

Vergaderjaar 1988–1989

21 128

Wijziging van de Drank- en Horecawet (Stb. 1964, 386)

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 29 juni 1989

De vaste Commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf¹ welke is belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag te doen.

I. ALGEMEEN

1. Achtergronden wetsvoorstel

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden konden zich vinden in het uitgangspunt van de regering dat aan het verschijnsel paracommercialisme een halt moet worden toegeroepen. Zij waren van mening dat paracommercialisme een vorm van oneerlijke concurrentie is, doordat op enigerlei wijze gesubsidieerde instellingen buiten hun eigenlijke doelstelling om horecadiensten verlenen aan het publiek. De door de regering voorgestelde wijziging van de Drank- en Horecawet had dan ook de instemming van deze leden. De leden van de C.D.A.-fractie merkten in dit verband nog op dat zij in het verleden al meerdere malen hebben gepleit voor een gemeentelijke aanpak waarbij voldoende ruimte is ingebouwd om in te spelen op specifieke situaties.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren erover verheugd dat nu eindelijk het onderhavige wetsvoorstel de Kamer heeft bereikt. Waarom heeft het zo lang moeten duren voordat uitvoering werd gegeven aan de motie inzake horecadiensten door verenigingen en stichtingen (Kamerstuk 19 200, XIII, nr. 24)? In die motie wordt gepleit voor uitbreiding van artikel 3 van de Drank- en Horecawet, waardoor verenigingen en stichtingen zich binnen de doelstelling kunnen bezighouden met nader te omschrijven horeca-activiteiten.

Deze leden constateerden dat in het onderhavige wetsvoorstel de nadruk ligt op het tegengaan van «oneerlijke» concurrentie en dat niet serieus gekeken wordt naar mogelijkheden om ook via de drank- en horecawetgeving een ontmoedigingsbeleid voor alcoholconsumptie gestalte te geven. Kan bij benadering worden gezegd wat de effecten zouden zijn indien het aan buurt- en clubhuizen, sportverenigingen en

¹ Samenstelling:

Leden: Van Dis (SGP), Van Erp (VVD), voorzitter, Groenman (D66), Wolters (CDA), Ter Veld (PvdA), Schartman (CDA), Van Rey (VVD), Hummel (PvdA), Nijhuis (VVD), Schaefer (PvdA), Vermeend (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Van Gelder (PvdA), De Leeuw (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, J. H. van den Berg (PvdA) en Mulder-van Dam (CDA).

Plv. leden: Schutte (GPV), Scherpenhuizen (VVD), Engwirda (D66), B. de Vries (CDA), Tommel (D66), Vriens-Auerbach (CDA), Blauw (VVD), Moor (PvdA), Netelenbos (PvdA), Hageman (PvdA), Nijland (CDA), Huys (PvdA), Biesheuvel (CDA), Roosen-van Pelt (CDA), Swildens-Roozendaal (PvdA).

kerkelijke instellingen verboden zou worden alcoholhoudende dranken te schenken? Is het niet juist de resultante van het gevoerde beleid van de afgelopen vijftien jaar, waarbij sterk bezuinigd werd op het welzijnswerk, dat drankverstrekking de kurk werd waarop genoemde instellingen moesten drijven?

Overigens vroegen deze leden zich af of de toename in het houden van bruiloften, recepties en jubilea bij deze instellingen zonder meer als concurrentie met de reguliere horeca-ondernemingen moet worden gezien. Voordat een algehele inkomensverbetering optrad, vond dat soort activiteiten op bescheidener schaal en aan huis plaats. Volgens deze leden is er derhalve meer sprake van een verschuiving van festiviteiten die vroeger in huis plaatsvonden naar de genoemde instellingen. Daarnaast veronderstelden zij dat niet iedereen dergelijke festiviteiten in een commerciële horecagelegenheid, laat staan in een bruine kroeg, wil laten plaatsvinden.

Voorts constateerden deze leden dat indien de grondgedachte van paracommercialisme doorgetrokken zou worden naar andere activiteiten van de genoemde instellingen, er nogal wat activiteiten opgesomd kunnen worden waarvoor ook regelgeving zou kunnen worden ontwikkeld ter bescherming van bepaalde markten. In hoeverre is er bij voorbeeld sprake van oneigenlijke concurrentie van sportverenigingen ten opzichte van sportscholen en van het circuit van amateuristische kunstbeoefening ten opzichte van privélessen en van bibliotheken ten opzichte van boekwinkels?

De leden van de V.V.D.-fractie waren erover verheugd dat eindelijk een wetsvoorstel is ingediend ter beteugeling van het paracommercialisme. Paracommercialisme is immers een vorm van oneerlijke concurrentie van instellingen zoals sportkantines, clubhuizen, wijkcentra en dorps- en parochiehuizen ten opzichte van de commerciële horeca. Dikwijls worden deze instellingen ook nog gesubsidieerd. Al vele jaren is het paracommercialisme een doorn in het oog van de regulier gevestigde horecabedrijven. Het probleem werd door de horeca-organisaties al geruime tijd geleden onderkend en reeds in 1959 zag het bestuur van het Bedrijfschap Horeca zich genoodzaakt een speciale commissie in het leven te roepen ter bestrijding van het paracommercialisme, in de volksmond aangeduid met PC. Inmiddels heeft het Bedrijfschap Horeca een geheel netwerk van commissies opgebouwd die met behulp van de Kamers van Koophandel proberen het paracommercialisme in te dammen en zo mogelijk een halt toe te roepen.

In 1983 heeft het CBS op basis van bestaande gegevens enige cijfers gepubliceerd over de omvang van het fenomeen paracommercialisme. Daaruit bleek dat er circa 20.000 paracommerciële bedrijven in ons land opereren, tegenover 37.000 officieel geregistreerde horeca-exploitaties. Tevens bleek dat 50% van die paracommerciële bedrijven sportkantines zijn, 45% sociaal-culturele centra en 5% kerken. De gezamenlijke omzet van de paracommerciële bedrijven zou op jaarbasis ruim drie miljard gulden bedragen. Het CBS schatte dat de helft van het fustbier dat jaarlijks wordt verbruikt, getapt wordt in paracommerciële bedrijven.

Een veel gehoorde klacht is wel dat de horeca de strijd tegen het paracommercialisme heeft verloren en de leden van de V.V.D.-fractie wilden van de regering weten of zij deze stelling onderschrijft. Reeds in november 1985 heeft de Kamer door middel van een aangenomen motie uitgesproken dat het bedrijfsmatig aanbieden van horecadiensten door verenigingen en stichtingen een dusdanig veel voorkomend verschijnsel is dat het nemen van maatregelen op korte termijn noodzakelijk zou zijn. Dit was in 1985 nog eens heel duidelijk gebleken uit een aan de Kamer aangeboden rapport van het Bedrijfschap Horeca met als titel «Beunhazerij onder toezienend oog van de overheid». De Kamer sprak toen als haar

oordeel uit, dat er een dringende behoefte was aan een uitbreiding van artikel 3 van de Drank- en Horecawet waardoor verenigingen en stichtingen zich binnen hun doelstelling zo nodig kunnen bezighouden met specifiek omschreven horeca-activiteiten. (Kamerstuk 19 200, hoofdstuk XIII nr. 24 vergaderjaar 1985-1986, d.d. 5 november 1985). Aan de regering werd verzocht om nog voor 1 januari 1985 een dergelijke wijziging van de Drank- en Horecawet aan de Kamer voor te leggen.

Nu zo ongeveer vijf jaar na die datum een wetsvoorstel wordt ingediend kan terecht gesproken worden van: eindelijk. De aan het woord zijnde leden zouden het op prijs stellen te vernemen hoe het komt dat het zo lang heeft moeten duren voor het onderhavige wetsvoorstel werd ingediend.

In de toekomst zal de huidige Drank- en Horecawet worden vervangen door een nieuwe drankwetgeving. De leden van de V.V.D.-fractie wilden weten wanneer het te verwachten is dat een nieuwe drankwetgeving bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Hoe is thans de stand van zaken?

Met instemming had het lid van de G.P.V.-fractie kennis genomen van het feit dat nu eindelijk door de overheid daadwerkelijk iets ondernomen lijkt te gaan worden tegen verschijnselen van paracommercialisme. Hij memoreerde dat door zijn fractie reeds plus-minus tien jaar geleden is aangedrongen op wettelijke maatregelen om het paracommercialisme in ter dammen. Het stelt wel teleur dat het zo lang heeft moeten duren voordat concrete maatregelen worden voorgesteld. Wat nog meer teleurstelt is het feit dat wat nu wordt voorgesteld erg mager is.

Dit lid zou er in de eerste plaats op willen wijzen dat in de Nota alcohol en samenleving (Kamerstuk 19 243, nr. 3) ten aanzien van de Drank- en Horecawet wordt geconcludeerd dat de uitvoering van deze wet in het algemeen een lagere prioriteit heeft en dat de uitvoeringskosten in verhouding tot het maatschappelijk rendement hoog zijn. Een dergelijke conclusie leidt ertoe dat niet al te hoge verwachtingen mogen worden gekoesterd over de effectiviteit van de bestrijding van het paracommercialisme met behulp van het instrumentarium van de Drank- en Horecawet.

2. Beoordeling van alcoholverstreking door instellingen van sportief-recreatieve en sociaal-culturele aard

De leden van de C.D.A.-fractie misten in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel een duidelijke verwijzing naar het, ook door de regering voorgestane, alcoholontmoedigingsbeleid. Dit beleid is erop gericht het gebruik van alcohol in de sport te bestrijden en overmatig alcoholgebruik door de jeugd tegen te gaan. Een mentaliteitsbeïnvloeding tot minder alcoholgebruik door de jeugd, staat zeker niet op gespannen voet met het terugdringen van paracommerciële activiteiten.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen duidelijk te maken wat het alcoholmatigingsaspect van het huidige voorstel is. Hoe denkt de regering dat gemeenten op grond van deze en andere wetten alcoholmisbruik tegen kunnen gaan? Deze leden hadden reeds geconstateerd dat de verkoop van alcoholhoudende dranken de kurk is waarop genoemde instellingen drijven, hetgeen mede een gevolg is van het subsidiebeleid. Zij vroegen zich af of men zich zonder meer moet neerleggen bij de maatschappelijke realiteit en wilden weten hoe dergelijke instellingen functioneren in landen waar het hen niet toegestaan is alcoholhoudende drank te verkopen. Dat het onderhavige wetsvoorstel niets van doen heeft met alcoholmatigingsbeleid blijkt, zo meenden de leden van de fractie van de P.v.d.A., wel uit het feit dat er niets verandert in de situatie waarbij een sportkantine verpacht is aan een ondernemer.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de gemeentebesturen een belangrijke taak hebben zowel bij het voorkomen van alcoholmisbruik als bij het voldoen aan eisen op het gebied van inrichting en hygiëne. De leden van de V.V.D.-fractie onderschreven dit, maar stelden dat gemeentebesturen ook tot taak hebben ervoor te zorgen dat oneerlijke concurrentie wordt tegengegaan. In dat kader wilden deze leden weten of de regering niet met hen van mening is, dat het in veel gevallen de gemeentebesturen goed uitkomt indien verenigingen c.q. stichtingen een hoge kantinewinst hebben. Daarmee kunnen deze zich namelijk in veel gevallen financieel zelf bedruipen en dan behoeven de gemeentebesturen niet bij te springen in de vorm van subsidies. Het Bedrijfschap Horeca en de horecaorganisaties zijn dan ook van mening dat om die reden het paracommercialisme zo welig tiert en een gemeentelijk ingrijpen nauwelijks of niet plaatsvindt. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het aanpakken van het paracommercialisme in de vorm van het geheel verbieden van de verkoop van alcoholhoudende dranken financiële gevolgen heeft voor het functioneren van die instellingen. Dat riep bij de V.V.D.-fractieleden de vraag op of het aanvaardbaar en verantwoord is om een bedrijfstak te laten opdraaien, in dit geval de horeca, voor de financiering van het verenigingsleven. Het kan toch niet zo zijn, zo merkten deze leden op, dat activiteiten die in strijd zijn met de Drank- en Horecawet en die tot een oneerlijke concurrentie leiden, aanvaardbaar worden geacht omdat het aanpakken hiervan gevolgen zal hebben voor het functioneren van bepaalde instellingen of verenigingen? Deze leden wilden hierop toch een uitvoerig antwoord.

Deze leden vonden de opmerking «de overheid kan niet passief blijven tegenover deze mededinging onder ongelijke voorwaarden, die gelet op de gerechtvaardigde belangen van het horeca-bedrijfsleven, uit een oogpunt van ordelijk economisch verkeer als onwenselijk moet worden beschouwd» niet afdoende.

3. Tot nu toe ondernomen activiteiten

De leden van de C.D.A.-fractie onderschreven de noodzaak van vrijwillig aangegane wederzijdse spelregels tussen onder meer de Landelijke coördinatiecommissie paracommercialisme en de landelijke sportbonden. De regering spreekt in dit verband terecht van zelfregulering. Op gemeentelijk niveau wordt thans al in één op de drie gemeenten een voor de horeca acceptabel beleid gevoerd, zo leert een onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uit 1987. In dit verband vroegen de hier aan het woord zijnde leden of nieuw onderzoek niet gewenst is, omdat de uitkomst nu wellicht gunstiger is.

Ook de leden van de V.V.D.-fractie waren erover verheugd dat het Bedrijfschap Horeca en een aantal sportbonden tot een overeenkomst waren gekomen om het paracommercialisme in te dammen. Op 10 november 1987 heeft de regering haar voorkeur voor zelfregulering uitgesproken en deze is inderdaad van waarde gebleken, maar volgens deze leden is zij absoluut onvoldoende. Ook de V.V.D.-fractieleden waren en zijn nog steeds de mening toegedaan dat een wettelijke regeling gewenst en ook noodzakelijk is. Zij waren teleurgesteld over de opmerking dat het verschijnsel paracommercialisme op zich onvoldoende reden is voor het treffen van wettelijke voorzieningen, zoals gesteld wordt in de memorie van toelichting. Deze leden achtten dit ook in strijd met de uitspraak van de Kamer van november '85.

Het zwaartepunt van het beleid gericht op de bestrijding van ongewenste vormen van paracommercialisme zal op een lager niveau

plaatsvinden dan het niveau van wetgeving, namelijk door middel van onderlinge afspraken tussen de betrokken sectoren in de samenleving, aldus het lid van de G.P.V.-fractie. Dit instrument is volgens de memorie van toelichting in de praktijk van grote waarde gebleken. Zou de regering deze stelling nader willen toelichten? Welk deel van de «markt» wordt bestreken door de onderlinge afspraken tussen het Bedrijfschap Horeca enerzijds en de NSF en het beroepsmatig geleide buurt- en clubhuiswerk anderzijds? Wat is de inhoud van die afspraken? Zijn die afspraken toereikend om paracommercialisme en overmatig drankgebruik ook naar het oordeel van de regering afdoende te bestrijden?

4. Hoofdpijnen wetsvoorstel

De leden van de fractie van de P.v.d.A. constateerden dat zelfregulering voorop staat en dat bij het ontbreken daarvan de wettelijke bepalingen gelden. Zij vroegen zich af waarom deze systematiek dan niet ook op andere terreinen kan worden doorgevoerd, zoals bij voorbeeld op het terrein van de winkelsluiting. Is zelfregulering niet een gelegenheidsoplossing, omdat concreet inzicht in wat zich afspeelt op lokaal niveau ontbreekt? Zij constateerden vervolgens dat via het huidige voorstel de gemeenten opgezaald worden met een stukje mededingingsbeleid en vroegen of er meer voorbeelden genoemd kunnen worden van decentralisatie van het mededingingsbeleid naar de gemeenten.

Deze leden merkten op dat het gaat om verstrekken van alcoholhoudende drank, zodat blijkbaar bij een alcoholvrij feest geen sprake is van paracommercialisme, terwijl daarbij toch evenzeer van oneigenlijke concurrentie sprake kan zijn. Deze leden meenden dat van paracommercialisme toch alleen sprake is in die gevallen waarin de instelling naast en derhalve niet in het kader van haar eigenlijke activiteiten bedrijfsmatig alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse verstrekt. Zij vroegen hierover duidelijkheid. Moeten naar analogie van de vergunningverlening in dit kader burgemeester en wethouders bij het toestaan van activiteiten van de instellingen eerst de belangen van de reeds aanwezige bedrijfsmatig of beroepsmatig voorziene activiteiten in ogenschouw nemen? Als voorbeeld noemden deze leden een computercursus die gegeven wordt in het buurt- of clubhuis, terwijl een privé-instituut in de zelfde gemeente reeds een dergelijke cursus aanbiedt. Er is dan toch ook sprake van ongelijke voorwaarden?

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen een nadere uitleg van de opmerking dat volgens geluiden uit het horeca-bedrijfsleven de pijn niet zit in alcoholverstreking die direct verband houdt met de eigenlijke activiteiten van de instellingen. Deze leden hebben die geluiden maar sporadisch gehoord, met name omdat verenigingen zeer creatief zijn in het bedenken van activiteiten die ogenschijnlijk direct verband houden met de eigenlijke activiteit van de vereniging maar die geen andere bedoeling hebben dan de omzet te verhogen en de clubkas te spekken en die door horecabedrijven als oneerlijke concurrentie worden ervaren.

De leden van de V.V.D.-fractie begrepen niet geheel de vergoeding die het Ministerie van Economische Zaken gaat storten in het Gemeentefonds ten bedrage van f 3 489 920. Het is evident dat als gevolg van het verbinden van voorschriften of beperkingen aan reeds voor de inwerking-treding van de wet verleende vergunningen, de gemeenten kosten krijgen in de vorm van het verrichten van de administratie. Waarom daar nu een vergoeding tegenover moet staan was deze leden niet geheel duidelijk. Dit temeer omdat ondernemers dagelijks worden verplicht administratieve lasten te vervullen voor de overheid en daar op geen enkele wijze een vergoeding tegenover staat. De term onbezoldigd ambtenaar moet toch ook de regering bekend zijn. Moet uit de storting van het bedrag

door het ministerie in het Gemeentefonds ook worden begrepen dat aan de betrokken verenigingen en stichtingen geen legeskosten zullen worden berekend?

De aan het woord zijnde leden hadden uit de memorie van toelichting niet duidelijk begrepen waarom het huidige wetsvoorstel eenvoudiger van opzet is dan de invoering van een specifieke 3D vergunning. Waar eerst in de memorie van toelichting wordt gesteld (blz. 8) dat een verordening moet worden vastgesteld om nadere regels met betrekking tot de voorschriften of beperkingen vast te stellen, wordt vervolgens op bladzijde 9 gesteld dat de thans voorliggende wetswijziging eenvoudiger van opzet is, omdat geen sprake is van een verplichting tot het vaststellen van een gemeentelijke verordening. Hoe is dit met elkaar te rijmen, zo wilden deze V.V.D.-fractieleden weten. Deze leden wilden toch een toelichting waarom met het huidige wetsvoorstel materieel hetzelfde wordt bereikt als met de invoering van een aparte 3D vergunning, waarin op simpele en eenvoudige wijze wordt gesteld dat het met genoemde vergunning verboden is horeca-activiteiten te plegen die buiten de doelstelling van de vereniging gaan. Over eenvoud gesproken.

De aan het woord zijnde leden maakten van de gelegenheid gebruik om de decentralisatie van de regelgeving naar de gemeenten toe te juichen. Echter, men zal in de gemeentelijke verordening een advies van de Kamer van Koophandel moeten inbouwen, analoog aan artikel 18 van de huidige drank- en horecawet. Hiermee kan worden bereikt dat er nu ook een redelijke mate van expertise vanuit de hoek van het bedrijfsleven wordt meegenomen ten aanzien van de problematiek van het vestigen en dan met name met betrekking tot het afgiftebeleid voor vergunningen. De ontwerpbesluitingen die voorgeschreven worden door de gemeenten, zouden dan voor advies toegestuurd moeten worden aan de Kamer van Koophandel. Juist deze instantie is goed op de hoogte van de diverse verschillende elementen die spelen in het regionaal bedrijfsleven in het algemeen en in de horecasector in het bijzonder, gelet op de bestaande paracommerciële commissies.

Ook zouden de leden van de V.V.D.-fractie een verduidelijking willen krijgen van wat de regering verstaat onder «in de inrichting te houden bijeenkomsten». Men zou graag willen weten wat nu juist onder deze inrichting wordt verstaan. Dient bij voorbeeld ook het terras van de sportcantine of de sociaal-culturele instelling te worden beschouwd als zijnde een onderdeel van het territorium van de afgegeven vergunning?

Op een ander vlak waren er ook enige onduidelijkheden waarover de leden van de V.V.D.-fractie opheldering vroegen. In de memorie van toelichting (blz. 9) stelt de regering dat een geringe mate van lastenverzwaring onvermijdelijk is voor het bedrijfsleven en de betrokken instellingen als er een vergunning aangevraagd moet worden. Wellicht kan de regering uitleg verschaffen over deze uitspraak. Deze leden waren van mening dat een verhoging van de lastendruk bij het bedrijfsleven, groot of klein, ten gevolge van het gemeentelijke vergunningenwezen eigenlijk niet aan de orde moet zijn, of, indien onvermijdelijk zo gering mogelijk moet zijn. In de eerste plaats meenden de leden van de V.V.D.-fractie dat een verhoging van de lastendruk door de desbetreffende gemeenten eigenlijk onzinnig was. Indien de Rijksoverheid een beter landelijk beleid met duidelijker richtlijnen had gehanteerd, waren de nu voorziene aanpassingen van de Drank- en Horecawet, door de gemeentebesturen voorzien en daardoor geleidelijk en flexibeler inpasbaar gemaakt. Hierdoor zou er ook een beter en meer weloverwogen gemeentelijk beleid op het horecavlak mogelijk zijn geweest, wat de problematiek voor deze diverse partijen een stuk verminderd had. Daarom zouden de leden het op prijs stellen dat de regering haar ideeën zou openbaren aangaande het beginsel en noodzaak van deze verhoging, alsmede de hoogte van deze aanpassing. Daarnaast vroegen de leden van de

V.V.D.-fractie opheldering over het principe dat er een lastenverzwaring wordt aangekondigd voor de betrokkenen, terwijl de regering geen idee heeft over de hoogte van de aanpassing of lastenverzwaring. Deze leden waren van mening dat zo'n procedure onzuiver is, waarbij nog komt dat de voorziene financiële gevolgen onvermijdelijk worden wanneer het wetsvoorstel tot wet wordt verheven. De schoonheidsprijs van zorgvuldige en weloverwogen wetgeving kan men niet aan dit wetsvoorstel geven, al was het alleen maar uit oogpunt van tempo van totstandkoming en helderheid van de diverse wetsartikelen. Indien deze wijziging zeer grote financiële gevolgen blijkt te hebben voor de desbetreffende horecasectoren en sociaal-culturele verenigingen, is de overheid dan bereid enige aanpassingen door te voeren om deze kwalijke gevolgen teniet te doen? Indien de regering inderdaad bereid is om op dit gebied wijzigingen door te voeren, is zij dan ook bereid om financiële compensatie aan de betrokkenen te verlenen? De aan het woord zijnde leden waren van mening dat zo'n constructie niet uitgesloten mocht worden doordat slechte en ondoordachte regelgeving van de overheid niet ten koste mag gaan van de burgers.

Samenvattend konden de leden van de V.V.D.-fractie akkoord gaan met het ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet. Dit wetsvoorstel zal de scherpe kanten van het paracommercialisme weg kunnen slijpen, zodat deze lijdensweg voor de horecasector na vele jaren van onderzoek, overleg en voorbereiding voor een groot deel zal verdwijnen.

Het lid van de G.P.V.-fractie merkte op dat de voorgestelde regelgeving uitgaat van het primaat van privaatrechtelijke afspraken. Betekent dit in concreto dat de voorgestelde wettelijke regeling in de praktijk voornamelijk betrekking zal hebben op kerken en kerkgenootschappen?

Betekent het primaat van de privaatrechtelijke afspraak niet tevens dat in de praktijk deze afspraken het maximum zullen aangeven van de publiekrechtelijke regeling die een gemeente kan treffen? Wordt de beleidsruimte van het gemeentelijke orgaan dat is belast met de uitvoering van de Drank- en Horecawet daarmee niet te zeer beperkt? Als een gemeentebestuur meent dat, gelet op de plaatselijke omstandigheden, een stringente regeling nodig is dan kan men daaronder uitkomen door alsnog afspraken te maken met het Bedrijfschap Horeca. Immers de wet geeft niet aan aan welke vereisten een dergelijke overeenkomst minimaal zou dienen te voldoen. Zou met het noemen van dergelijke minimumeisen niet een betere waarborg kunnen worden geboden tegen ongewenste vormen van paracommercialisme?

Pas als er geen sprake is van een overeenkomst hebben B en W het recht nadere voorwaarden te verbinden aan een vergunning op grond van artikel 3, eerste lid onder a van de Drank- en Horecawet. Die nadere voorwaarden mogen dan alleen nog maar betrekking hebben op de in het tweede lid van het nieuwe artikel 3a genoemde aspecten. Niet genoemd worden het ter beschikking stellen van de accommodatie voor bijeenkomsten van commerciële aard en het fungeren als openbaar café/restaurant los van enige sociale, sportieve of culturele activiteit. Ook valt op te merken dat bij paracommerciële activiteiten niet alleen sprake is van het verstrekken van alcoholhoudende dranken, maar dat ook het verschaffen van restauratieve voorzieningen veelvuldig pleegt voor te komen. Op al deze aspecten heeft de voorgestelde wettelijke regeling niet het oog. Is dit geen flinke tekortkoming?

Het verlenen van een vergunning en het verbinden van nadere voorwaarden daaraan zal voor een belangrijk deel worden bepaald door het aanbod van reguliere horecabedrijven in de directe omgeving. Als dat aanbod laag is, kan wat soepeler met de vergunningverlening worden omgegaan. Maar als het aanbod zich nu in de loop van de tijd wijzigt in

opwaartse zin? Zal de vestiging van nieuw regulier horeca-aanbod dan worden beperkt omdat er inmiddels voldoende aanbod in de paracommerciële sfeer is? Of zullen bestaande paracommerciële activiteiten dan alsnog verdergaand kunnen worden beperkt? Kan de regering een schatting maken van de positieve budgettaire effecten die zullen optreden als gevolg van de beoogde verschuiving van paracommerciële activiteiten naar commerciële activiteiten?

5. Deregulering

De leden van de P.v.d.A.-fractie was het niet duidelijk in hoeverre een en ander tot administratieve lastenverzwaring voor gemeenten zal leiden. Zij vroegen dan ook of de hogere verschuldigde bedragen voor de vergunningen ook bij de gesubsidieerde instellingen in rekening zullen worden gebracht. Voorts wilden zij weten hoe die instellingen schadeloos gesteld zullen worden voor de vermindering van de bron van inkomsten door geringere drankverkoop. Om welke bedragen zal het gaan en stelt het rijk daarvoor een hogere uitkering aan de gemeenten in het vooruitzicht? Ten slotte vroegen deze leden of het bij het bedrag van f.3.489.920 om een éénmalig bijdrage gaat? Op hoeveel wordt de omzetvergroting van de reguliere horeca geschat?

Tot slot gingen de leden van de V.V.D.-fractie in op de noodzaak van deregulering. De V.V.D.-fractie is een groot voorstander van het toeschuiven van taken en bevoegdheden naar de laagst mogelijke bestuurslaag. Zij stemden in met de stelling van de Staatssecretaris (TK 21 128, nr.8 (nader rapport) dat, binnen het kader van de wijziging van de Drank- en Horecawet de initiatieven om zo'n wijziging te bevorderen en uit te voeren mede moeten voortkomen uit het overleg tussen de betrokkenen en belanghebbenden. Hiermee wilden deze leden niet stellen dat het niet op de weg van de rijksoverheid zou liggen om het verschijnsel van paracommercialisme te bestrijden. Met kracht wezen zij deze bewering van de hand en verwezen wederom naar het bovengenoemde stuk, waarin de bewindspersoon stelt dat het Rijk moet aangeven wat het onderwerp is van de zelfregulering, het feit dat in dat kader getroffen regelingen bindend moeten zijn voor alle betrokken instellingen en dat instemming moet zijn verkregen van de branchevertegenwoordiger, namelijk het Bedrijfschap Horeca. Dit bedrijfschap is de meest aangewezen organisatie omdat de horeca-ondernemer bij dat bedrijfschap ingeschreven moet zijn. Daarnaast gelden afspraken met het Bedrijfschap Horeca landelijk zodat plaatselijke uitzonderingen aangepast kunnen worden aan deze landelijke norm.

De leden van de V.V.D.-fractie wezen nogmaals op het feit dat de uitvoering op lokaal niveau in handen moet liggen van de betrokken gemeentebesturen, horeca- en sociaal-culturele vereniging, alsmede de Kamer van Koophandel. Dat ook de Kamer van Koophandel in deze procedure betrokken moet worden, werd reeds een aantal malen eerder benadrukt. Door zo'n samenwerkingsverband kunnen op een flexibele wijze moeilijkheden en conflicten uit de weg worden geholpen, waarbij de belangen van de betrokkenen zorgvuldig in het oog kunnen worden gehouden met inachtneming van de regionale en plaatselijke omstandigheden en belangen. Deregulering wil natuurlijk niet zeggen dat er geen taak weggelegd is voor de Rijksoverheid. Daar waar nodig zal het Rijk een landelijk kader door middel van richtlijnen moeten scheppen voor een redelijk uniform landelijk beleid op diverse beleidsterreinen. Echter, de regionale karakteristieken komen het beste tot uiting binnen een politiek wat bij de meest aangewezen bestuurslaag, die het dichtst bij de burgers staat deze taakopdracht krijgt.

Daarnaast wilden de leden van de V.V.D.-fractie pleiten voor het

opwaarderen van organen van vertegenwoordigers van de diverse bedrijfstakken. Als deze laatste goed functioneren dient de overheid een zeer terughoudende rol te spelen in het overleg tussen de verschillende belangengroeperingen. Deze leden vroegen de regering naar de mate waarin de overheid naar haar mening kan terugtreden uit de sociaal-economische overlegstructuren. Ten aanzien van de rol van de overheid en de Drank- en Horecawet waren de leden van de V.V.D.-fractie van mening dat een zekere rol van het gemeentebestuur noodzakelijk blijft gezien de met het onderwerp samenhangende problematiek, waaronder de subsidieregeling voor sport- en sociaal-culturele verenigingen.

Het lid van de G.P.V.-fractie meende dat wel erg lichtvaardig wordt gedacht over de extra handhavingslast. De vergunningverlening wordt gecompliceerder en daarmee zal de handhaving toch ook arbeidsintensiever worden? Wie controleert eigenlijk of de privaatrechtelijke afspraken in de praktijk worden nagekomen? Als er bij het gemeentebestuur klachten binnenkomen die betrekking hebben op activiteiten die worden bestreken door de vrijwillige overeenkomsten, en die klachten zijn terecht, heeft een gemeentebestuur dan enige mogelijkheid om hiertegen op te treden?

6. Advies Raad voor de Gemeentefinanciën

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren het eens met de Raad voor de Gemeentefinanciën die pleitte voor een structurele toevoeging aan het Gemeentefonds om de financiële gevolgen voor de instellingen en de gemeenten op te vangen. Wat betekent in dit verband dat de regering meent dat «deze gemeenten in staat moeten worden geacht (...) tot een evenwichtige afweging van belangen te komen». Betekent dat misschien dat een verschuiving van inkomsten niet plaatsvindt? Deze leden constateerden met de Raad dat er in het onderhavige wetsvoorstel sprake is van decentralisatie van beleid zonder de daarbij behorende financiële middelen. Zij wilden in het bijzonder weten hoeveel extra manuren gemoeid zouden zijn met de controle op de naleving van de regelingen. Zij vroegen voorts op grond van welke feitelijke gegevens of ervaringen geconstateerd kon worden dat een periode van twaalf maanden voldoende moet kunnen zijn.

II. ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel A

Artikel 3a, eerste lid

Naar aanleiding van de zinsnede «plaatselijke en regionale omstandigheden» in artikel 3A, lid 1, zevende volzin werd door de leden van de V.V.D.-fractie opgemerkt dat dit juist een aansporing moet zijn voor de regering om in de procedure aangaande de uitgifte van vergunningen ook de Kamer van Koophandel te betrekken. In de memorie van toelichting schrijft de regering dat Burgemeester en Wethouders bij uitgifte van vergunningen voorschriften of beperkingen moeten stellen om een ordelijk economisch verkeer te waarborgen. Hiermee kunnen de belangen van de reguliere horeca-vestigingen gewaarborgd worden. Naar de mening van de aan het woord zijnde leden kan de Kamer van Koophandel hierin, naast de verplichte advisering aangaande gemeentelijke regelingen, op het onderhavige terrein ook een rol spelen. Nogmaals vroegen de leden van de V.V.D.-fractie naar het standpunt van de

regering inzake het betrekken van de Kamer van Koophandel in de vaststellingsprocedure van de onderhavige vergunningen. Dat ook de memorie van toelichting wijst op het feit dat de Kamer van Koophandel een waardevolle bijdrage kan leveren op het gebied van het bestrijden van het paracommercialisme, zal een aanpassing van het wetsvoorstel vergemakkelijken.

Volgens deze leden moet er ook op een ander punt een aanpassing plaatsvinden. Analoog aan de memorie van toelichting dient dan in artikel 3A, lid 1, zevende volzin het woordje «mede» opgenomen te worden. In de memorie van toelichting staat dat er verschillen kunnen optreden op het vlak van het ontwerpen van regelingen voor de betreffende gemeenten. Met name verschillen in omvang en aard van de diverse kantine-inrichtingen, alsmede plaatselijke en regionale omstandigheden zullen aan de orde moeten komen in de regelgeving op het gebied van vergunningen, voorschriften en beperkingen. Maar ook, naar de mening van de leden van de V.V.D.-fractie, zullen aspecten zoals het aantal reguliere horecavestigingen, het voorzieningenniveau voor de consument voor sociaal-culturele activiteiten in de desbetreffende horeca-sector enz. betrokken moeten worden bij het bepalen van de op een specifiek geval toegesneden regeling. Ook hierin zal de Kamer van Koophandel een waardevolle bijdrage kunnen leveren in het kader van de vaststelling van de gemeentelijke regeling. Het blijkt dus dat er meer factoren een rol kunnen spelen in het vaststellen van voorschriften of beperkingen ten aanzien van het onderhavige probleem.

Artikel 3a, eerste en tweede lid

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wilden weten of oudercommissie-avonden, of door scholen georganiseerde ouderavonden, gelijk gesteld worden met «bestuursvergaderingen of andere activiteiten die alleen door leden van de vereniging kunnen worden bijgewoond».

Artikel 3a, tweede lid

Deze leden vroegen voorts of voor het afscheid van de voorzitter van een ouderraad of de directeur van een school mutatis mutandis hetzelfde geldt.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden een opmerking over de opsomming van de onderwerpen waarop de voorschriften of beperking betrekking hebben. Deze leden waren van mening dat de opsomming van niet-voorzien omstandigheden of activiteiten te beperkt is om als handvat te kunnen dienen om deze wet op een geloofwaardige wijze te kunnen toepassen. De voorwaarden moeten verder uitgebreid worden ten einde de niet te vermijden mazen in de wet zoveel mogelijk op voorhand te kunnen dichten. Gaarne zouden de leden van de V.V.D.-fractie willen weten of de regering bij nader inzien en na overleg met diverse instanties nu ook van mening is dat deze constructie te veel openingen in zich bergt om afdoende tegen het paracommercialisme te kunnen optreden. Indien de regering inderdaad van mening is dat dit wetsvoorstel enige aanpassingen vergt, heeft zij dan reeds een aantal oplossingen voor het dichten van de mazen in de wet? Zo ja, wat zijn dan die ideeën?

Artikel 3a, vijfde lid

De leden van de P.v.d.A.-fractie vonden dat nergens duidelijker tot uitdrukking komt wat het doel van het onderhavige voorstel is dan in de zinsnede «waardoor de vraag naar horecadiensten het bestaande aanbod

overtreft». Zij vonden de daarachter liggende redenering veel te ver gaan. Die houdt in dat slechts wanneer de horecabedrijven de vraag niet meer aan kunnen bij incidentele feestelijkheden de instellingen een graantje mee mogen pikken.

Nadere regelgeving achtten de leden van de V.V.D.-fractie ook gewenst op het gebied van artikel 3a, lid 5, de uitzonderingsbepaling. De V.V.D. is een groot voorstander van het decentraliseren van het beleid naar de laagst mogelijke bestuurslaag, dat het beleid op een zo democratisch en economisch verantwoordelijke wijze kan bepalen en uitvoeren. Het spreekt dan ook voor zich dat de leden van de V.V.D.-fractie van mening waren dat het College van Burgemeester en Wethouders ook de mogelijkheid moet krijgen om, autonoom vergunningen af te geven tot het houden van bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard, waarbij ontheffing kan worden verleend van aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen. Op zich is het standpunt van de regering juist om deze beslissingsbevoegdheid bij het College van B & W te leggen. Een zekere mate van flexibilisering en handelingsvrijheid van het te voeren beleid van het College van Burgemeester en Wethouders moet ingebouwd kunnen worden in het wetsvoorstel. Echter, dit artikel opent de mogelijkheid tot het omzeilen van het gehele stelsel van vergunningen en beperkingen, en zal daarmee het fundament van dit wetsvoorstel aantasten. De aan het woord zijnde leden wezen op het feit dat sociaal-culturele, sport- en andere verenigingen, normaal gesproken voor een groot deel van overheidsbijdragen afhankelijk zijn om hun begroting rond te krijgen. Verder wezen zij op het feit dat deze subsidies onderhevig zijn aan een reeks van heroverwegingen, zodat er alternatieve mogelijkheden gezocht dienen te worden voor die verenigingen om financieel niet in moeilijkheden te komen. De aan het woord zijnde leden stelden dat juist die bijzondere gelegenheden, waarover in artikel 3A, lid 5 wordt gesproken als een mogelijke oplossing voor de financiële nood kunnen worden aangewend. In sommige gevallen wordt deze constructie reeds oogluikend toegepast. Gaarne zouden deze leden dit gehele artikel geschrapt willen zien, of indien de regering zwaarwegende argumenten kan aandragen om dit lid te handhaven, dan wilden zij een wijziging voorstellen zodat het College van Burgemeester en Wethouders bij het aanvragen voor een vergunning voor een bijzondere gelegenheid contact op moet nemen met de desbetreffende Kamer van Koophandel om de consequenties voor de lokale of regionale horeca-sector door te spreken. Indien noodzakelijk en gewenst kan men deze overlegstructuur uitbreiden met vertegenwoordigers van de sociaal-culturele verenigingen.

Verder vroegen deze leden een nadere invulling van het begrip «bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard». Kunnen voor de duidelijkheid en voor het aangeven van het standpunt van het kabinet de twee begrippen «bijzondere gelegenheden» en «zeer tijdelijke aard» nader gedefinieerd worden? Een verheldering van de beleidslijn zal de uitvoering van deze wet versoepelen voor diverse betrokkenen: gemeentebestuur, horecasector en de sociaal-culturele en sportverenigingen.

Artikel 3c

Een nadere omschrijving van «belanghebbenden» achtten de leden van de C.D.A.-fractie wenselijk. Zij vonden het noodzakelijk dat de voorgescreven ontwerp-beschikking ook wordt toegezonden aan de Kamer van Koophandel. Dit in verband met de bestaande werkwijze van het Bedrijfschap Horeca om door middel van regionale commissies per Kamer van Koophandel afspraken te maken over de regulering van het paracommercialisme.

Vraagtekens plaatsten tenslotte de leden van de V.V.D.-fractie ook bij artikel 3c. Zij vroegen eveneens om opheldering van het begrip «belanghebbende». Worden hiermee bedoeld de horeca-organisaties of ook de, reeds eerder aangehaalde vertegenwoordigers van de «paracommerciële» sector, was de vraag van deze leden.

De voorzitter van de commissie,
Van Erp

De griffier van de commissie,
Janssen