

Vergaderjaar 1989-1990

21 128

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

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 april 1990

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen die in het voorlopig verslag zijn opgenomen. Ik heb met genoegen geconstateerd dat het wetsvoorstel in beginsel de instemming heeft van de leden van de commissie.

I. ALGEMEEN

1. Achtergronden van het wetsvoorstel

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarom het zo lang heeft moeten duren voordat een wetsvoorstel werd ingediend, daarbij verwijzend naar een op 5 november 1985 door de Tweede Kamer aanvaarde motie. In die motie werd verwezen naar een rapport van het Bedrijfschap Horeca, dat zich richtte tegen oneerlijke concurrentie, die het commerciële horeca-bedrijf door alcoholverstreking door verenigingen en stichtingen zou worden aangedaan. De motie vroeg om indiening, nog in 1985, van een wetsvoorstel tot wijziging van artikel 3 van de Drank- en Horecawet (Stb. 1964, 386). Die wijziging zou moeten inhouden dat verenigingen en stichtingen zich binnen hun doelstelling met nader te omschrijven horeca-activiteiten zouden kunnen bezighouden. De motie gaf geen aanduiding van die activiteiten.

Staatssecretaris Van Zeil liet de Kamer bij brief van 31 december 1985 (Kamerstukken II 1985/86, 16 654, nr. 3) weten wel, langs een aantal wegen, het paracommercialisme te willen aanpakken, maar koos daarbij niet voor wetswijziging.

De door staatssecretaris Van Zeil gekozen benadering leidde tot onderzoek en overleg, beschreven in paragraaf 3 van de memorie van toelichting. Daarbij bleek dat het concurrentieprobleem, waar het bij het paracommercialisme om draait, in belangrijke mate was opgelost door overeenkomsten tussen het Bedrijfschap Horeca, de Nederlandse Sportfederatie en een groot aantal sportbonden. Omdat deze zelfregulering (nog) niet op alle relevante gebieden tot stand was gekomen, koos staatssecretaris Evenhuis voor een wettelijke regeling, die zelfregulering als uitgangspunt nam en alleen zou gelden waar zelfregulering ontbreekt.

Deze keus deelde hij bij brief van 10 november 1987 (Kamerstukken II 1987/88, 16 654, nr. 7) aan de Kamer mede.

Op basis van dat uitgangspunt werd vervolgens een wetsvoorstel opgesteld, waarbij uitgebreid interdepartementaal overleg en overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Bedrijfschap Horeca nodig was. Voorts moest het advies worden ingewonnen van de Raad voor de gemeentefinanciën, die op 6 september 1988 rapporteerde. Na verwerking van dat advies werd het wetsvoorstel op 31 oktober 1988 aan de Raad van State voorgelegd. Die adviseerde op 30 maart 1989. Staatssecretaris Evenhuis bracht op 2 mei 1989 het nader rapport uit.

Ik meen dat beide genoemde staatssecretarissen door aldus te handelen het ontstaan van zelfreguleringsafspraken hebben bevorderd. Toen bleek dat daarmee goede resultaten konden worden bereikt, kon worden gekozen voor een wetsvoorstel dat de bereikte zelfreguleringsafspraken in stand laat en een prikkel bevat om ze waar ze nog niet bestaan alsnog tot stand te brengen. Van verloren tijd is derhalve naar mijn mening geen sprake.

Terecht constateerden de leden van de P.v.d.A.-fractie dat het wetsvoorstel beperkt is tot ongewenste mededinging. Dat is, gelet op de inhoud van de motie van 1985, ook waar het om gaat. Daarom ook is in het verleden steeds een bewindspersoon van Economische Zaken politiek aangesproken over het paracommercialisme. In die benadering ligt het geheel droogleggen van de hier bedoelde instellingen ook niet voor de hand. Dat er uit hoofde van volksgezondheid of criminaliteitspreventie voor een drooglegging, ook van deze instellingen, goede gronden kunnen zijn, doet daaraan niet af. In dit wetsvoorstel speelt dat aspect geen rol.

Gegevens over de effecten van zulk een drooglegging zijn niet bij benadering te geven. Dat ze er zullen zijn, staat voor mij wel vast. Daarbij zal het niet alleen gaan om financiële effecten, maar ook om invloeden op de wijze waarop bepaalde instellingen hun functies vervullen. Te denken valt aan recepties in de bij een kerk behorende ruimte.

Voor de stelling van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat drankverstreking de kurk is waarop genoemde instellingen drijven, is naar mijn mening geen onderbouwing aanwezig. De vraag of dat zou komen door het welzijnsbeleid van de afgelopen 15 jaar kan daarom buiten beschouwing blijven.

Wel lijkt mij aannemelijk dat de toename van bruiloften, recepties en jubilea bij deze instellingen mede het gevolg is van grotere bestedingsmogelijkheden. Dat rechtvaardigt echter nog niet de gevolgtrekking dat hier geen sprake is van concurrentie met de reguliere horeca-ondernemingen.

Theoretisch hebben deze leden gelijk met hun stelling dat op veel meer gebieden dan dat van de alcoholverstreking van oneigenlijke concurrentie sprake zou kunnen zijn. Daarover bestaan echter gegevens noch klachten en voor wetgevend optreden daartegen is daarom geen reden. De eerder vermelde motie vroeg daar ook niet om.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of ik de stelling onderschrijf dat de horeca de strijd tegen het paracommercialisme heeft verloren. Dat doe ik niet. Uit de meergenoemde zelfreguleringsafspraken die inmiddels tot stand zijn gekomen blijkt reeds het tegendeel. Ook in de gesprekken met het Bedrijfschap Horeca zijn geen gronden voor een dergelijke veronderstelling naar voren gekomen.

Wel is er reden om zich voordoende ongewenste mededinging door de paracommercieel opererende instellingen tegen te gaan. Daarover gaat dit wetsvoorstel, ter ondersteuning van de door het horeca-bedrijfsleven zelf aangevatte zelfregulering.

Voor de vraag van de leden van deze fractie over het tijdsverloop tussen de aanvaarding van de motie van 5 november 1985 en de indiening van het wetsvoorstel verwijs ik naar het antwoord op eenzelfde vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie.

Over de aanpak van het alcoholmatigingsbeleid, inclusief nieuwe regelgeving, kan ik deze leden meedelen, dat daarover momenteel interdepartementaal overleg gaande is.

Het lid van de G.P.V.-fractie meende dat niet al te hoge verwachtingen mogen worden gekoesterd over de effectiviteit van de bestrijding van het paracommercialisme met behulp van de thans voorgestelde wijziging van de Drank- en Horecawet. Ik wijs erop dat het gaat om het wegnemen van de uit een oogpunt van mededinging ongewenste aspecten van paracommercialisme. Door zelfregulering als uitgangspunt te nemen en waar nodig te bevorderen zal het wetsvoorstel naar mijn mening wel degelijk effect hebben.

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

Naar aanleiding van de door de C.D.A.-fractie gemaakte opmerking en de door de P.v.d.A.-fractie gestelde vragen ter zake van alcoholontmoediging en -matiging en de mogelijkheden om alcoholmisbruik tegen te gaan, merk ik het volgende op.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt aan de gemeenten een instrument verschafte om de verstrekking van alcoholhoudende drank door instellingen van sociaal-culturele en vergelijkbare aard aan voorschriften of beperkingen te binden, ten einde de ongewenste mededinging, die zich voordoet doordat die verstrekking onder ongelijke voorwaarden ten opzichte van de reguliere horeca plaatsvindt, tegen te gaan. Het gaat daarbij dan ook niet om de verstrekking van alcoholhoudende drank als zodanig, maar om de mededingingsaspecten daarvan. Alcoholontmoediging noch het tegengaan van alcoholmisbruik is een doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel. Dat is aan de orde in het kader van de uitvoering van het alcoholontmoedingsbeleid en de daarmee samenhangende nieuwe alcoholwetgeving. Indirect kan het onderhavige wetsvoorstel, door beperking van alcoholverstrekking in kantines en dergelijke, wel leiden tot matiging van het alcoholgebruik.

Overigens merk ik op dat, indien dat uit een oogpunt van het tegengaan van drankmisbruik geboden is, bij gemeentelijke verordening op grond van artikel 18 van de Drank- en Horecawet het verstrekken van alcoholhoudende drank kan worden verboden.

Gegevens over het functioneren van instellingen in landen waar het hun niet toegestaan is alcoholhoudende drank te verkopen heb ik niet.

In tegenstelling tot hetgeen de leden van de V.V.D.-fractie menen, hebben de gemeentebesturen thans bij de uitvoering van de Drank- en Horecawet geen taak met betrekking tot het tegengaan van oneerlijke concurrentie. De gemeente toetst aan de wet of een vergunning al dan niet verleend moet worden. Daarbij speelt het element van oneigenlijke mededinging geen rol. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt hierin in zoverre verandering te brengen dat aan de vergunning, met het oog op het tegengaan van die oneigenlijke mededinging, voorschriften of beperkingen worden verbonden. Ik deel de mening van deze leden dat de gemeentebesturen over het algemeen tevreden zullen zijn, indien een instelling in haar eigen financiële behoefte kan voorzien. Een hoge kantinewinst wil echter nog niet zeggen dat er sprake is van oneigenlijke concurrentie. Evenmin is het juist dat gemeentebesturen bij de afgifte van een vergunning zouden (kunnen) kiezen voor hoge kantinewinsten.

Indien aan de in de Drank- en Horecawet gestelde voorwaarden is voldaan, dient de gemeente een gevraagde vergunning te verlenen. Overigens wijs ik in dit verband op het in paragraaf 3 van de memorie van toelichting genoemde VNG-onderzoek, waaruit onder meer naar voren kwam dat door een groot aantal gemeenten juist werd verzocht om uitbreiding van hun wettelijke bevoegdheden ten einde paracommercialisme te kunnen bestrijden. Gemeenten blijken dus bereid waar nodig bij te dragen aan het tegengaan van oneigenlijke concurrentie.

De instellingen hebben, evenals de reguliere horeca, gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheden tot het verstrekken van alcoholhoudende drank. De omstandigheid dat het geheel verbieden van alcoholverstreking door de instellingen financiële gevolgen zou hebben voor het functioneren van die instellingen, wettigt daarom nog niet de conclusie, zoals door de leden van de V.V.D.-fractie werd verwoord, dat het bedrijfsleven, in casu de horeca, opdraait voor de financiering van het verenigingsleven. Voor zover deze leden doelen op dat deel van de inkomstenderving van de reguliere horeca, dat een gevolg is van het feit dat instellingen onder ongelijke voorwaarden in concurrentie treden met die reguliere horeca, wijs ik er op dat juist met het oog daarop het onderhavige wetsvoorstel beoogt een voorziening te treffen. Voor zover de instellingen met de Drank- en Horecawet strijdige handelingen verrichten, ook als die tot oneerlijke concurrentie leiden, kan daartegen reeds thans op grond van die wet opgetreden worden.

3. Tot nu toe ondernomen activiteiten

Voor het houden van een nieuw onderzoek als het eerder gememo-reerde VNG-onderzoek, waarnaar de leden van de C.D.A.-fractie vroegen omdat de uitkomst nu wellicht gunstiger is, zie ik geen aanleiding. Nog afgezien van de vraag of de resultaten inderdaad gunstiger zullen uitvallen, betekent zulks een ernstige vertraging in de totstandkoming van regelgeving terzake, waar nu juist, ook door het parlement, op wordt aangedrongen. Bovendien staat ook met een gunstiger uitkomst van een onderzoek geenszins vast dat van regelgeving kan worden afgezien. Vanuit de horeca zijn geen geluiden vernomen die wijzen op een verschuiving in de huidige situatie.

Getuige de indiening en handhaving van het onderhavige wetsvoorstel ben ik met de leden van de V.V.D.-fractie van mening dat een wettelijke regeling van het verschijnsel paracommercialisme gewenst en noodzakelijk is. Voor zover deze leden beogen te betogen dat daarbij voor enige vorm van zelfregulering geen plaats is, verschillen wij van mening. De teleurstelling van deze leden over een passage in de memorie van toelichting waarin zou worden gesteld dat het verschijnsel paracommercialisme op zich geen reden is voor het treffen van wettelijke voorzieningen, berust echter op een onjuiste lezing. In de bedoelde passage wordt immers slechts gerefereerd aan wettelijke voorzieningen op de in paragraaf 1 van de memorie van toelichting genoemde deelterreinen.

In antwoord op de ter zake van het instrument van onderlinge afspraken tussen betrokken sectoren door het lid van de G.P.V.-fractie gestelde vragen, zij het volgende vermeld. Het feit dat het aantal klachten over paracommerciële activiteiten door instellingen waarmee het Bedrijfschap Horeca afspraken heeft gemaakt aanzienlijk is verminderd, geeft reeds aan dat dit instrument grote waarde heeft. Daarnaast heeft de horeca, de sector die heeft aangedrongen op aanpak van het paracommercialisme, ook zelf zijn waardering uitgesproken over de werking van de afspraken. Blijkens door het Bedrijfschap Horeca

verstrekke informatie valt meer dan de helft van de betrokken instellingen onder een dergelijke afspraak. Deze afspraken betreffen de tijden gedurende welke alcohol geschonken mag worden, een verbod van het ter beschikking stellen of het verhuren van de kantine ten behoeve van bruiloften, partijen en dergelijke en het zich onthouden van commerciële horeca-activiteiten die niet in overeenstemming zijn met de doelstelling van de instelling.

De afspraken die zijn gemaakt blijken toereikend om paracommercialisme naar genoegen van de belanghebbende partijen te bestrijden. Zoals echter reeds in de memorie van toelichting is vermeld, is zelfregulering (nog) niet voor alle sectoren tot stand gekomen. De afspraken regelen de mededinging en hebben niet het doel overmatig drankgebruik te bestrijden. Ik moge verwijzen naar het hieromtrent in paragraaf 2 van deze memorie gestelde. Voor zover de afspraken daaraan een bijdrage leveren is dat natuurlijk een toe te juichen neveneffect.

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de P.v.d.A-fractie vroegen zich af waarom de onderhavige systematiek, namelijk in principe zelfregulering en bij het ontbreken daarvan wettelijke bepalingen, niet ook op andere terreinen kan worden doorgevoerd. Op zich is dit niet ondenkbaar. Het zal echter van de in het geding zijnde belangen en van de aard van de problematiek afhangen of deze systematiek op het desbetreffende terrein toegepast kan worden.

De suggestie van dezelfde leden dat zelfregulering een gelegenheidsoplossing is, omdat concreet inzicht in wat zich op lokaal niveau afspeelt ontbreekt, onderschrijf ik niet. In paragraaf 1 van deze memorie heb ik reeds aangegeven dat bewust voor zelfregulering als uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel is gekozen. Daarbij gaat het erom dat de betrokken partijen, de horeca enerzijds en de instellingen anderzijds, tevreden zijn over de gemaakte afspraken. Daar waar de wettelijke bepalingen van toepassing zullen zijn, krijgen de gemeentebesturen bepaalde taken, waarbij wordt aangesloten bij het instrument van de vergunningverlening in de Drank- en Horecawet. In de memorie van toelichting is op dit punt beoogd aan te geven dat, in verband met de lokale aspecten van het fenomeen paracommercialisme, een uitputtende regeling op rijksniveau niet mogelijk is.

Inderdaad draagt het wetsvoorstel de gemeenten op mededingingsbeleid te voeren. Daartoe zijn de gemeenten ook zeer wel in staat. Mededingingsaspecten zijn bijvoorbeeld ook aan de orde bij de verdeling van standplaatsen op markten.

De volgende vraag van de leden van deze fractie beantwoord ik als volgt. Hierboven onderschreef ik de stelling van de leden van deze fractie dat ook buiten het geval van alcoholverstrekking sprake kan zijn van oneigenlijke concurrentie. Daaraan voegde ik toe dat het wetsvoorstel zich beperkt tot oneigenlijke mededinging, bestaande in alcoholverstrekking door niet-horeca-instellingen. Deze instellingen hebben, als zij aan de wettelijke vereisten voldoen, recht op een vergunning ingevolge de Drank- en Horecawet. Aan die vergunning worden echter voorschriften of beperkingen verbonden die nodig zijn om – kortweg – ongewenste mededinging door alcoholverstrekking te voorkomen. Zij kunnen uitsluitend betrekking hebben op de in artikel 3a, tweede lid, genoemde onderwerpen (bruiloften en partijen, reclame daarvoor en tijden gedurende welke alcohol wordt verstrekt). Andere activiteiten van de instelling spelen daarbij geen rol.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden twijfels over de juistheid van de opmerking dat de pijn voor het horeca-bedrijfsleven niet zit in de direct

met de eigenlijke activiteiten van de instellingen verband houdende alcoholverstrekking. Uit gesprekken met het Bedrijfschap Horeca is duidelijk gebleken dat men begrijpt en ook aanvaardt dat bijvoorbeeld na een gespeelde wedstrijd, na een training of tijdens een ledenvergadering alcohol geschonken wordt. Ook uit de afspraken die het bedrijfschap met de sportbonden en het beroepsmatig geleide buurt- en clubhuiswerk heeft gemaakt, blijkt dat het bedrijfschap een zekere mate van alcoholverstrekking aanvaardbaar acht.

De reden van de eenmalige storting door het Ministerie van Economische Zaken in het Gemeentefonds, waarnaar de leden van de V.V.D.-fractie informeerden, ligt in het volgende. De gemeenten dienen op grond van het wetsvoorstel te bezien of aan de reeds verleende vergunningen alsnog voorschriften of beperkingen dienen te worden verbonden. Dit brengt een extra administratieve belasting voor de gemeenten met zich mee. De Financiële Verhoudingswet 1984 (Stb. 1983, 650) bepaalt dat, indien beleidsvoornemens van het rijk leiden tot wijziging in de uitoefening van taken of activiteiten door de gemeenten, met redenen wordt omkleed en met kwantitatieve gegevens wordt gestaafd welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de gemeenten zijn. Tevens moet worden aangegeven via welke bekostigingswijze(n) de financiële gevolgen kunnen worden opgevangen. De VNG heeft aangegeven welke extra taken de gemeenten als gevolg van de voorgestelde regeling dienen uit te voeren. Het in de memorie van toelichting genoemde bedrag van f 3 489 920 betrof een op basis van die gegevens door de VNG gedane raming van de kosten die de gemeenten in de overgangssituatie, dat wil zeggen de periode waarbinnen de gemeenten dienen te bezien of aan reeds verleende vergunningen alsnog voorwaarden of beperkingen dienen te worden verbonden, zullen moeten maken. Op basis van nader overleg met de VNG heeft het Ministerie van Economische Zaken als compensatie voor die kosten inmiddels een eenmalige storting in het Gemeentefonds van f 2 587 800 aangeboden. Het zou immers niet redelijk zijn de betrokken instellingen voor een wijziging van een aan hen reeds rechtmatig verleende vergunning leges in rekening te brengen. De Drank- en Horecawet biedt daarvoor thans trouwens ook geen basis. Voor zover het nieuwe vergunningen betreft is daarvoor op de normale wijze leges verschuldigd.

Daarnaast is een eenmalig bedrag van f 215 000 aan de VNG toegezegd voor door haar ten behoeve van de gemeenten te verrichten werkzaamheden op het gebied van gegevensverzameling.

Graag geef ik een toelichting op de kennelijk door de leden van de V.V.D.-fractie gewenste introductie van een nieuwe, speciaal voor alcoholverstrekkende niet-horeca-instellingen bestemde vergunning. Genoemde leden stellen voor dat het houders van zo'n vergunning verboden zou zijn horeca-activiteiten te plegen buiten de doelstelling van de vereniging. Eerder in dit deel van het voorlopig verslag hebben deze leden al aangegeven dat het mogelijk is activiteiten te bedenken die aanliggen tegen de kernactiviteiten van de betrokken instelling. Nog eenvoudiger is het om de doelstelling van een instelling zo te omschrijven dat alcoholverstrekking op paracommerciële wijze daar zonder meer binnen valt. De door deze leden voorgestelde regeling zou dan volstrekt langs haar doel schieten. Dit kan alleen worden opgelost door voor te schrijven dat in elke afzonderlijke vergunning precies wordt aangegeven wat met betrekking tot alcoholverstrekking wel en niet is toegestaan, een tijdrovende, ingewikkelde en ook uit een oogpunt van toezicht verre van eenvoudige werkwijze.

De eenvoud van het huidige wetsvoorstel zit hem vooral in het beperkte toepassingsgebied ervan: het geldt alleen daar waar geen zelfregulering bestaat. Voor die situaties waarbij de wet nog wel van

toepassing is, wordt precies aangegeven waarop de beperkingen en voorschriften betrekking kunnen hebben; een toetsing aan de doelstellingen van de inrichting hoeft daarbij niet plaats te vinden. Anders dan deze leden menen bestaat er geen verplichting voor gemeenten om een verordening vast te stellen. Er is alleen sprake van een bevoegdheid daartoe.

Ik vind het voorstel van deze leden de gemeenten te verplichten over zo'n verordening de Kamer van Koophandel te horen te zwaar. Het gaat bij deze verordeningen om *nadere* regels over de voorschriften en beperkingen die aan een vergunning worden verbonden. Deze onderwerpen staan limitatief in artikel 3a, tweede lid, opgesomd, maar kunnen in een verordening worden uitgewerkt. De leden van de V.V.D.-fractie verwijzen ter adstructie van hun voorstel naar artikel 18 van de Drank- en Horecawet. Daarbij gaat het om verordeningen waarbij door de gemeenten beperkte verboden worden uitgevaardigd om in bepaalde inrichtingen alcohol te verstrekken, eventueel ondanks een verleende vergunning. Deze verboden kunnen ook het reguliere horeca-bedrijfsleven treffen. Daarin zag de wetgever aanleiding de gemeenten voor te schrijven over een artikel 18-verordening onder meer de Kamer van Koophandel te horen. Van een tot het horeca-bedrijfsleven gericht verbod is bij een verordening krachtens artikel 3a, derde lid, echter geen sprake. Ik zou de gemeenten de vrijheid willen laten te bepalen hoe zij een eventuele verordening krachtens artikel 3a, derde lid, voorbereiden.

Eenzelfde vrijheid lijkt mij passend voor de voorbereiding van vergunningen aan de betrokken instellingen. Het wetsvoorstel voorziet reeds in publikatie van ontwerpbeschikkingen daartoe (artikel 3c). Dit geeft alle belanghebbenden, ook de Kamers van Koophandel indien die dat wensen, de gelegenheid hun zienswijze naar voren te brengen.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen eveneens om een verduidelijking van het begrip inrichting zoals dit in het nieuwe artikel 3a, tweede lid, onder a, wordt gehanteerd. Ten aanzien van dit begrip is artikel 1, eerste lid, van de Drank- en Horecawet van toepassing. In dat artikel wordt het begrip inrichting gedefinieerd als: de besloten ruimte, waarin een in artikel 3, eerste lid, onder a of b, bedoeld bedrijf, of de in dat lid, onder c, bedoelde werkzaamheid wordt uitgeoefend, met – voor zover zij te zamen daarmee tot dat doel in gebruik zijn de open aanhorigheden daarvan en de in de in de onmiddellijke nabijheid daarvan gelegen gedeelten van de openbare weg. Ook een bij een sportkantine behorend terras dient derhalve tot de inrichting gerekend te worden. Voor zover er geen sprake is van een inrichting in de hierbedoelde zin, zal ingevolge artikel 4, eerste en tweede lid, van de wet ter plaatse geen alcoholhoudende drank mogen worden verstrekt.

Het daarna volgende betoog van de leden van de V.V.D.-fractie over de financiële lasten van het wetsvoorstel, dat tot mijn genoegen uitmond in instemming met het wetsvoorstel, behoeft enige nuancering.

Vooropgesteld zij dat de verhoging van de Drank- en Horecawetleges alleen betrekking heeft op nieuwe vergunningen en één keer, namelijk bij de verlening van die vergunningen, aan de orde is. Voor de bestaande bedrijven en instellingen, die al over een vergunning beschikken, geldt zij niet. Voorts moet bedacht worden dat, na de geweldige groei in de afgelopen decennia van het aantal instellingen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, slechts met een beperkte aanwas van nieuwe instellingen rekening behoeft te worden gehouden. Bovendien zullen op veel van die instellingen zelfreguleringsverplichtingen van toepassing zijn. De omvang van de door de gemeenten ter uitvoering van dit wetsvoorstel te verrichten werkzaamheden zal, afgezien van de hierboven besproken overgangsprikelen, derhalve beperkt zijn en daarmee ook de legesverhoging die daaruit voortvloeit.

Na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel is de

vaststelling van de hoogte van de leges een zaak van de gemeenten zelf. Over de te verwachten stijging daarvan kan ik daarom geen verder gaande uitspraken doen. Die stijging zal ook kunnen variëren van gemeente tot gemeente. Wel wijs ik er in dit verband op dat ingevolge het bij de wet van 3 juli 1989 (Stb. 302), houdende wijziging van de gemeentewet op het stuk der belastingen, gewijzigde artikel 279 van de gemeentewet de geraamde opbrengst van de leges de geraamde gemeentelijke uitgaven terzake niet mogen overtreffen.

Mij is niet duidelijk wat de leden van de V.V.D.-fractie bedoelen met hun uitspraak dat, indien de rijksoverheid een beter landelijk beleid met duidelijker richtlijnen had gevoerd, de nu voorziene aanpassingen van de Drank- en Horecawet door de gemeentebesturen zouden zijn voorzien en daardoor geleidelijk en flexibeler inpasbaar waren geweest. De huidige Drank- en Horecawet biedt geen mogelijkheden om tegen paracommercialisme op te treden, noch voor de gemeentebesturen, noch voor de rijksoverheid via richtlijnen. Dit wetsvoorstel beoogt in bevoegdheden voor de gemeenten te voorzien. Daarop kunnen zij echter in de huidige praktijk van vergunningverlening niet vooruit lopen.

Ten slotte: de reguliere horeca-ondernemers hebben een duidelijk belang bij deze wetswijziging. Ik vind het daarom gerechtvaardigd dat de bovenbedoelde legesverhoging ook aan nieuw te vestigen horecabedrijven in rekening wordt gebracht. Er is geen grond voor de veronderstelling dat deze legesverhoging tot onredelijke financiële gevolgen voor de horecasector en de instellingen zal leiden. Tot het doorvoeren van enige aanpassing zie ik dan ook geen aanleiding. Een financiële compensatie aan betrokkenen op dit punt is daarom evenmin aan de orde.

Of de voorgestelde wettelijke regeling, gelet op het uitgangspunt van zelfregulering, in concreto voornamelijk betrekking zal hebben op kerken en kerkgenootschappen, zoals het lid van de G.P.V.-fractie vroeg, zal in de praktijk moeten blijken. Zulks hangt immers af van de mate waarin deze instellingen paracommercieel handelen en van de vraag of zij in staat en bereid zijn om alsnog gezamenlijk dan wel afzonderlijk tot afspraken met het Bedrijfschap Horeca te komen.

De vragen van dit lid over mogelijke consequenties van het primaat van privaatrechtelijke afspraken beantwoord ik als volgt. Het liefst zou ik zien dat voor alle instellingen die onder het bereik van de wet vallen zelfreguleringsafspraken zouden worden gemaakt, zonder overheidsbemoeienis. Daarbij ga ik er vanuit dat, als betrokken partijen het met elkaar eens zijn over een regeling als bedoeld in artikel 3b, de overheid niet de pretentie moet hebben het beter te weten. In die optiek is er geen plaats voor het bij wet stellen van minimumeisen aan zelfreguleringsafspraken.

Hetzelfde lid stelde vervolgens een vraag over de inhoud van de voorschriften en beperkingen die krachtens artikel 3a aan een vergunning kunnen worden verbonden. Inderdaad wordt alleen gesproken van bijeenkomsten van persoonlijke aard, reclame maken daarvoor en tijden gedurende welke alcohol mag worden verstrekt. Daar gaat het bij de klachten over paracommercialisme om. Meer regelen is daarom niet nodig. Daarbij wijs ik erop dat de Drank- en Horecawet alleen van toepassing is voor zover er alcohol wordt verstrekt. Het verhuren van accommodatie en het bieden van restauratieve voorzieningen zonder alcoholverstrekking zijn vergunningvrij. Ik zie geen reden om daarin verandering te brengen. Zou daarbij echter in de in het wetsvoorstel bedoelde instellingen wel alcohol worden verstrekt, dan gelden wel voorschriften en beperkingen als bedoeld in artikel 3a, tweede lid, onder c. Dit geldt ook in het door dit lid genoemde geval van fungeren als openbaar café/restaurant, los van enige sociale, sportieve of culturele activiteit. Daardoor kan aan een zodanig functioneren behoorlijk afbreuk

worden gedaan. Daarbij komt dan nog dat in die gevallen doorgaans een commerciële rechtsvorm (eenmansbedrijf, vennootschap) zal zijn gekozen, zodat de nieuwe regeling in het geheel niet van toepassing is.

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg eveneens naar de gevolgen van een wijziging in het aanbod van reguliere horecabedrijven in opwaartse zin. De voorgestelde regeling is niet van toepassing op reguliere horeca-ondernemingen. Dit houdt in dat, indien door de desbetreffende ondernemer wordt voldaan aan de ingevolge de wet gestelde eisen, het gemeentebestuur aan hem de gevraagde vergunning dient te verlenen. Het feit dat er reeds voldoende aanbod in de paracommerciële sfeer aanwezig is, speelt daarbij geen rol. Afhankelijk van de overige plaatselijke omstandigheden en de mate waarin de drankverstrekking door de instelling reeds door de aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen is ingeperkt, zal een dergelijke wijziging in het reguliere horeca-aanbod wel ingevolge het nieuwe artikel 3a, vierde lid, kunnen leiden tot een aanpassing van die voorschriften en beperkingen.

Een schatting van de positieve budgettaire effecten die zullen optreden als gevolg van de verschuiving van paracommerciële activiteiten naar commerciële activiteiten is niet te geven.

5. Deregulering

Met betrekking tot de uit de regeling voortvloeiende administratieve lastenverzwaring voor de gemeenten, waaromtrent bij de leden van de P.v.d.A.-fractie nog onduidelijkheid bestond, merk ik het volgende op.

Met de in paragraaf 5 van de memorie van toelichting genoemde verzwaring van de administratieve lasten voor de gemeenten wordt bedoeld op de extra werkzaamheden die de gemeenten ter uitvoering van de in het wetsvoorstel neergelegde nieuwe regeling zullen moeten verrichten. Deze werkzaamheden betreffen bijvoorbeeld het in contact treden met plaatselijke organisaties, het horen van belanghebbenden, het opstellen van gespreksverslagen, het voeren van overleg ter secretarie omtrent de vraag of en in hoeverre plaatselijke omstandigheden vergunningsvoorschriften of -beperkingen rechtvaardigen, het opstellen en publiceren van ontwerpbesluitingen en eventueel het voeren van beroepsprocedures. In de bekostiging van de uitvoering van deze extra werkzaamheden zal moeten worden voorzien. Wat betreft het in de overgangperiode verbinden van voorschriften en beperkingen aan reeds verleende vergunningen, kunnen de kosten worden bestreden uit de bijdrage van het Ministerie van Economische Zaken in het Gemeentefonds, die, zoals al in de memorie van toelichting werd vermeld, eenmalig is. Voor de indiening van toekomstige vergunningaanvragen zullen aan de aanvragers, dus zowel reguliere horeca-ondernemers als instellingen, leges op basis van kostendekkendheid in rekening kunnen worden gebracht.

Voor een schadeloosstelling van de instellingen voor een eventuele vermindering van inkomsten als gevolg van geringere drankverkoop, zoals deze leden menen, zie ik geen aanleiding. De inkomsten tot nu toe zijn immers mede mogelijk geweest doordat onder ongelijke voorwaarden ten opzichte van de reguliere horeca kon worden geopeerd. Ook bij de zelfreguleringsafspraken is zo'n compensatie niet aan de orde. Het antwoord op de vraag van deze leden of een hogere uitkering aan de gemeenten in het vooruitzicht wordt gesteld, luidt eveneens ontkennend.

De omzet in de paracommerciële sfeer van de instellingen die niet onder een zelfreguleringsafpraak vallen, wordt door het Bedrijfschap Horeca geschat op f 750 mln. Aangenomen mag worden dat ten minste een deel daarvan als gevolg van de voorgestelde regeling naar de reguliere horeca zal toevloeien.

De vraag van de leden van de V.V.D.-fractie over de rol van de overheid bij sociaal-economische overlegstructuren laat zich moeilijk in abstracto beantwoorden. Toegespitst op het onderhavige wetsvoorstel moge duidelijk zijn dat ik geen rol voor de overheid zie als het gaat om de inhoud van zelfreguleringsafspraken als bedoeld in artikel 3b, eerste lid, zoals dat in het wetsvoorstel is opgenomen. Ik meen dat deze leden overigens de taak van de gemeenten bij de uitvoering van de Drank- en Horecawet te zwak onder woorden brengen als zij het hebben over «een zekere rol». Het is het gemeentebestuur dat beslist over krachtens die wet te verlenen vergunningen en, bij het ontbreken van zelfreguleringsafspraken, over aan die vergunningen te verbinden voorschriften en beperkingen. Daarbij dient het wel acht te slaan op datgene wat vanuit belanghebbende kringen, bedrijfsleven en instellingen, naar voren wordt gebracht.

De mening van het lid van de G.P.V.-fractie dat wel erg lichtvaardig wordt gedacht over de extra handhavingslast, deel ik niet. Inderdaad komt er een extra taak bij voor de opsporingsambtenaren, namelijk de controle op naleving van de aan een vergunning verbonden voorschriften of beperkingen. Dat de vergunningverlening wellicht gecompliceerder wordt wil echter nog niet zeggen dat dus ook de handhaving zo veel arbeidsintensiever wordt. Bovendien zullen de opsporingsambtenaren ten aanzien van de instellingen die vallen onder een zelfreguleringsafpraak niet méér hoeven te controleren dan wat reeds thans tot hun taak behoort. In geval van privaatrechtelijke afspraken zijn het immers de partijen zelf die verantwoordelijk zijn voor een juiste nakoming daarvan en elkaar daarop kunnen aanspreken. Voor het gemeentebestuur is in dit verband geen taak weggelegd, zolang er van een gehoudenheid tot naleving van zelfreguleringsafspraken sprake is.

6. Advies Raad voor de gemeentefinanciën

Voor een structurele toevoeging aan het Gemeentefonds om de financiële gevolgen voor de instellingen en de gemeenten op te vangen, zoals voorgesteld door de leden van de P.v.d.A.-fractie, zie ik geen aanleiding. Daarbij wijs ik er in de eerste plaats op dat bij de tot nu toe tot stand gekomen zelfreguleringsafspraken een tegemoetkoming aan de daarbij betrokken instellingen niet aan de orde is geweest. In het verlengde daarvan lijkt mij dat evenmin nodig voor die instellingen waarvoor nog geen zelfregulering is tot stand gekomen. Bovendien geldt op zijn minst voor een aantal van die instellingen dat die in het geheel geen financiële faciliteiten van gemeenten ontvangen, waarbij ik denk aan kerkelijke instellingen. Wat de gemeenten betreft wijs ik erop dat deze de uit het wetsvoorstel voortvloeiende werkzaamheden vergoed kunnen krijgen uit de door hen in rekening te brengen leges. De zinsnede «dat deze gemeenten in staat moeten worden geacht (...) tot een evenwichtige afweging van belangen te komen», waaraan deze leden in dit verband refereerden, kan als volgt worden toegelicht. In de memorie van toelichting (paragraaf 6) is opgemerkt dat het in een aantal gemeenten wellicht tot enige spanning zou kunnen leiden tussen enerzijds de financiële band tussen de gemeente en een instelling en anderzijds de taak van de gemeente om in het kader van de in het wetsvoorstel neergelegde regeling aan een vergunning voorschriften of beperkingen te verbinden. Ik ben van mening dat deze gemeenten voldoende capaciteiten bezitten om, ondanks de gesignaleerde spanning, tot een voor betrokkenen aanvaardbare beslissing te komen. In die zin is bovengenoemde zinsnede bedoeld.

Met hoeveel extra manuren de controle op naleving van de regeling gemoeid zal zijn, is moeilijk aan te geven. Die controle zal namelijk

grotendeels samenvallen met de reeds bestaande controle. De in dat verband te verrichten werkzaamheden zullen als gevolg van het wetsvoorstel dan ook niet beduidend toenemen.

De termijn van twaalf maanden, waarbinnen de gemeenten moeten beslissen omtrent het al dan niet verbinden van voorschriften of beperkingen aan voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel reeds verleende vergunningen, is gebaseerd op het overzicht van de werkzaamheden die de gemeenten in dat verband zullen moeten verrichten, zoals dat door de VNG is opgesteld. Bij het opstellen daarvan is ook door de VNG uitgegaan van die termijn. Van belang is dat het hierbij alleen gaat om op grond van artikel 3, eerste lid, onder a, van de Drank- en Horecawet aan instellingen van sociaal-culturele aard enzovoorts verleende vergunningen. Bovendien zullen de gemeenten in belangrijke mate gebruik kunnen maken van de door de VNG op landelijk niveau verzamelde informatie, zoals vermeld in paragraaf 5 van de memorie van toelichting.

II. ARTIKELEN

Artikel 1, onderdeel A

Artikel 3a, eerste lid

Met betrekking tot de mogelijkheid om ook de Kamers van Koophandel te betrekken bij de besluitvorming van de gemeenten ten aanzien van de verlening van vergunningen, waar de leden van de V.V.D.-fractie nogmaals aandacht voor vroegen, zij verwezen naar het in paragraaf 4 van deze memorie gestelde.

Voor de invoeging in artikel 3a, eerste lid, zevende regel, van het woordje «mede» zie ik geen aanleiding. Het element «plaatselijke en regionale omstandigheden», biedt, zoals in paragraaf 4 van de memorie van toelichting is uiteengezet, te zamen met het vereiste dat de voorschriften of beperkingen «nodig moeten zijn ter voorkoming van (...)» voldoende ruimte aan de gemeenten om bij hun beslissing rekening te houden met de door deze leden bedoelde aspecten, die immers alle behoren tot plaatselijke en regionale omstandigheden.

Artikel 3a, eerste en tweede lid

Het ligt in de rede dat de door de leden van de P.v.d.A.-fractie genoemde oudercommissie-avonden of door scholen georganiseerde ouderavonden van dezelfde aard zijn als de door deze leden aangehaalde, en in de memorie van toelichting op dit artikelonderdeel bedoelde, voorbeelden van handelingen die een niet-paracommercieel karakter dragen. Zulks geldt naar mijn mening eveneens voor het afscheid van de voorzitter van een ouderraad of de directeur van een school. Het gaat er om dat in deze gevallen sprake is van bijeenkomsten met een zakelijk karakter die in direct verband staan met de normale activiteiten van de instelling.

De mening van de leden van de V.V.D.-fractie dat de opsomming in het tweede lid van artikel 3a te beperkt is om de wet op een geloofwaardige wijze toe te kunnen passen, deel ik niet. De bedoelde opsomming is bewust beperkt tot de genoemde drie onderwerpen. Enerzijds wordt hiermee zeker gesteld dat de voorschriften of beperkingen alleen betrekking zullen hebben op de drankverstrekking door de instelling. Anderzijds is deze beperking aangebracht, omdat het niet de bedoeling is elke drankverstrekking door de instellingen onmogelijk te maken.

Artikel 3a, vijfde lid

De leden van de P.v.d.A.-fractie legden terecht een verband tussen de ontheffingsmogelijkheid van artikel 3a, vijfde lid, en het doel van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel strekt ertoe paracommerciële activiteiten van niet-horeca-instellingen aan banden te leggen via aan vergunningen voor deze instellingen te verbinden voorschriften of beperkingen. Dat betekent niet dat deze instellingen in het geheel geen alcohol meer zullen mogen verstrekken; binnen de grenzen van de vergunning blijft dat hun toegestaan. Niettemin is in het wetsvoorstel voor incidentele gevallen de mogelijkheid van een ontheffing van de voorschriften of beperkingen die aan de vergunning verbonden zijn opgenomen. Gelet op het doel van het wetsvoorstel is de ontheffingsmogelijkheid strikt geredigeerd, waarbij is aangesloten bij de eveneens strikte formulering van artikel 38, tweede lid, van de Drank- en Horecawet.

Bij het bovenstaande moet wel worden bedacht dat de ontheffingsmogelijkheid alleen die instellingen aangaat die niet onder een zelfreguleringsafpraak vallen. Aan de vergunningen voor instellingen waarvoor zo'n afspraak wel geldt worden immers in het geheel geen voorschriften of beperkingen verbonden; hun drankverstrekkingactiviteiten worden, afgezien van de algemene wettelijke eisen, uitsluitend beperkt door de met het Bedrijfschap Horeca overeengekomen regeling waaraan zij zijn gebonden.

De leden van de V.V.D.-fractie zullen aan bovenstaand antwoord aan de leden van de P.v.d.A.-fractie naar ik hoop een geruststelling kunnen ontlenen voor hun vrees dat de ontheffingsmogelijkheid, die zij op zich juist achten, de mogelijkheid opent tot het omzeilen van het gehele stelsel van vergunningen en beperkingen en daarmee het fundament van het wetsvoorstel zal aantasten. Bij de beslissing over een ontheffingsaanvraag zal het gemeentebestuur alle in het geding zijnde belangen, waaronder die van de reguliere horeca een gewichtige plaats innemen, in de overwegingen moeten betrekken. Voor die afweging kan en zal in veel gevallen overleg met het bedrijfsleven noodzakelijk en dus ingevolge de algemene beginselen van behoorlijk bestuur geboden zijn. Zulk een overleg uitdrukkelijk voor alle gevallen voorschrijven gaat mij echter te ver. Ik wijs er bovendien op dat, mocht voor een bijzonder geval van zeer tijdelijke aard tot het verlenen van een ontheffing worden overgegaan, daartegen bij de administratieve rechter kan worden opgekomen, desgevenst op korte termijn door een verzoek om een voorlopige voorziening.

Van het begrip «bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard», waarnaar deze leden informeerden, is een voorbeeld gegeven in de memorie van toelichting. Een nadere invulling van het begrip zou leiden tot theoretische casuïstiek. Ik meen te mogen volstaan met verwijzing naar de reeds uit de gekozen formuleringen af te leiden beperkte strekking, zoals hierboven verwoord in antwoord op een vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie.

Artikel 3c

Als belanghebbenden in de zin van dit artikel dienen te worden aangemerkt de vergunningaanvrager of -houder, de ondernemers waarmee de desbetreffende instelling geacht kan worden in concurrentie te treden alsmede, in voorkomend geval, vertegenwoordigers van organisaties die de belangen van de betrokken instelling onderscheidenlijk de betrokken ondernemers behartigen. Het lijkt mij niet nodig deze opsomming in de wet op te nemen.

Voor een afzonderlijke toezending van de ontwerpbeschikking aan de Kamer van Koophandel, waar de leden van de C.D.A.-fractie naar vroegen, zie ik, naast de voorgeschreven publikatie daarvan, geen aanleiding.

De Minister van Economische Zaken,
J. E. Andriessen