

Ontwikkeling

OW

Stadskantoor

Lübeckplein 2

Postbus 538

8000 AM Zwolle

Telefoon (038) 498 2291

www.zwolle.nl

Evaluatie verordening Paracommercie gemeente Zwolle

Opdrachtgever

Opdrachtnemer

Versie

1

Datum

30 juni 2016

Datum 30 juni 2016
Ons kenmerk Evaluatie verordening paracommercie gemeente Zwolle

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Context ten aanzien van de evaluatie	3
3	De evaluatie	3
3.1	Klachten	4
3.2	Melding afwijking schenktijden	4
3.3	Conclusie	4
4	Dilemma	5
	Bijlage 1: Verordening Paracommercie gemeente Zwolle	7
	Bijlage 2: Klachten/meldingen	9

1 Inleiding

Op 16 juni 2014 heeft de gemeenteraad de verordening Paracommercie gemeente Zwolle vastgesteld, die op 1 oktober 2014 in werking is getreden. De noodzaak tot het opstellen van een verordening vloeide voort uit de nieuwe Drank- en horecawet (DHW) die op 1 januari 2013 in werking trad en die gemeenten verplichtte een paracommerciële verordening op te stellen.

Bij de vaststelling van de verordening is aan de gemeenteraad de toezegging gedaan de werking van de verordening te evalueren. Dit om enerzijds na te gaan of de verordening in de praktijk hanteerbaar is en in voldoende mate handvatten biedt om te handhaven en anderzijds om na te gaan of er geen toename van ongeoorloofde horeca-activiteiten in de paracommerciële instellingen plaats heeft gevonden.

2 Context ten aanzien van de evaluatie

De DHW dwingt de gemeente om in een gemeentelijke verordening regels te stellen ter voorkoming van oneerlijke concurrentie op het gebied van alcoholverstrekking door paracommerciële instellingen. De regels hebben betrekking op:

- Gedurende welke dagen en tijdstippen in paracommerciële instellingen alcohol mag worden verstrekt (de schenktijden)
- De verstrekking van alcohol tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard en tijdens niet verenigingsgebonden activiteiten

De regels mogen daarbij naar aard van de paracommerciële rechtspersoon verschillend zijn.

Uitgangspunt voor de verordening in Zwolle is geweest om geen onnodige beperkingen/aanpassingen in de verordening op te nemen en derhalve de bestaande situatie zo goed mogelijk in de nieuwe verordening te vertalen. In Zwolle zijn derhalve naar type instelling vaste schenktijden vastgesteld, met de mogelijkheid 10 keer per jaar, via een melding, ontheffing hiervoor te krijgen. Daarbij is ook gekozen voor een algeheel verbod op alcoholverstrekking bij bijeenkomsten van persoonlijke aard, dit met uitzondering van de categorie overige (vooral culturele) instellingen voor zover deze bijeenkomsten passend zijn bij de doelstelling. De integrale tekst van de verordening is opgenomen in bijlage 1.

3 De evaluatie

De evaluatie strekt tot het bepalen of de verordening in de praktijk werkt en geen ongewenste situaties veroorzaakt. Oftewel voldoet de verordening als toetsingskader om te bepalen of er sprake is van overtreding van de voorwaarden en heeft de nieuwe verordening niet geleid tot ongewenste toename van paracommerciële activiteiten? Dit wordt enerzijds bepaald aan de hand van de klachten en meldingen die zijn binnengekomen ten aanzien van paracommerciële instellingen en de toetsing en beoordeling van deze klachten en meldingen aan de verordening. Anderzijds kan ook aan de mate waarin paracommerciële instellingen gebruik maken van de mogelijkheid voor ontheffing van de vaste schenktijden getoetst worden of de verordening voldoet.

Datum 30 juni 2016
Ons kenmerk Evaluatie verordening paracommercie gemeente Zwolle

3.1 Klachten

Ten aanzien van een aantal paracommerciële instellingen zijn klachten gemeld met betrekking tot (mogelijke) overtreding van de verordening Paracommercie gemeente Zwolle. De klachten zijn op één na gemeld door Koninklijke Horeca Nederland afdeling Zwolle (hierna KHN). De klachten zijn getoetst aan de verordening en waar nodig is handhavend opgetreden. De diverse klachten, de beoordeling daarvan en de ondernomen actie zijn opgenomen in bijlage 2.

Het blijkt dat de verordening een voldoende toetsingscriterium is ten aanzien van de ingediende klachten. Uiteraard spelen de geconstateerde omstandigheden van het geval een rol bij de beoordeling of sprake is van een overtreding van de voorwaarden uit de verordening. Ten aanzien van Hedon geldt dat de klachten - vooral gericht op alcoholverstrekking bij congressen - op onderdelen nog nadere uitdieping behoeven c.q. dat feiten nader in kaart moeten worden gebracht om te kunnen beoordelen of sprake is van overtreding van de verbodsbepaling in de verordening. Dit omdat het criterium "passend bij de doelstelling van de rechtspersoon" (artikel 4 lid 3 van de verordening), beoordelingsruimte biedt en de omstandigheden van het geval daarbij een belangrijke rol spelen. Met betrekking tot dit laatste speelt ook een bredere discussie mee of het organiseren van congressen waarbij alcoholverstrekking plaatsvindt past binnen de doelstelling van Hedon (en de Zwolse Theaters) en daarmee wel of niet zijn toegestaan (zie paragraaf 4).

3.2 Melding afwijking schenktijden

Artikel 3 van de Verordening paracommercie gemeente Zwolle geeft de paracommerciële instellingen de gelegenheid om maximaal 10 keer per jaar af te wijken van de reguliere schenktijden mits dit vooraf bij de gemeente wordt gemeld. Hiertoe dient het meldingsformulier op de website van de gemeente ingevuld te worden.

Sinds het inwerktreden van de verordening in oktober 2014 tot en met 31 december 2014 hebben van de 105 paracommerciële instellingen twee instellingen van de mogelijkheid tot afwijken gebruik gemaakt en wel voor één respectievelijk zeven keer. In 2015 hebben vier instellingen elk één keer van de mogelijkheid tot afwijken gebruik gemaakt en één instelling heeft dit acht keer gedaan.

3.3 Conclusie

Gelet op de uitgevoerde toetsing van de binnengekomen klachten aan de verordening en het (beperkte) aantal meldingen door paracommerciële instellingen van afwijkende schenktijden blijkt de verordening in de praktijk goed te werken. De regels bieden een goede grondslag om klachten te toetsen en zo nodig te handhaven. Ook de mogelijkheid tot afwijken van de reguliere tijden blijkt een uitkomst voor enkele instellingen, maar de vrees dat deze bepaling dermate ruim was dat een hausse aan activiteiten buiten de reguliere tijden zou ontstaan is ongegrond gebleken. Van de mogelijkheid tot afwijken van de schenktijden wordt slecht beperkt gebruik gemaakt.

Datum 30 juni 2016
Ons kenmerk Evaluatie verordening paracommercie gemeente Zwolle

Wel geldt dat de gemeente Zwolle niet proactief controleert op naleving van de verordening en enkel reageert op meldingen en klachten uit de stad. Wat zich buiten het gezichtsveld van de gemeente afspeelt is daarmee onbekend. Desalniettemin biedt de verordening een goed toetsingskader ten aanzien van meldingen en klachten en om zo nodig handhavend op te treden. Er is dan ook geen aanleiding om de verordening Paracommercie gemeente Zwolle aan te passen.

Wel blijkt dat bij de categorie “overige instellingen” (en vooral de culturele instellingen) de toetsing aan het verbod op alcoholverstreking bij bijeenkomsten van persoonlijke aard voor zover deze niet passend zijn binnen de statutaire doelstellingen niet (altijd) eenvoudig is en mede afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. Het criterium van “passen bij de statutaire doelstelling” biedt de gemeente beoordelingsruimte om te bepalen of alcoholverstreking bij een activiteit al dan niet is toegestaan. Het volledig inperken of begrenzen van deze beoordelingsvrijheid in deze bepalingen is niet reëel. Het is immers niet mogelijk een volledig, gespecificeerd en uitputtend overzicht van alle wel- of niet-toegestane activiteiten op te stellen en op te nemen in de regeling. Dit houdt wel in dat in voorkomende gevallen met belanghebbenden verschil van mening kan (en zal blijven) bestaan over het oordeel van de gemeente. Dit was ook voordat de verordening werd opgesteld al een bekend probleem, waarvan bekend was dat dit ook in de verordening niet volledig opgelost zou worden. Overigens is dit niet alleen een Zwols probleem.

4 Dilemma

De KHN ageert momenteel vooral tegen de naar hun mening niet passende bijeenkomsten van persoonlijke aard binnen Hedon en Zwolse theaters, waarbij de discussie zich momenteel vooral toespitst op congressen. Daarbij staan de bijeenkomsten zelf in het kader van de DHW niet ter discussie, maar gaat het om het wel of niet geoorloofd zijn van de alcoholverstreking bij deze bijeenkomsten. Overigens (b)lijkt het bezwaar van KHN zich te richten op congressen bij deze instellingen in het algemeen (met of zonder alcoholverstreking).

Het dilemma luidt daarmee kortweg:

Wil de gemeente Zwolle ten aanzien van de culturele instellingen alcoholverstreking bij bijeenkomsten van persoonlijke aard en meer in het bijzonder bij congressen (blijven) toestaan?

De constatering van dit dilemma past binnen deze evaluatie, maar de beantwoording daarvan niet en vraagt een bredere, meer beleidsmatige afweging. Een keuze in het wel of niet toestaan van alcoholverstreking bij deze activiteiten en het aanpassen van de verordening daarop zal altijd het belang van één van de partijen schaden. Voordat de gemeente Zwolle hierin beslissend zou kunnen optreden ligt het voor de hand dat, gezien de professionele relatie tussen de culturele instellingen en KHN (o.a. via samenwerkingsverbanden als Congresstad Zwolle en convenanten), het eerst aan partijen is om in samenspraak te bezien of zij tot een gedragen oplossing voor dit dilemma kunnen komen.

Datum 30 juni 2016
Ons kenmerk Evaluatie verordening paracommercie gemeente Zwolle

Advies

Het verdient de voorkeur om eerst de culturele instellingen (Hedon en Zwolse theaters) en de KHN aan te moedigen om in samenspraak, o.a. binnen de bestaande verbanden, tot een oplossing en afspraken te komen. Daarbij kan het wenselijk zijn dat een onafhankelijke persoon deze gesprekken organiseert, begeleidt en zorg draagt voor het vastleggen van de uitkomsten. Mocht blijken dat de belanghebbenden er op deze wijze niet uit komen, kan alsnog overwogen worden als gemeente een uitspraak te doen over dit vraagstuk.

Bijlage 1: Verordening Paracommercie gemeente Zwolle

Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd
Drank- en Horecawet, art. 4

Hoofdstuk 1

Artikel 1 Begripsbepalingen

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- alcoholhoudende drank,
 - paracommerciële rechtspersoon,
- dat wat daaronder wordt verstaan in de Drank- en Horecawet.

Hoofdstuk 2 Bepalingen voor paracommerciële rechtspersonen

Artikel 2 Schenktijden

1. paracommerciële rechtspersonen die zich richten op activiteiten van sportieve aard verstrekken uitsluitend alcoholhoudende drank op:
 - maandag tot en met donderdag na 19.00 uur en tot 0.00 uur;
 - vrijdag na 19.00 uur en tot 01.00 uur;
 - zaterdag na 12.00 uur tot 01.00 uur
 - zondag na 12.00 uur en tot 0.00 uur.
2. para commerciële rechtspersonen van sportieve aard met in overwegende mate een recreatief karakter is het toegestaan om in afwijking van het eerste lid op maandag tot en met vrijdag vanaf 14:30 uur alcoholhoudende drank te schenken.
3. para commerciële rechtspersonen die zich richten op activiteiten van sociaal-culturele aard en verzorgende aard verstrekken uitsluitend alcoholhoudende drank op:
 - maandag tot en met donderdag en zondag na 12.00 uur en tot 0.00 uur;
 - vrijdag en zaterdag na 12.00 uur en tot 01.00 uur
4. Overige para commerciële rechtspersonen verstrekken uitsluitend alcoholhoudende drank op:
 - maandag tot en met zondag na 12.00 uur en tot 04.00 uur.
5. Het college kan, gelet op bijzondere omstandigheden, op aanvraag besluiten om een paracommerciële rechtspersoon in een andere categorie te plaatsen.

Artikel 3 Afwijking schenktijden

- 1 In afwijking van artikel 2, lid 1, 2 en 3 mogen de daarbij genoemde paracommerciële rechtspersonen per kalenderjaar maximaal 10 dagen alcoholhoudende drank verstrekken van 12.00 uur tot 02.00 uur.
- 2 Voorafgaand dient van een afwijking van de schenktijden melding te worden gemaakt bij de gemeente Zwolle conform een nader en uiterlijk per 1 oktober 2014 door de burgemeester vast te stellen 'lichte' meldingsprocedure

Artikel 4 Beperking verstrekking alcoholhoudende drank

- 1 Een para commercieel rechtspersoon verstrekt geen alcoholhoudende drank tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard en bijeenkomsten die gericht zijn op personen welke niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de desbetreffende rechtspersoon zijn betrokken.
- 2 Het eerste lid is niet van toepassing op paracommerciële rechtspersonen die zich richten op activiteiten van verzorgende aard voor zover de bijeenkomsten van persoonlijke aard gericht zijn op patiënten of bewoners.

Datum 30 juni 2016

Ons kenmerk Evaluatie verordening paracommercie gemeente Zwolle

- 3 Het eerste lid is niet van toepassing op paracommerciële rechtspersonen van culturele aard voor zover dit past binnen de statutaire doelstelling van deze rechtspersoon.

Artikel 5 Inwerkingtreding en citeertitel

- 1 Deze verordening treedt in werking op 1 oktober 2014.
- 2 Deze verordening wordt aangehaald als 'Verordening Paracommercie gemeente Zwolle'

Datum 30 juni 2016
Ons kenmerk Evaluatie verordening paracommercie gemeente Zwolle

Bijlage 2: Klachten/meldingen

Klachten en meldingen

Onderstaand zijn kort de klachten, de beoordeling/toets van de klacht en de ondernomen actie weergegeven:

Stichting Hockey Accommodatie De Blauwe Hand

Klacht: (schijn van) openbaar feest (ook voor niet-leden)
Oordeel: niet is vastgesteld of klacht terecht is, de aankondiging in (sociale) media zou indruk kunnen wekken dat het feest openbaar zou zijn.
Actie: voorafgaand aan het feest is de stichting schriftelijk geïnformeerd over de van toepassing zijnde regels

Doepark De Nooterhof (Stichting Earthship)

Klacht: (commerciële) verhuur vergaderruimte aan derden
Oordeel: niet vastgesteld dat verhuur in combinatie plaatsvindt met alcoholverstrekking, bovendien is de paracommerciële instelling een (horeca-)leerbedrijf in het kader waarvan alcoholverstrekking is toegestaan.
Actie: geen

Sporthal Landstede

Klacht: openbare discofeesten
Oordeel: strijd met verbod op alcoholverstrekking bij bijeenkomsten van persoonlijke aard, klacht terecht
Actie: betrokken organisator en Landstede zijn benaderd. Feesten hebben niet plaatsgevonden.

De Garage (café van COC)

Klacht: functioneren als regulier cafébedrijf (openbaar)
Oordeel: niet van toepassing, instelling is inmiddels gestopt
Actie: geen, instelling is inmiddels gestopt

Hogeschool Windesheim

Klacht: zaalverhuur, netwerkevenementen, beurzen gericht op derden
Oordeel: niet is vastgesteld of er alcohol wordt geschonken tijdens niet-onderwijs gerelateerde activiteiten dus geen overtreding geconstateerd
Actie: geen

Eureka (Assendorperplein)

Klacht: functioneren als regulier cafébedrijf (openbaar)
Oordeel: website vermeldt dat activiteiten alleen voor leden zijn en er lijkt steeds een link met cultureel aanbod dus alcoholverstrekking toegestaan
Actie: geen

Voetbalkantine WVF

Klacht: o.a. activiteiten rondom carnaval zoals het Prinsenbal
Oordeel: activiteit aan vereniging gerelateerd
Actie: geen

Datum 30 juni 2016
Ons kenmerk Evaluatie verordening paracommercie gemeente Zwolle

Hedon

Klacht: huisvesten activiteiten die ogenschijnlijk niets met doelstelling (poppodium) te maken hebben, zoals prinsjesdagcongres en feesten (al dan niet van derden)

Oordeel: Prinsjesdagcongres lijkt een zakelijke netwerkbijeenkomst; niet duidelijk is of daarbij alcohol is geschonken. Relatie met de statutaire doelstelling lijkt te ontbreken, dus alcoholverstrekking lijkt niet toegestaan (overtreding van verbod alcoholverstrekking bij bijeenkomsten van persoonlijke aard).
Verhuur voor feesten: als het sec het verhuren van een zaal is aan derden, zonder bijv. een podiumact, is er geen relatie met de statutaire doelstelling en is alcoholverstrekking niet toegestaan. Op dit vlak geen overtreding geconstateerd.
Alcoholverstrekking tijdens optredens die passen binnen de programmering en daarmee de doelstelling zijn toegestaan.

Actie: Geen overtreding geconstateerd. Passendheid van congressen nader bepalen. Hedon heeft convenant met KHN en maakt deel uit van congresstad Zwolle. Bezien of partijen binnen die verbanden tot een oplossing of afspraken komen. Klachten over feesten per incident beoordelen.

Zwolse theaters locatie Odeon

Klacht: functioneren als regulier (openbaar) horecabedrijf en beschikbaar voor feesten en partijen.

Oordeel: waar het gaat om alcoholverstrekking aan passanten en bijeenkomsten (feesten) van persoonlijke aard zonder verbinding met de culturele doelstelling is alcoholverstrekking niet toegestaan.

Actie: met Zwolse theaters zijn gesprekken gevoerd, organisatie heeft met terugwerkende kracht het bedrijfsvoeringsmodel gewijzigd (verzelfstandiging horeca) waardoor paracommerciële beperkingen voor Odeon niet meer van toepassing zijn.

Young Ones Theater

Klacht: alcoholverstrekking tijdens (openbaar) oud&nieuw feest

Oordeel: beschikt niet over Drank- en horecaverunning, dus in overtreding met horecawetgeving (toetsing aan verordening paracommercie daarmee niet aan de orde)

Actie: belangenafweging heeft plaatsgevonden en feest is doorgegaan (termijn tussen melding en activiteit was zeer kort) . Er heeft een gesprek plaatsgevonden om het bestuur te informeren over de (paracommerciële) regels. Een vergunningaanvraag wordt voorbereid.

Indaba (scoutingclub)

Klacht: alcoholverstrekking in clubgebouw

Oordeel: geen Drank- en horecaverunning, dus in overtreding met horecawetgeving (toetsing aan verordening paracommercie daarmee niet aan de orde)

Actie: Indaba heeft inmiddels een (paracommerciële) Drank- en horecaverunning aangevraagd.