

College van procureurs-generaal

Voorzitter

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag.

Aan de hoofden van de OM-onderdelen

Bezoekadres:

Prins Clauslaan 16

2595 AJ Den Haag

Telefoon +31 (0)88 699 1100

Telefax +31 (0)88 699 0165

Onderdeel	Wet- en Regelgeving
Contactpersoon	mw. mr. H.J. Dullaart
Doorkiesnummer(s)	088 6998846
Datum	14 januari 2014
Ons kenmerk	PaG/W&R/16939
Uw kenmerk	
Bijlage(n)	1
Onderwerp	Art 45 DHW, 2:48 APV en Halt

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Beste collega's,

Sinds 1 januari 2013 is de Drank- en Horecawet (DHW) uitgebreid met een nieuw art. 45, waarin is bepaald dat jongeren onder de 16 jaar strafbaar zijn als zij op een openbare plaats alcohol bij zich hebben of voor consumptie gereed hebben. Met ingang van 1 januari 2014 geldt dit verbod ook voor jongeren die de leeftijd van 18 jaar nog niet bereikt hebben.

Aan het Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie (WBOM) is gevraagd om na te gaan wat de consequenties van deze bepaling zijn voor de verbindendheid van Algemeen Plaatselijke Verordeningen (APV's) die betrekking hebben op alcoholgebruik in openbare ruimten, meer in het bijzonder art. 2:48 model-APV.

Door middel van deze brief wil ik u informeren over de reactie van het WBOM¹ en zal ik eveneens ingaan op de vraag of overtreding van art. 45 DHW voor een Halt-afdoening in aanmerking komt.

De conclusie van het WBOM is dat de bepaling van art. 2:48 Model-APV in 2013, in ieder geval ten aanzien van iemand jonger dan 16 jaar, onverbindend is en dat de rechter zal beslissen tot ontslag van alle rechtsvervolging. Art. 45 DHW ziet echter met ingang van 1 januari 2014, door het optrekken van de leeftijdsgrens naar 18 jaar, niet

¹ Voor de volledige reactie van het WBOM verwijs ik u naar de bijlage bij deze brief.

op de groep jongeren van 18 jaar en ouder. Op voorhand lijkt art. 2:48 van de Model-APV, dat zelf geen leeftijdsgrens kent, bij die categorie wel toepasbaar voor zover die bepaling zich beperkt tot personen van 18 jaar en ouder.

Op basis van deze reactie is het raadzaam om zaken betreffende overtreding van art. 2:48 APV door personen jonger dan 16 jaar (en met ingang van 1 januari 2014 jonger dan 18 jaar), die bij de parketten of bij de Centrale Verwerkingseenheid OM (CVOM) na 1 januari 2013 zijn binnengekomen, te seponeren (code 05: feit niet strafbaar), omdat voor de strafrechter ontslag van alle rechtsvervolging zou volgen.

Daarnaast wil het College onder uw aandacht brengen dat — in overleg met het ministerie van Veiligheid en Justitie en Halt — is besloten dat vanaf 1 januari 2014 voor overtreding van artikel 45 DHW naar Halt verwezen mag worden.

In het factsheet 'Strafbaarstelling alcoholbezit jongeren' van de CVOM is nu nog vermeld dat voor dit feit niet naar Halt verwezen mag worden. Dit factsheet wordt zo spoedig mogelijk in bovenstaande lijn aangepast.

Naar verwachting zal ook het Besluit aanwijzing Halt-feiten worden aangepast, dit zal afhangen van de uitkomsten van de WODC-evaluatie naar de leerstraf 'alcohol'.

Ik verzoek u om de inhoud van deze brief binnen uw onderdeel kenbaar te maken, evenals het netwerk van de betrokken ketenpartners hierover te informeren.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met collegiale groet,

Het College van procureurs-generaal,

H.J. Bolhaar



Van: mr. drs. J. Simonis (WBOM)
Aan: mr. mr. L.C. Dubbelman
Datum: 6 oktober 2013
Betreft: Verbindendheid APV-bepaling

Geachte mevrouw Dubbelman,

In uw e-mail van 5 september 2013 formuleerde u een aantal vragen met betrekking tot de consequenties van de wijziging van de Drank- en Horecawet (DHW) voor de verbindendheid van APVs die betrekking hebben op alcoholgebruik in de openbare ruimte. Tevens werd in uw e-mail de vraag aangesneden of alcoholgerelateerde overtredingen in Halt ondergebracht zouden moeten blijven. In lijn met hetgeen wij telefonisch bespraken, blijft die laatste vraag in dit advies onbesproken nu het hier niet zozeer een juridische, maar een beleidsmatige vraag betreft.

De te beantwoorden vraag met betrekking tot de relatie DHW-APV wordt hieronder als volgt geformuleerd:

Is art. 2:48 model-APV nog verbindend sinds de inwerkingtreding van art. 45 DHW op 1 januari 2013?

De vraag houdt verband met het staatsrechtelijke leerstuk van de bovengrens van de gemeentelijke verordenende bevoegdheid. Door een gemeente uitgevaardigde verordeningen mogen niet in strijd komen met hogere wetgeving.

Het leerstuk is gecodificeerd in de Gemeentewet (GW).

Art. 121 De bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn.

Art. 122 De bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen.

Art. 121 ziet op de zgn. posterieure verordening. Er is al een hogere regeling van kracht. Daarna komt een gemeente met een regeling die dezelfde materie bestrijkt. Bij de situatie waarop dit advies betrekking heeft, gaat het om een anterieure verordening. Op art. 2:48 model-APV gebaseerde APVs waren al van kracht voordat art. 45 DHW in werking trad. In dat geval zou art. 122 GW van toepassing kunnen zijn, met als gevolg dat de APV verbindendheid mist. In een op die APV toegespitste strafzaak zou dat betekenen dat het feit niet strafbaar is en dus ontslag van rechtsvervolgning zou moeten volgen indien de zaak voor de rechter zou komen.

Op zich betekent het feit dat er overlap bestaat tussen een wettelijke regeling en een APV niet

noodzakelijkerwijs dat die APV dus onverbindend is.

Mede op grond van art. 121 en 122 GW wordt aangenomen dat gemeenten de mogelijkheid bezitten de formele wet aan te vullen.

Er zijn verschillende varianten.

Allereerst de zogenoemde eigenlijke aanvulling : de gemeente regelt een bepaalde materie vanuit eenzelfde motief als de formele wetgever, maar de gemeentelijke regeling heeft betrekking op andere gedragingen of objecten dan de wet.

De tegenhanger is de oneigenlijke aanvulling: object of gedraging van de beide regeling zijn gelijk, maar de achterliggende motieven verschillen.

Dat was de situatie in het arrest dat bekend staat als ‘De Emmense Baliekluivers’.¹

Zowel het wegenverkeersreglement als de APV Emmen verboden het rondhangen op bruggen, maar omdat de eerste regeling dat deed vanuit het perspectief van de verkeersveiligheid en de APV-bepaling was ingegeven om baldadigheid tegen te gaan, was de APV geldig.

Logischerwijs doet zich ook de mogelijkheid voor dat noch het motief, noch het onderwerp samenvallen. Dat is een niet-aanvullende verordening. Dat was (mogelijk) het geval in het recente arrest van de Hoge Raad waarin het Amsterdamse APV-artikel dat het veroorzaken van overlast i.v.m. straathandel in drugs verbod, niet in strijd met de Opiumwet bleek te zijn.² In de woorden van annotator Hennekens: “[De APV] stelt een verbod op het zich ergens ophouden op een wijze die in het kader van de in een andere regeling geregelde strafbare gedragingen een negatief effect kan hebben op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven. Zij creëert een nieuw strafbaar feit dat op andere gedragingen en andere belangen ziet dan de Opiumwet regelt. “

Bij de toetsing of een APV die ogenschijnlijk in het vaarwater van een wettelijke strafbaarstelling komt, verbindend is, spelen dus de volgende criteria een rol.

- Hebben de beide regelingen (wet en APV) betrekking op dezelfde gedragingen?
- Is het achterliggende motief voor de invoering van de APV hetzelfde als dat voor de wettelijke strafbaarstelling?

Maar voorafgaand aan de toetsing aan die criteria is een voorvraag aan de orde:

- Is de wettelijke regeling uitputtend bedoeld?

Immers, als dat het geval is komt de lagere wetgever geen ruimte meer toe voor aanvulling van de hogere regeling, ook al heeft de lagere wetgeving een ander motief of ziet die op andere onderwerpen.³ Het is daarom verstandig eerst te beoordelen of de wetgever de Drank- en

¹ HR 4 maart 1952, *LJN* AG1979.

² HR 19 februari 2013, *LJN* BY5725, *Gst.* 2013/57, m.nt. Hennekens.

³ Zie rechtbank Groningen, 28 oktober 2008, *LJN* BG1703, JB 2008, 67 (circusdieren in Winschoten), m. nt. Broeksteeg en rechtbank Rotterdam, 31 januari 2013, *LJN* BZ0314, AB 2013/178 (Rotterdams blowverbod) m. nt. Brouwer en Schilder.

Horecawet als exclusieve regeling bedoeld heeft.

Het eerste criterium: is de wettelijke regeling uitputtend bedoeld?

Art. 40 DHW luidt:

Voor zover in deze wet niet anders is bepaald, kunnen ten aanzien van de onderwerpen, waarin zij voorziet, geen provinciale of gemeentelijke verordeningen worden gemaakt.

In titel 3a (artikel 25 a-d) van de DHW worden de onderwerpen opgesomd waarvoor gemeenten verordeningen kunnen maken. Die onderwerpen hebben alle betrekkingen op het bedrijfsmatig (of anders dan om niet) schenken van alcohol en niet op materie als die welke in art. 2:48 model-*Apv* is geregeld.. Er lijkt dus op het eerste gezicht geen basis te zijn voor aanvulling in die zin.

In het verleden is echter in de Kamer gesproken over de reikwijdte van art. 59 DHW, de voorganger van het huidige art. 40. De minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid heeft toen benadrukt dat dat artikel slechts zou zien op gemeentelijke verordeningen die gericht zouden zijn op het zelfde belang dat de DHW voor ogen heeft, namelijk het regelen van de sociaal-hygiënische en de sociaal-economische kanten van het verstrekken van alcoholische drank. Er zou dus ruimte blijven voor verordeningen vastgesteld in het belang van openbare orde en veiligheid.⁴

Gilhuijs en Van Rijkom trekken naar aanleiding van die toelichting de conclusie: “Uit het vorenstaande blijkt, dat de regering met de opnemng van artikel 59 niet de bedoeling heeft de stof in haar totale omvang te regelen, maar de gemeentelijke wetgever de vrijheid heeft willen laten aanvullend op te treden mits hij zich daarbij bepaalt tot de onderwerpen, welke de rijkswetgever niet aan zich heeft getrokken.”

Maar juist dat aan zich trekken van het openbare orde-domein lijkt de wetgever met de recente wijziging van de Drank- en Horecawet te hebben gedaan. Dat blijkt allereerst uit de titel van de betreffende wijzigingswet: ‘Wijziging van de Drank- en Horecawet met het oog op de terugdringing van het alcoholgebruik onder met name jongeren, de voorkoming van alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde, alsmede ter reductie van de administratieve lasten’. Bovendien schreven de verantwoordelijke bewindslieden in hun toelichting op het beoogde art. 45 DHW:

Dit voorstel is ontstaan vanuit de gedachte dat strafbaarstelling van bezit van alcohol op de openbare weg een goede maatregel is tegen groepen jongeren die op straat rondhangen met alcoholhoudende drank bij zich. Tijdens de parlementaire behandeling van de Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid heeft de Tweede Kamer echter laten weten er geen voorstander van te zijn om deze bevoegdheid aan gemeenten over te laten.

Tijdens het plenaire debat over het alcoholbeleid van 20 december 2007 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar

⁴ Aldus *Kluwer Horeca*, commentaar op art. 40 DHW, aant. 1.3 door Gilhuijs en Van Rijkom, bijgewerkt tot 30 juni 2010.

*aanleiding van een ingediende motie dan ook de toezegging gedaan dat de strafbaarstelling van bezit in landelijke regelgeving vastgelegd zal worden.*⁵

Met name gelet op dit citaat dringt de conclusie zich op dat art. 45 DHW uitputtend is bedoeld en er – in elk geval waar het jongeren betreft - geen ruimte (meer) is voor aanvullende verordeningen door de gemeente. Dat zou betekenen dat de art. 2:48 Model-APV reeds daarom per 1 januari 2013 onverbindend is.

Omdat echter bovenstaande conclusie noodzakelijkerwijs toch enige interpretatieve elementen bevat⁶, kan het geen kwaad hieronder ook op de andere twee criteria (zijn de gedragingen hetzelfde en is het achterliggende motief hetzelfde?) in te gaan.

Het tweede criterium: hebben de beide regelingen (wet en APV) betrekking op dezelfde gedragingen?

Art. 45 DHW luidt:

1. *Het is degene die de leeftijd van 16 jaar nog niet heeft bereikt, verboden op voor het publiek toegankelijke plaatsen alcoholhoudende drank aanwezig te hebben of voor consumptie gereed te hebben, met uitzondering van plaatsen waar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse wordt verstrekt.*
2. *Overtreding van het eerste lid wordt gestraft met een geldboete van de eerste categorie.*
3. *De in dit artikel strafbaar gestelde feiten zijn overtredingen.*

En artikel 2:48 Model-APV:

1. *Het is verboden op een openbare plaats, die deel uitmaakt van een door het college aangewezen gebied, alcoholhoudende drank te gebruiken of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben.*
2. *Het bepaalde in het eerste lid geldt niet voor:*
 - a. *een terras dat behoort bij een horecabedrijf, als bedoeld in artikel 1 van de Drank- en Horecawet;*
 - b. *de plaats niet zijnde een horecabedrijf, als bedoeld onder a, waarvoor een ontheffing geldt krachtens artikel 35 van de Drank en Horecawet.*

Tijdens de parlementaire behandeling van de wijziging van de Drank- en Horecawet is verschillende malen nadrukkelijk stilgestaan bij de reikwijdte van de Model-APV. Uit die opmerkingen blijkt dat art. 45 DHW vooral gezien werd als een ruimere, en daardoor

⁵ *Kamerstukken II 2008/2009, 32022, nr. 3, p. 15.*

⁶ In dit verband kan worden gewezen op de discussies in de dogmatiek naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State over het Amsterdamse blowverbod (ABRvS, 13 juli 2011, *LJN BR1245*) over de vraag of de Opiumwet uitputtend bedoeld is.

effectievere variant op art. 2:48 model-APV (en art. 453 Sr, openbare dronkenschap).

Art. 2:48. Model-APV werd als te zeer begrensd beschouwd. In de memorie van toelichting bij de wijzigingswet stond als argument voor de invoering van art. 45 DHW dat het APV verbod aan een aantal beperkingen gebonden was, te weten dat het verbod beperkt is 'tot die gebieden waar de openbare orde aantoonbaar in het geding is' en alleen geldt voor geopende flessen en blikjes.⁷ De nadelen van die laatste beperking werden aldus verwoord door de minister van Jeugd en Gezin:

Ik heb al eens eerder in debatten met de Kamer mijn eigen ervaringen aangegeven bij het meelopen met de politie. Die voelt zich vaak gehandicapt, beperkt, door de plaatselijke verordening, de APV, waarin zij moet wachten tot de fles die een jongere bij zich heeft, ook is geopend en waarbij zij niet eerder mag ingrijpen. Althans, zij kan er dan niets mee doen. Dat is een zotte situatie. Daaraan maken wij een einde door die strafbaarstelling.⁸

In het arrest van 19 februari 2013 over het Amsterdamse verbod op straathandel in drugs en nepdope toetste de Raad of de APV de Opiumwet 'dupliceerde'.⁹

Dat was in casu niet het geval: 'strafbaarheid ingevolgde deze APV-bepaling vereist geen strafwaardige betrokkenheid bij het kopen of te koop aanbieden van de in de Opiumwet genoemde middelen, terwijl de overtreding van de bepaling niet impliceert dat de Opiumwet wordt overtreden.' Omdat dus niet dezelfde gedragingen strafbaar waren gesteld, was de Amsterdamse gemeenteraad niet buiten zijn verordenende bevoegdheid getreden.

Bij de verhouding tussen art. 45 DHW en art. 2:48 model-apv ligt de situatie duidelijk anders. Wanneer een jongere onder de strafbaarstelling van art. 2:48 valt, zal steeds ook sprake zijn van een gedraging die door art. 45 DHW wordt bestreken.

Waar het jongeren betreft, voegt art. 2:48 Model-APV niets toe aan de strafbaarstelling van de formele wetgever.¹⁰ Er is sprake van een bepaling van een gemeentelijke verordening die voorziet in een onderwerp waarin door een latere wet is voorzien. Op grond van art. 122 Gemeentewet komt de bepaling uit de verordening daarom van rechtswege te vervallen.

Het derde criterium: is het achterliggende motief voor de invoering van de APV hetzelfde als dat voor de wettelijke strafbaarstelling?

⁷ Kamerstukken II, 2008-2009, 32022, nr. 3, p. 16.

⁸ Handelingen II, 12 mei 2010, 83-7053.

⁹ HR 19 februari 2013, L/N BY5725.

¹⁰ Het omgekeerde is uiteraard niet het geval. Niet alle overtredingen van art. 45 DHW zijn ook overtredingen van art. 2:48 APV. Immers, art. 45 DHW geldt landelijk en niet alleen in door de gemeente aangewezen gebieden, art. 2:48 vereist dat sprake is van alcoholgebruik of van de aanwezigheid van geopende flessen of blikjes en het 'op een openbare plaats' is iets beperkter dan de 'voor het publiek toegankelijke plaatsen uit' art. 45 DHW.

Ook de zogenoemde motieftheorie baat art. 2:48 Model-APV niet. Zoals hierboven is beschreven, is in de jurisprudentie aanvaard dat lagere regelgeving die dezelfde feiten en gedragingen bestrijkt als een hogere regeling toch verbindend is, wanneer de lagere regeling is ingegeven door een ander doel (motief) dan de hogere.

Het is duidelijk dat art. 2:48 Model-APV in de sleutel van het tegengaan van overlast en van de openbare ordehandhaving geplaatst moet worden. Het is geplaatst in de titel die ziet op overlast en baldadigheid. Het belangrijkste criterium voor de aanwijzing voor een gebied waarbinnen het verbod geldt, is dat het een gebied betreft waarbinnen gerechtvaardigde vrees bestaat voor aantasting van de openbare orde, of de openbare orde is al aangetast.¹¹

Voor art. 45 DHW geldt weliswaar dat die strafbaarstelling door de wetgever ook is geplaatst in het licht van het traditionele doel van de DHW, namelijk de bescherming van de volksgezondheid, maar de strafbaarstelling is onmiskenbaar ook ingegeven door het belang van de openbare orde, zoals onder meer uit de volgende passages uit de parlementaire stukken blijkt.

- *In dit wetsvoorstel stelt de regering ook voor om jongeren onder de 16 jaar die alcoholhoudende drank aanwezig hebben op de openbare weg strafbaar te stellen. Deze landelijke strafbepaling heeft een tweeledig doel. Enerzijds is het een ordemaatregel, waarmee overlastgevende jongeren op straat kunnen worden aangepakt. Anderzijds is het een beschermingsmaatregel, waarmee het alcoholmisbruik onder jongeren wordt tegengegaan.¹²*
- *Het voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet voorzagt al in de strafbaarstelling van het aanwezig hebben van alcohol in de openbare ruimte voor jongeren onder de 16. Die maatregel is voorgesteld om gezondheidsschade en alcoholgerelateerde overlast door jongeren te voorkomen. Het kabinet heeft de maatregel uitgebreid naar voor het publiek toegankelijke plaatsen.¹³*
- *Zo is het voorgestelde artikel 45 primair gericht op het tegengaan van alcoholgerelateerde overlast op voor publiek toegankelijke plaatsen, maar de bepaling heeft ook als effect dat het jongeren beschermt tegen voor henzelf riskant gedrag. Het kabinet acht dat een goede zaak. Zoveel als mogelijk moet worden voorkomen dat jongeren onder de 16 jaar in aanraking komen met alcoholhoudende drank. In dat kader kan het nieuwe verbod worden beschouwd als een noodzakelijke aanvulling op de reeds bestaande sancties.¹⁴*

Weliswaar heeft art. 45 DHW ook een ander motief dan art. 2:48 Model-APV, maar het is duidelijk dat die wettelijke bepaling tevens met hetzelfde doel is ingevoerd als de bepaling uit de

¹¹ Aldus de toelichting op de Model-APV.

¹² Kamerstukken II, 2008-2009, 32022, nr. 3, p. 5.

¹³ Kamerstukken II, 2010-2011, 32022, nr. 43, p. 7.

¹⁴ Kamerstukken I, 2011-2012, 32022, E.

APV.¹⁵ Voor (oneigenlijke) aanvulling door art. 2:48 is daarom geen plaats (meer).

Eerste conclusie, de verbindendheid van art. 2:48 model-APV bij zestien-minners

Alle drie de hierboven behandelde criteria voor de toetsing of lagere regelgeving onverbindend is wegens strijdigheid met een hogere regel wijzen in dezelfde richting: Art. 2:48 model-APV begeeft zich waar het jongeren onder de zestien jaar betreft te zeer op het domein van de formele wetgever en is daarom onverbindend.¹⁶

Tweede conclusie: de verbindendheid van art. 2:48 model-APV bij zestien-plussers

Men kan vervolgens nog de vraag opwerpen welk gevolg een strafrechter daaraan zou moeten verbinden in het geval een jongere vervolgd wordt voor overtreding van een op art. 2:48 Model-APV gebaseerde bepaling: moet hij die bepaling buiten toepassing laten of haar onverbindend verklaren?¹⁷

Gelet op de tekst van art. 122 Gemeentewet ('zijn van rechtswege vervallen') ligt het laatste voor de hand. Voor de uitkomst van een strafzaak tegen een 16-minner maakt het overigens niet uit, er dient hoe dan ook ontslag van rechtsvervolgning te volgen.

Dat ligt anders wanneer degene die voor overtreding van een op basis van art. 2:48 model-APV opgestelde bepaling wordt vervolgd ouder is dan zestien jaar. Dat is namelijk een situatie die niet wordt bestreken door art. 45 DHW en er zijn ook geen aanwijzingen dat de wetgever het ongewenst zou vinden dat voor deze categorie de APV-strafbaarstelling zou blijven voortbestaan. Kan art. 2:48 model APV onverbindend zijn voor de 16-minners en tegelijkertijd rechtskracht behouden voor de groep 16-plussers? Hier komen we terecht op het weinig consistente gebied van wat in het bestuursrecht wordt genoemd de leer van de splitsbare wilsverklaring.¹⁸

Er is in dit geval iets te zeggen voor een aanpak waarbij het niet met hogere wetgeving strijdige deel van een bepaling uit een gemeentelijke verordening als het ware wordt gesplitst van het onverbindende deel en zo zijn rechtskracht behoudt.¹⁹ De werking van art. 2:48 model-APV

¹⁵ En, zoals eerder opgemerkt, de volledige naam van het wetsvoorstel dat art. 45 DHW introduceerde maakt duidelijk dat het hier geen doel van ondergeschikt belang betreft: "'Wijziging van de Drank- en Horecawet met het oog op de terugdringing van het alcoholgebruik onder met name jongeren, de voorkoming van alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde, alsmede ter reductie van de administratieve lasten.'

¹⁶ Dezelfde conclusie trekt ook Van Alphen in diens 'Het overgangsrecht in de gewijzigde Drank- en Horecawet gewaardeerd', *De Gemeentestem*, 2013/27.

¹⁷ Zie hierover Hennekens, *Decentralisatie*, Nijmegen Ars Aequi Libri, 1998, p. 167-170.

¹⁸ Zie hierover Hennekens, *Decentralisatie*, Nijmegen Ars Aequi Libri, 1998, p. 170-174 en diens noot bij HR 19 februari 2013, *LJN* BY5725, *Gst.* 2013/57, onder 8.

¹⁹ AG Machielse bepleit meer in het algemeen een dergelijke gedachte in zijn conclusie bij HR 19 februari 2013, *LJN* BY5725, onderdeel 3.13.

wordt dan beperkt tot voor personen vanaf zestien jaar.

Nu echter de jurisprudentie met betrekking tot deze leer van de splitsbare wilsverklaring weinig helderheid biedt²⁰ en art. 122 Gemeentewet in de richting van een volledige onverbindendverklaring wijst, zou het voor de toekomst meer duidelijkheid bieden wanneer art. 2:48 model-APV wordt gewijzigd, en wel in die zin dat er een beperking tot personen van zestien jaar en ouder in wordt opgenomen.

²⁰ Anders dan Van Alphen in zijn 'Het overgangsrecht in de gewijzigde Drank- en Horecawet gewaardeerd', De Gemeentestem, 2013/27 lijkt te menen, kan men in HR19 februari 2013, LJN BY5725 geen omarming van de leer van de splitsbare wilsverklaring zien.