

Vergaderjaar 2008–2009

32 022

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

A. Algemeen	2
1. Ontwikkelingen in de alcoholwetgeving	2
2. Hoofdelementen van dit wetsvoorstel	3
3. Vereenvoudiging van het vergunningstelsel	6
4. Burgemeester bevoegd gezag	9
5. Regels ten aanzien van paracommerciële instellingen	9
6. Nieuwe verordenende bevoegdheden voor gemeenten	11
7. Introductie van een experimenteerartikel	13
8. Wijziging sanctiebeleid voor detailhandel	14
9. Strafbaarstelling jongeren	15
10. Decentralisatie van het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet door ondernemers en paracommerciële rechtspersonen	17
11. Afschaffen specifiek interbestuurlijk toezicht	19
12. Overige aanpassingen	20
13. Consultatie en ACTAL-advisering	22
14. Toetsingskader vergunningstelsel	24
15. Bedrijfseffecten en regeldrukaspecten	25
16. Berekening administratieve lasten	28
17. Bestuurslasten gemeenten	30
18. Notificatie bij Europese Commissie (richtlijn 98/34/EG en 2006/123/EG)	34
B. Artikelsgewijs	35
ARTIKEL I	35
ARTIKEL II	50
ARTIKEL III	51

A. ALGEMEEN

1. Ontwikkelingen in de alcoholwetgeving

Achtereenvolgende kabinetten hebben zich gericht op het beperken van schadelijk alcoholgebruik. Dit beleid is neergelegd in de nota *Alcohol en samenleving*¹, de *Alcoholnota*² en de brief over het *Alcoholbeleid* van 24 maart 2005³. Het meest recent is de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* van het huidige Kabinet van 20 november 2007⁴. Het uitgangspunt in al deze beleidsdocumenten is dat het meeste effect wordt bereikt als verschillende beleidsinstrumenten samenhangend worden ingezet: voorlichting en preventie, wetgeving en zelfregulering (en handhaving daarvan), accijnsheffing, zorg- en hulpverlening, criminaliteitspreventie, beleid ten aanzien van rijden onder invloed en internationale beleidsontwikkeling. De juistheid van dit uitgangspunt is in 2003 opnieuw bevestigd in een brede inventarisatie in opdracht van de Wereldgezondheidsorganisatie⁵. Wetgeving is één van de beschikbare beleidsinstrumenten. De Drank- en Horecawet is de belangrijkste specifieke wet.

De Drank- en Horecawet stamt uit 1964. De wet schept randvoorwaarden voor een verantwoorde distributie van alcohol in de samenleving en bevat speciale regels voor alcoholverstrekkers en overheden. De vigerende Drank- en Horecawet bepaalt onder meer dat het schenken van alcoholhoudende drank in de horeca en de verkoop van sterke drank (gedistilleerd met 15% alcohol of meer) in slijterijen vergunningplichtig is. Voor de detailhandelsverkoop van zwak-alcoholhoudende drank (bier, wijn en gedistilleerd met minder dan 15% alcohol) is geen vergunning vereist.

De huidige Drank- en Horecawet bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders op lokaal niveau de Drank- en Horecawet in medebewind uitvoert. Dit college verleent ook de vergunningen aan horeca- en slijters-bedrijven.

De Drank- en Horecawet stelt voor het verkrijgen van een vergunning enkele eisen: leidinggevenden dienen te voldoen aan leeftijdseisen (21 jaar of ouder), zedelijkheidseisen (geen crimineel verleden) en eisen ten aanzien van kennis en inzicht (meestal Verklaring Sociale Hygiëne). Ook de inrichting zelf moet aan enkele basiseisen voldoen.

Volgens de huidige Drank- en Horecawet kan de gemeenteraad de landelijke regels op enkele punten bij verordening aanvullen (met name artikel 20, vijfde lid, en artikel 23). Ook kan de raad op grond van zijn autonome bevoegdheid bij Algemene Plaatselijke Verordening een aantal zaken regelen, waaronder:

- de sluitingstijden van de horeca;
- een verbod om in een bepaald gebied geopende flessen of blikjes drank bij zich te hebben.

De Drank- en Horecawet is na 1990 een aantal malen aangepast, telkens in nauw overleg met betrokken organisaties.

De *eerste wijziging*⁶ had betrekking op het paracommercialisme. Vanaf 1991 zijn gemeenten verplicht om nieuwe vergunningaanvragen van paracommerciële instellingen (zoals sportkantines, studentenverenigingen en kantines in buurthuizen) te toetsen op oneerlijke mededinging met de reguliere horeca. Als uit die toetsing blijkt dat van oneerlijke mededinging sprake is, kunnen aan de nieuwe vergunning voorschriften of beperkingen worden verbonden. De verplichte toetsing is volgens de Drank- en Horecawet niet nodig als de kantine valt onder een (sport)bond of vereniging die een overeenkomst heeft afgesloten met het Bedrijfschap Horeca en Catering.

¹ Kamerstukken II 1986/87, 19 243, nrs. 2–3.

² Kamerstukken II 2001/02, 27 565, nr. 2.

³ Kamerstukken II 2004/05, 27 565, nr. 29.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 27 565, nr. 35.

⁵ Babor, Th. et al. *Alcohol, no ordinary commodity*. Oxford, 2003.

⁶ Stb. 1991, 54.

De *tweede wijziging*¹ betrof een vereenvoudiging van de vestigingseisen voor de horeca en de slijters. In de wet is – mede op verzoek van de horecabranche – opgenomen dat bedrijfsleiders en beheerders van vergunningplichtige bedrijven kennis en inzicht moeten hebben in verantwoorde verstrekking van alcoholhoudende dranken (de Verklaring Sociale Hygiëne is hiervoor één van de bewijsstukken).

Op 1 november 2000² trad de *derde wijziging* van de Drank- en Horecawet in werking. Verstrekkers van alcohol moesten vanaf toen controleren of jongeren die drank willen kopen of bestellen, wel 16 jaar (zwak-alcoholhoudende drank) respectievelijk 18 jaar (sterke drank) zijn. Verder werd de verkoop van alcohol verboden in tankstations en niet-levensmiddelenwinkels, zoals cd-winkels, kledingwinkels, bouwmarkten, VVV'en, wenskaartwinkels en meubelzaken. De regelgeving voor paracommerciële instellingen werd aangepast. Verenigingen en stichtingen die een vergunning aanvragen voor hun kantine, werden verplicht huisregels op te stellen. Wel werd toegestaan dat in kantines vrijwilligers zelfstandig een bardienst draaien, maar dan moeten die vrijwilligers wel een voorlichtingsinstructie hebben gekregen. Twee leidinggevenden van paracommerciële instellingen moeten een Verklaring Sociale Hygiëne hebben.

De *vierde wijziging*³ betrof de introductie van de bestuurlijke boete, per 1 maart 2005. Deze wijziging kwam voort uit het rapport *Handhaven op niveau* van de commissie-Michiels⁴. Daarin werd gesignaleerd dat er op het gebied van ordeningswetgeving een omvangrijk handhavingstekort was. De commissie adviseerde tot verbetering van de samenwerking tussen allen die bij de handhaving betrokken zijn en tot verdere professionalisering van de handhaving. Voor de horecasector bepleitte zij (pp. 214/215) invoering van de bestuurlijke boete voor objectief vast te stellen en gemakkelijk te bewijzen overtredingen. Door de introductie van de bestuurlijke boete in de Drank- en Horecawet kreeg de minister van VWS de mogelijkheid boetes op te leggen voor kleine overtredingen. Dit ontlast het Openbaar Ministerie. Verder kan de Voedsel en Waren Autoriteit – de wettelijke toezichthouder – door de bestuurlijke boete sneller en slagvaardiger werken. Een voordeel van de bestuurlijke boete boven een sanctie uit de Wet economische delicten is ook dat ondernemers die kleine overtredingen begaan, niet meer in het strafrechtelijke traject terecht komen.

2. Hoofdelementen van dit wetsvoorstel

Aanleiding

De twee *belangrijkste* redenen om de Drank- en Horecawet aan te passen komen voort uit het streven van het kabinet om de administratieve lasten terug te dringen, alsmede om het schadelijk alcoholgebruik onder jongeren tegen te gaan. In het beleidsprogramma 2007–2011 *Samen werken, samen leven* van 14 juni 2007 zijn twee doelstellingen opgenomen die in dit kader relevant zijn. Ten eerste doelstelling 16; «minder regels, minder instrumenten, minder loketten». Daar wordt specifiek de reductie van de administratieve lasten genoemd. In hetzelfde beleidsprogramma is ook doelstelling 55 «de aanpak van overmatig alcoholgebruik door jongeren» opgenomen. Het kabinet wil deze kabinetsperiode aanzienlijke vooruitgang boeken op beide doelstellingen. Dit kan in de visie van het kabinet alleen als er wordt gewerkt aan een samenhangend pakket van zowel simpelere regels voor het bedrijfsleven en vrijwilligers als van maatregelen die een halt toeroepen aan het overmatig alcoholgebruik door jongeren.

Het kabinet wil samen met gemeenten het bestuur en beleid dichter bij de burger brengen. Uitgangspunt hierbij is dat wat decentraal kan, gedecen-

¹ Stb. 1995, 607.

² Stb. 2000, 184.

³ Stb. 2004, 429.

⁴ Michiels, F. C. M. A. (Ed.), *Handhaven op niveau*. Deventer, 1993.

traliseerd moet worden. Dit staat ook zo verwoord in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen¹ en in het Bestuursakkoord Rijk en Gemeenten². Gemeenten vormen bij uitstek de bestuurslaag waar maatschappelijke vraagstukken zich manifesteren. Het lokaal bestuur heeft het beste zicht op de lokale problematiek (zoals omvang, hot spots, tijden) en het benodigde toezicht. In dit wetsvoorstel geeft de regering gemeenten de instrumenten om problemen rondom het alcoholgebruik door jongeren waar mogelijk decentraal op te lossen en het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger te brengen.

Uitwerking van de doelstellingen

Ter uitwerking van bovengenoemde doelstellingen heeft het kabinet op 20 november 2007 de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid*³ naar de Tweede Kamer gezonden. In deze brief wordt een breed pakket aan maatregelen gepresenteerd gericht op het voorkomen van schadelijk alcoholgebruik, met name onder jongeren, en ter reductie van de administratieve lasten voor ondernemers.

Uit cijfers blijkt dat te veel jongeren tegenwoordig te jong, te vaak en te veel drinken⁴. Hoog alcoholgebruik op jonge leeftijd laat diepe sporen na. Het leidt tot acute intoxicaties en zorgt voor blijvende schade voor de jonge hersenen die nog volop in ontwikkeling zijn, wat vanzelfsprekend invloed heeft op hun prestaties op school. Daarnaast gaat drankmisbruik op jonge leeftijd vaak gepaard met overlast en lopen jongeren die vroeg beginnen met drinken een verhoogd risico op alcoholgerelateerde problemen op latere leeftijd. Het gaat bij deze jongeren derhalve zowel om gezondheidsschade als maatschappelijke schade.

Deze schets van de problematiek geeft de belangrijkste motieven voor overheidsingrijpen: voor wat betreft jongeren geldt het paternalistische motief (de gezondheid en het welzijn van jongeren is in het geding); voor wat betreft openbare orde problemen, agressie, geweld en ongevallen geldt het motief van het bestrijden van overlast en schade.

De brief bevat zowel maatregelen gericht op voorlichting, vroegsignalering en behandeling van beginnende alcoholproblematiek, als ook maatregelen die verankerd dienen te worden in wetgeving. De voorgestelde maatregelen zijn – gezien de problematiek – proportioneel en appelleren aan de eigen verantwoordelijkheid van volwassenen, ouders, maatschappelijke organisaties en bedrijven (horeca, detailhandel etc.) en jagen deze ook aan.

Een aantal van de voorgestelde maatregelen leidt tot aanpassing van de Dranken Horecawet. Deze wetwijziging is dus een onderdeel van een breder pakket aan maatregelen om schadelijk alcoholgebruik tegen te gaan.

Op 18 december 2007 is deze *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* besproken met de Tweede Kamer. Op 20 december 2007 zijn een aantal tijdens het VAO Alcoholbeleid ingediende moties aangenomen, die betrekking hebben op deze wetwijziging⁵. Per brieven van 29 februari 2008⁶ en 11 maart 2008⁷ heeft het kabinet gereageerd op de aangenomen moties. Op 22 mei 2008, 9 oktober 2008 en 16 april 2009 is er nogmaals met de Tweede Kamer over het alcoholbeleid gesproken. Uit deze overleggen zijn geen verdere aanpassingen voor de inhoud van het wetsvoorstel naar voren gekomen.

De maatregelen in dit wetsvoorstel

In dit wetsvoorstel zijn de maatregelen verwerkt die genoemd staan in de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid*, aangevuld met de gedane toezeggingen door het kabinet, de aangenomen moties en de reactie van het kabinet op

¹ Code Interbestuurlijke verhoudingen van het ministerie van BZK en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, januari 2005.

² Samen aan de slag, bestuursakkoord rijk en gemeenten, 4 juni 2007.

³ Kamerstukken II 2007/08, 27 565, nr. 35.

⁴ Monshouwer, K. e.a. Jeugd en riskant gedrag 2007; kerngegevens uit het peilstationsonderzoek scholieren. Utrecht, Trimbos-instituut, 2008.

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 27 565, nrs. 36, 41, 43 en 44.

⁶ Kamerstukken II 2007/08, 27 565, nr. 59.

⁷ Kamerstukken II 2007/08, 27 565, nr. 60.

deze moties, voor zover deze betrekking hebben op de Drank- en Horecawet.

Dit leidt ertoe dat de Drank- en Horecawet op de volgende onderdelen aangepast zal worden.

- Vereenvoudiging van het vergunningstelsel
In het kader van het streven naar reductie van de administratieve lasten is ondermeer gezocht naar manieren om het vergunningstelsel zodanig aan te passen dat er minder frequent een nieuwe vergunning aangevraagd hoeft te worden en nieuwe leidinggevenden sneller aan de slag kunnen. In hoofdstuk 3 van deze memorie worden de voorgenomen maatregelen uiteen gezet.
- Burgemeester bevoegd gezag
Voorgesteld wordt de burgemeester in plaats van het college van burgemeester en wethouders voortaan in medebewind te belasten met de uitvoering van de Dranken Horecawet. De bevoegdheden die voortvloeien uit de Drank- en Horecawet passen goed bij de bestaande verantwoordelijkheid van de burgemeester voor openbare orde en veiligheid. In hoofdstuk 4 wordt dit voornemen nader uitgewerkt.
- Regels ten aanzien van paracommerciële instellingen
Deze aanpassing komt onder meer voort uit het feit dat het Bedrijfsschap Horeca en Catering in 2000 de overeenkomsten over paracommercialisme heeft opgezegd. In hoofdstuk 5 worden de diverse voorname-ns voor paracommerciële instellingen nader toegelicht.
- Nieuwe verordenende bevoegdheden voor gemeenten
Gemeenten krijgen meer mogelijkheden om op lokaal niveau beter invulling te geven aan het alcoholbeleid, met name om overmatig alcoholgebruik onder jongeren tegen te gaan. De bestaande gemeentelijke bevoegdheden om toegangsleeftijden voor de horeca te stellen worden uitgebreid. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om een toegangsleeftijd te koppelen aan de sluitingstijd. Daarnaast krijgen gemeenten de mogelijkheid de toepassing van prijsacties in een verordening te regelen. In hoofdstuk 6 zal hier nader op ingegaan worden.
- Introductie van een experimenteerartikel
Op 20 december 2007 is de motie Joldersma/Voordewind¹ aangenomen. Daarin wordt de regering verzocht een experiment mogelijk te maken waarbij een aantal gemeenten in staat wordt gesteld om onder meer de leeftijdsgrens te verhogen tot 18 jaar. In hoofdstuk 7 staat uitgewerkt hoe deze motie is verwerkt in dit wetsvoorstel.
- Wijziging sanctiebeleid voor detailhandel
Op 20 december 2007 is ook de motie Bouwmeester aangenomen over het sluiten van de alcoholafdeling van supermarkten². Deze motie wordt uitgevoerd door in de Drank- en Horecawet minimum- en maximum sancties op te nemen voor niet-vergunningplichtige detailhandelaren die voor de derde keer in één jaar de bepaling uit de Drank- en Horecawet rond de leeftijdsgrens van 16 jaar overtreden. Een en ander wordt toegelicht in hoofdstuk 8.
- Strafbaarstelling jongeren
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. In hoofdstuk 9 is de keuze van de regering nader toegelicht.
- Decentralisatie van het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet door ondernemers en paracommerciële rechtspersonen
Het toezicht op de Drank- en Horecawet dient te worden verscherpt. Jongeren onder de 16 kunnen nu nog veel te gemakkelijk aan drank komen. Daarom stelt de regering voor het toezicht op de Drank- en

¹ Kamerstukken II 2007/08, 27 565, nr. 36.

² Kamerstukken II 2007/08, 27 565, nr. 43.

Horecawet te decentraliseren van het Rijk naar de gemeenten. Het uitgangspunt hierachter is dat gemeenten het toezicht efficiënter in kunnen zetten en vaker toezicht kunnen uitoefenen. In hoofdstuk 10 wordt nader ingegaan op de decentralisatie van het toezicht.

Ten slotte worden in dit wetsvoorstel de aanbevelingen overgenomen uit het rapport van de commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (commissie Oosting), getiteld Van specifiek naar generiek¹. Dit heeft tot gevolg dat het interbestuurlijk toezicht in de Drank- en Horecawet wordt afgeschaft. De taken van de Inspecteur komen derhalve in zijn geheel te vervallen. In hoofdstuk 11 wordt dit voornemen nader toegelicht.

3. Vereenvoudiging van het vergunningstelsel

Om de door de Drank- en Horecawet veroorzaakte lasten voor het bedrijfsleven te reduceren zijn in dit wetsvoorstel de volgende aanpassingen van het vergunningstelsel opgenomen:

- de vergunning komt voortaan op naam van het bedrijf of de ondernemer;
- een nieuwe leidinggevende hoeft nog slechts te worden gemeld;
- er komt één landelijk formulier en een landelijk digitaal systeem voor deze melding;
- bepaalde niet-operationele leidinggevenden hoeven geen Verklaring Sociale Hygiëne te hebben;
- introductie van het instrument schorsing.

Vergunning op naam van het bedrijf of de ondernemer

Eén van de uitgangspunten van de Drank- en Horecawet is dat er risico's verbonden zijn aan alcoholhoudende dranken en dat het verstrekken ervan een bijzondere verantwoordelijkheid vergt. Daarom is een vergunningensysteem ontwikkeld, dat zowel persoons- als zaaksgebonden eisen stelt. Bij de vergunningverlening wordt aan deze eisen getoetst. De persoonsgebonden eisen worden slechts gesteld aan de leidinggevenden, niet aan de «gewone» medewerkers van inrichtingen in de zin van de Drank- en Horecawet. In de vigerende Dranken Horecawet (artikel 29, eerste lid) is opgenomen dat de personalia van leidinggevenden op de vergunning worden vermeld.

Nederland kent niet zoals de meeste andere Europese landen een systeem van tijdelijke (jaarlijkse) vergunningen, maar een systeem van permanente vergunningen. Hier blijft een vergunning voor onbepaalde tijd van kracht, tenzij het bevoegd gezag haar intrekt, bijvoorbeeld als blijkt dat bij de vergunningaanvraag onjuiste informatie is gegeven, als niet meer aan de vergunningvoorwaarden wordt voldaan, als na een grote verbouwing van het pand niet meer wordt voldaan aan de aan de inrichting gestelde eisen of als een persoon die niet op de vergunning staat vermeld leiding geeft in de inrichting. Overigens kent de wet wel uitzonderingen: zo is een tijdelijke collega-leidinggevende toegestaan, bijvoorbeeld in «vervangsituaties». Artikel 24 van de Drank- en Horecawet spreekt immers van de aanwezigheid van een leidinggevende van een ander filiaal. Omdat het in sport- en andere kantines gaat om verstrekking in min of meer besloten kring, heeft de wetgever voor paracommerciële inrichtingen gekozen voor een soepeler aanwezigheidsbepaling. Daar kan ermee volstaan worden dat een op het gebied van sociale hygiëne geïnstrueerde barvrijwilliger aanwezig is.

Volgens de huidige redactie van artikel 31, eerste lid, onder c, móet, als er een nieuwe leidinggevende komt die ook belast wordt met de directe leiding of die onmiddellijk verantwoordelijk is voor de bedrijfsuitoefening, een nieuwe vergunning worden aangevraagd.

¹ Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen. Van specifiek naar generiek. Den Haag, 2007.

In het kader van het streven naar reductie van de administratieve lasten is gezocht naar oplossingen waardoor beduidend minder frequent een nieuwe vergunning hoeft te worden aangevraagd. Die is gevonden door in de Drank- en Horecawet op te nemen dat in de vergunning voortaan alleen de inrichtingsgebonden zaken (het pand) en de vergunninghouder (bedrijf of ondernemer) worden vermeld. De personalia van de leidinggevendenden komen in een aanhangsel bij de vergunning (artikel 29, tweede lid) en dus niet meer in de vergunning zelf. Daarmee komt het zojuist genoemde artikel 31, eerste lid, onderdeel c, te vervallen. Indien een nieuwe leidinggevende aantreedt, kan de bestaande vergunning in stand blijven. Volstaan kan worden met bijschrijving – na toetsing – van de nieuwe leidinggevende op het aanhangsel. Omdat meer dan driekwart van de jaarlijkse vergunningaanvragen uitsluitend betrekking heeft op nieuwe leidinggevendenden zal dit voorstel leiden tot een aanmerkelijke reductie van de administratieve lasten.

Melding van nieuwe leidinggevende

Vanuit het bedrijfsleven is erop gewezen dat het soms geruime tijd duurt voordat het bevoegd gezag beslist op een vergunningaanvraag in verband met de komst van een nieuwe leidinggevende. Ondertussen kan men dan de nieuwe leidinggevende niet volledig inzetten. Dit bezwaar wordt in dit wetsvoorstel weggenomen door voor nieuwe leidinggevendenden nog slechts een melding te vereisen (artikel 30a, eerste lid). Vanaf het moment dat de vergunninghouder beschikt over een ontvangstbevestiging van deze melding kan de leidinggevende zijn of haar taken opnemen. In artikel 30a, vierde lid wordt bepaald dat de burgemeester onverwijld de ontvangst van de aanvraag bevestigt.

De aangemelde nieuwe leidinggevende zal door de gemeente worden getoetst aan alle eisen die in artikel 8 worden gesteld. Mocht betrokkene niet aan de eisen voldoen, dan mag hij/zij vanaf het moment dat de vergunninghouder daarover uitsluitel heeft gekregen, niet meer optreden als leidinggevende. Treedt hij/zij daarna nog steeds als zodanig op, dan wordt niet langer voldaan aan de in artikel 8 gestelde eisen, hetgeen leidt tot intrekking van de vergunning (artikel 31, eerste lid, onder b).

Oorspronkelijk bestond het idee om de melding van een nieuwe leidinggevende te laten vergezellen van een Verklaring omtrent het gedrag (VOG). De VOG zou de toets op grond van het huidige Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999 vervangen. Hiertegen is echter bezwaar aangetekend door de burgemeester van Amsterdam, mede namens zijn collega's van Den Haag, Utrecht en Rotterdam. Het bezwaar van de G4 was met name dat door introductie van de VOG de informatiepositie van de burgemeester zou worden ingeperkt.

Op verzoek van de G4 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* laten opnemen (pagina 10, paragraaf 3.2.) dat de introductie van de VOG opnieuw zou worden geagendeerd in het Strategisch Beraad Veiligheid. Die bespreking leidde tot de instelling van een werkgroep, die uiteindelijk tot de conclusie kwam dat het de voorkeur verdient de toetsing van het strafrechtelijke verleden op grond van het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999 te handhaven. Die toetsing wordt gevolgd door raadpleging van de burgemeester van het politieregister (toets levensgedrag) en – indien daartoe aanleiding bestaat – van een advies van het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB).

Een consequentie van het niet introduceren van de VOG is dat aangemelde nieuwe leidinggevendenden gedurende een bepaalde periode geheel

ongescreend hun functie vervullen. Het risico bestaat dat een ondernemer (al dan niet opzettelijk) meermalen achter elkaar een persoon met criminele antecedenten aanmeldt als nieuwe leidinggevende. Om dat tegen te gaan stelt de regering voor om in de wet op te nemen (artikel 31, derde lid, onder b) dat de burgemeester een vergunning kan intrekken indien een vergunninghouder in een periode van twee jaar ten minste driemaal iemand als leidinggevende heeft aangemeld, die achteraf niet aan de eisen van deze wet bleek te voldoen.

Landelijke formulier voor deze meldingen

In dit wetsvoorstel wordt, zoals hierboven toegelicht, melding van een nieuwe leidinggevende geïntroduceerd. Om het meldsysteem te vereenvoudigen, zal de minister van VWS één landelijk formulier voor deze melding (artikel 30a, derde lid) en voor het aanhangsel (artikel 29, vierde lid) vaststellen. Gemeenten worden verplicht deze formulieren te gaan gebruiken. In de toekomst zal digitale melding worden geïntroduceerd (artikel 30a, derde lid). Dit zal de ondernemer een verdere reductie van administratieve lasten opleveren. Daarom wordt ook een digitaal formulier ontwikkeld en beschikbaar gesteld.

Bepaalde leidinggevenden hoeven geen Verklaring Sociale Hygiëne te hebben

Een ander knelpunt dat het bedrijfsleven signaleert is dat het voor een zeer beperkt aantal leidinggevenden voor wier rekening en risico het horecabedrijf of slijtersbedrijf wordt uitgeoefend onmogelijk is te kunnen voldoen aan de eis te beschikken over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne, bijvoorbeeld omdat zij permanent in het buitenland verblijven of omdat er sprake is van een ernstige lichamelijke of geestelijke beperking.

Om voor dit soort zeer uitzonderlijke gevallen – de schattingen zijn dat het in de gehele sector 30 tot 40 gevallen betreft – een oplossing te bieden, is in dit wetsvoorstel opgenomen (artikel 8, vierde lid) dat leidinggevenden niet aan deze kennis-eisen hoeven te voldoen, als zij geen enkele bemoeienis hebben met de bedrijfsvoering of exploitatie van het horecabedrijf of het slijtersbedrijf waarvoor de vergunning wordt gevraagd of is verkregen. Voorwaarde daarbij is wel dat door de vergunninghouder schriftelijk wordt bevestigd dat de betrokken leidinggevende geen enkele bemoeienis heeft met de bedrijfsvoering of de exploitatie van het bedrijf. De burgemeester maakt daarvan een aantekening op het aanhangsel (artikel 29, tweede lid). Als de niet-operationele leidinggevende – om welke reden dan ook – in een later stadium wel weer bemoeienis krijgt met de bedrijfsvoering of de exploitatie van het bedrijf, ook al is dat slechts in zeer beperkte mate, dan zal hij/zij alsnog dienen te voldoen aan de eis te beschikken over kennis en inzicht in sociale hygiëne en zal een melding als bedoeld in artikel 30a, eerste lid, onder b, moeten geschieden. Het nalaten van een dergelijke melding is een intrekkinggrond.

Introductie van het instrument schorsing

In de praktijk van de Drank- en Horecawet doet zich bij gemeenten de behoefte voor aan een instrument om adequaat «op maat» op situaties te reageren. Zo kan een gemeente volgens de Drank- en Horecawet weliswaar op diverse gronden de vergunning van een ondernemer intrekken (artikel 31), maar de ervaring heeft geleerd dat dit in concrete situaties een te drastisch middel wordt gevonden, waardoor het niet vaak wordt gebruikt. Daarom wordt nu voorgesteld het voor gemeenten mogelijk te maken om inrichtingen op grond van de Drank- en Horecawet tijdelijk te

sluiten door de vergunning voor een bepaalde periode te schorsen (artikel 32). Vanzelfsprekend wordt voorgesteld deze mogelijkheid alleen te introduceren wanneer de intrekking van de vergunning facultatief is. Op lokaal niveau kan dan worden afgewogen of schorsing, dan wel intrekking de beste optie is. De schorsing van een Drank- en Horecawetvergunning mag volgens dit voorstel ten hoogste twaalf weken duren. De verwachting is dat introductie van het instrument schorsing zal leiden tot een flexibeler inzet van sancties en derhalve tot een betere handhaving van de Drank- en Horecawet.

4. Burgemeester bevoegd gezag

Eén van de voornemens neergelegd in de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid*, is de burgemeester in medebewind te belasten met de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Dit voornemen was een aanbeveling in de *Eindnotitie*¹ van de Werkgroep Uitwerking Maatregelen Openbare Inrichtingen². Nu nog is deze bevoegdheid – indachtig het beginsel van collegiaal bestuur – aan het college van burgemeester en wethouders toebedeeld. Dat collegialiteitsbeginsel is als zodanig onomstreden. Voor zover het echter gaat om de specifieke bevoegdheden die voortvloeien uit deze wet, bestaat aanleiding een dergelijke bevoegdheid aan de burgemeester toe te kennen. Deze is immers vanuit diens verantwoordelijkheid op het terrein van de openbare orde en veiligheid thans al belast «met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven» (artikel 174 Gemeentewet). Volgens dit artikel is hij ook bevoegd bij dat toezicht bevelen te geven die voor de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn en is hij belast met de uitvoering van verordeningen die hierop betrekking hebben. Al eerder heeft de minister van Justitie namens het kabinet aan de Tweede Kamer laten weten de aanbeveling van de Werkgroep Uitwerking Maatregelen Openbare Inrichtingen om de burgemeester als bevoegd gezag aan te wijzen, over te nemen³.

5. Regels ten aanzien van paracommerciële instellingen

De Drank- en Horecawet kent momenteel twee groepen regels met betrekking tot paracommerciële rechtspersonen met een kantine, clubhuis of sociëteit. In de praktijk gaat het vooral om sportverenigingen, club- en buurthuizen, kerkgenootschappen en studentenverenigingen die in eigen beheer een kantine exploiteren waar tegen betaling (of althans niet gratis) alcoholhoudende drank wordt verstrekt.

De artikelen 4, 5 en 6 hebben betrekking op oneerlijke mededinging tussen kantines van paracommerciële rechtspersonen en de reguliere horeca (vaak paracommercialisme genoemd). De achterliggende gedachte is dat paracommerciële rechtspersonen veelal subsidie krijgen en verder door een andere fiscale regelgeving een gunstiger positie hebben dan reguliere horecabedrijven.

In artikelen 8, 9 en 24 wordt geregeld op welke wijze paracommerciële rechtspersonen verantwoorde alcoholverstrekking in hun kantine moeten waarborgen.

Oneerlijke mededinging

De huidige regelgeving ter voorkoming van oneerlijke mededinging ten opzichte van de reguliere horeca komt er op neer dat de gemeenten nieuwe vergunningsaanvragen van paracommerciële rechtspersonen dienen te toetsen op concurrentie met de commerciële horeca. Als een paracommerciële rechtspersoon is aangesloten bij een (sport)-bond of een vereniging die zich via een overeenkomst met het Bedrijf-

¹ Eindnotitie MDW-Werkgroep Uitwerking Maatregelen Openbare Inrichtingen. Den Haag, 2001.

² Een andere aanbeveling betrof de introductie van gecoördineerde vergunningverlening. Oorspronkelijk bestond het voornemen dit ook in dit wetsvoorstel op te nemen. Dat is niet meer nodig, omdat e.e.a. inmiddels is gerealiseerd in de Algemene wet bestuursrecht.

³ Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 233.

schap Horeca en Catering aan een zelfreguleringsarrangement over mededinging heeft gebonden, treedt (artikel 5 Drank- en Horecawet) die gebondenheid voor bedoelde gemeentelijke toetsing in de plaats. In de praktijk hadden de meeste sportbonden/verenigingen een dergelijke zelfreguleringsovereenkomst met het Bedrijfschap Horeca en Catering gesloten. Begin 2000 heeft het Bedrijfschap Horeca en Catering echter besloten de zelfreguleringsovereenkomsten op te zeggen. Dit bedrijfschap rekent het sindsdien niet meer tot haar taak concurrentie door paracommerciële rechtspersonen te bestrijden. Het genoemde artikel 5 is derhalve obsoleet en dient geschrapt te worden.

Oorspronkelijk bestond het voornemen om de bestaande mededingingsregelgeving (artikelen 4, 5 en 6) te schrappen en te vervangen door uniforme bepalingen. Van uniforme regels is echter afgezien, omdat die onvoldoende ruimte laten voor lokaal maatwerk. Wel vindt het kabinet dat er landelijke regels moeten worden gesteld aan paracommercialisme. Daarom wordt nu, mede na consultatie van NOC*NSF, voorgesteld in nationale wetgeving vast te leggen dat gemeenten verplicht worden een verordening op te stellen om paracommercialisme te reguleren. Zij dienen regels op te stellen gedurende welke dagen en tijdstippen in paracommerciële inrichtingen alcohol mag worden verstrekt (ook wel schenktijden genoemd). De gemeenten stellen tevens regels op rond de verstrekking van alcohol tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard en tijdens niet-verenigingsgebonden activiteiten. Deze regels mogen naar de aard van de paracommerciële rechtspersoon verschillend zijn. Dit betekent dat studentenverenigingen andere regels kunnen worden opgelegd door een gemeente, dan sportverenigingen of buurthuizen. Vanzelfsprekend is het niet toegestaan onderscheid te maken tussen stichtingen en verenigingen uit Nederland en die uit andere lidstaten, evenals EER-landen en Zwitsers. De regering verwacht dat de nieuwe wettelijke eis dat elke gemeente een paracommerciële verordening moet vaststellen, zal leiden tot een maatschappelijke discussie op gemeentelijk niveau. De gemeente kan daarbij recht doen aan de verschillen tussen bijvoorbeeld sportverenigingen en overige paracommerciële instellingen. De regering gaat er vanuit dat gemeenten bij deze afweging de belangrijke maatschappelijke functie van de verschillende paracommerciële instellingen in acht neemt en geen onnodige beperkingen zal opleggen daar waar de mededinging niet in het geding is en er geen sprake is van onverantwoorde verstrekking van alcohol, met name aan jongeren. Overtreding van de gemeentelijke regels rond paracommercialisme wordt bestuurlijk beboetbaar.

Verantwoorde verstrekking van alcohol

De bestaande regelgeving over de wijze waarop paracommerciële rechtspersonen moeten waarborgen dat in hun kantine, clubhuis of sociëteit verantwoord alcohol wordt verstrekt, blijft grotendeels van kracht. Het gaat dan met name om de verplichting een reglement op te stellen dat waarborgt dat de verstrekking van alcohol vanuit het oogpunt van sociale hygiëne op een verantwoorde wijze geschiedt. Ook het vereiste dat er op momenten dat alcoholhoudende drank wordt verstrekt, tenminste één barvrijwilliger moet zijn die een voorlichtingsinstructie heeft gekregen op het gebied van sociale hygiëne, blijft gehandhaafd. De meeste vrijwilligers volgen hiertoe de Instructie Verantwoord Alcoholschenken. De vereniging of stichting moet bovendien in de kantine een register, of een kopie daarvan, hebben met de persoonsgegevens van degenen die een voorlichtingsinstructie hebben gekregen. De barvrijwilliger moet – net als nu – op grond van artikel 24, derde lid, minimaal 16 jaar zijn.

Het wetsvoorstel wijkt voor wat betreft de regels rond verantwoorde verstrekking in kantines op een aantal punten af van de bestaande regelgeving.

- Door invoering van lokale schenktijden kan de wettelijke eis vervallen dat in het bestuursreglement schenktijden worden opgenomen. Dit geldt ook voor de eis dat «de dagen en tijdstippen» waarop geschenken wordt ook duidelijk zichtbaar in de kantine moeten worden aangegeven. Voor de handhaving is vermelding van de schenktijden niet meer nodig, daar voortaan niet meer landelijke, maar uitsluitend gemeentelijke toezichthouders toezien op de naleving van deze wet. Van de lokale toezichthouder kan verwacht worden dat hij of zij de schenktijden uit de lokale verordening kent. Het vervallen van de wettelijke eis dat de schenktijden duidelijk zichtbaar in de kantine moeten worden aangegeven laat onverlet dat een paracommerciële instelling er zelf wel voor kan kiezen om de schenktijden op enigerlei manier kenbaar te maken.
- De regelgeving over de eisen die aan leidinggevendenden van een paracommerciële rechtspersoon worden gesteld, wordt versoepeld. Nu dienen van alle leidinggevendenden er twee aan alle eisen te voldoen. Zij moeten dus óók beschikken over een Verklaring Sociale Hygiëne. Alle andere leidinggevendenden dienen alleen te voldoen aan de overige eisen die de wet aan leidinggevendenden stelt. Voorgesteld nu wordt te bepalen dat er bij een paracommerciële rechtspersoon in totaal maar twee leidinggevendenden hoeven te zijn (meer mag overigens ook). Deze dienen dan wel aan *alle* eisen te voldoen. Dit is derhalve een uitbreiding van de bestaande uitzonderingspositie voor de paracommerciële horeca op dit punt. De meest logische plaats om de bepaling over de twee leidinggevendenden onder te brengen, is artikel 8; daartoe wordt daar een nieuw zesde lid voorgesteld.
- Als gevolg van de begripsbepaling van leidinggevendende in artikel 1 kunnen in de huidige Drank- en Horecawet bestuursleden van paracommerciële rechtspersonen geen leidinggevendende zijn. Sommigen willen dat echter wel zijn. Deze belemmering wordt nu weggenomen door aanpassing van de begripsbepaling «leidinggevendende» in artikel 1.
- Tenslotte worden in de artikelen 8, 9 en 24 enkele redactionele verbeteringen voorgesteld. Zo wordt de term «gekwalificeerde personen» in artikel 9 van de huidige wet vervangen door «barvrijwilligers die [een] voorlichtingsinstructie hebben gekregen». Ook wordt regelgeving die nu moeilijk kenbaar is, omdat die uitsluitend is neergelegd in de toelichting bij een aangenomen amendement, in de wet opgenomen. Het betreft het voorschrift dat paracommerciële rechtspersonen een controleerbare registratie bijhouden van de barvrijwilligers die een voorlichtingsinstructie hebben gekregen. Voorgesteld wordt dit voorschrift op te nemen in de wet en wel in artikel 9.

6. Nieuwe verordenende bevoegdheden voor gemeenten

Zoals reeds in hoofdstuk 1 toegelicht, biedt de huidige Drank- en Horecawet de gemeenteraad de mogelijkheid de landelijke regels op enkele punten bij verordening aan te vullen (met name artikel 20, vijfde lid, en artikel 23).

In de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* stelde het kabinet voor gemeenten extra bevoegdheden te geven om eigen aanvullend alcoholbeleid te ontwikkelen. De gedachte hierachter is dat sommige maatregelen het beste op lokaal niveau ingevuld kunnen worden. Op die manier kunnen problemen immers worden aangepakt op een wijze die aansluit bij de lokale behoeften en past bij de plaatselijke gewoonten. Gemeenten kunnen vanuit hun regierol voor het lokaal veiligheidsbeleid bovendien zorgdragen voor een goede integrale aanpak met partners. Zo worden

bovendien alleen extra regels geïntroduceerd op plekken waar het ècht nodig is.

Tijdens het algemeen overleg op 18 december 2007 bleek de meerderheid van de Kamer twee van deze voorstellen voor extra gemeentelijke bevoegdheden te steunen. Te weten de bevoegdheid toegangsleeftijden te koppelen aan (sluitings)tijden en de bevoegdheid prijsacties te reguleren. In de volgende twee paragrafen zullen deze voorstellen worden toegelicht.

Om duidelijkheid te scheppen over de verschillende mogelijkheden die de gemeenten in de toekomst hebben om lokaal alcoholbeleid te ontwikkelen is ervoor gekozen op twee na alle verordenende bevoegdheden in vier artikelen op te splitsen (artikelen 25 a t/m d), deze op eenzelfde wijze te redigeren en in een nieuwe paragraaf te plaatsen (paragraaf 3a)¹. Het voordeel is dat alle artikelen die betrekking hebben op de gemeentelijke ruimte om lokaal alcoholbeleid te ontwikkelen nu overzichtelijk bij elkaar in de wet staan.

Toegangsleeftijden koppelen aan (sluitings)tijden

Het vaststellen van sluitingstijden voor de horeca is van oudsher een lokale bevoegdheid. Sinds 2007 bestaat de actiegroep *Vroeg op Stap* die pleit voor één landelijk geregelde vervroegde horecasluitingstijd van 2.00 uur. De actiegroep stelt dit voor als bijdrage aan de oplossing van het probleem van alcoholmisbruik onder jongeren. Inderdaad wordt er steeds later uitgegaan. Een onderzoek uit 2007 onder circa 1 000 stappers bracht aan het licht dat bijna de helft pas ná 01.00 uur gaat stappen en 8% zelfs na 02.00 uur.

Het kabinet acht het vaststellen van sluitingstijden een lokale aangelegenheid. Tijdens een viertal gespreksbijeenkomsten met ouders, jongeren, bestuurders en horeca-ondernemers bleek er ook onder hen weinig draagvlak te zijn voor het landelijk regelen van de sluitingstijden².

Het kabinet steunt echter wel het gedachtegoed van *Vroeg op Stap* in die zin dat zij het een goede zaak vindt dat gemeenten op basis van eigen afwegingen er toe kunnen overgaan om jongeren vroeger op stap te laten gaan. Daarom wordt in dit wetsvoorstel de gemeentelijke bevoegdheid om toegangsleeftijden voor de horeca vast te stellen uitgebreid (artikel 25b, tweede lid, onder a). Gemeenten mogen die voortaan koppelen aan (sluitings)tijden. Binnen de huidige regelgeving kunnen gemeenten dat niet regelen. Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) staat inperking van fundamentele rechten alleen toe als daarin bij formele wet is voorzien en die inperking in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van bijvoorbeeld de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden of de bescherming van de volksgezondheid. Een gemeente heeft derhalve voor het maken van onderscheid bij de koppeling van toelatingsleeftijden aan horecasluitingstijden een rechtsbasis nodig in de formele wet.

In de artikelsgewijze toelichting wordt verder ingegaan op de mogelijkheden die de gemeenten op dit terrein geboden gaan worden.

Regulering prijsacties

Een andere nieuwe bevoegdheid die de regering in dit wetsvoorstel heeft opgenomen, maakt het voor gemeenten mogelijk – ook weer op basis van eigen afwegingen – de toepassing van prijsacties, in de vorm van happy hours of stuntprijzen, in een verordening te regelen. Uit onderzoek van de Universiteit van Twente³ is gebleken dat in ieder geval een meerderheid van de jongeren aangeeft als gevolg van dit soort acties méér te gaan drinken.

¹ De twee niet in 3a opgenomen verordenende bevoegdheden van de gemeenteraad staan in artikel 4 en artikel 26.

² Meningingen over *Vroeg op Stap*. ConQuaestor, 2008.

³ Universiteit Twente. Happy hours en andere prijsacties in de Nederlandse horeca. Stichting Alcoholpreventie, 2007.

Een en ander kan leiden tot overmatig alcoholgebruik door jongeren en overlast in gemeenten. Veel gemeenten maken dan ook gebruik van convenanten met de lokale horeca om happy hours in het algemeen of happy hours gericht op jongeren tegen te gaan. Als deze convenanten opgesteld zijn ter uitvoering van de publiekrechtelijke taak van gemeenten, kunnen zij beschouwd worden als publiekrechtelijke regelingen van prijsacties, hetgeen Europees rechtelijk gezien – onder voorwaarden – is toegestaan. Indien er in de convenanten geen publiekrechtelijk element is opgenomen en er slechts sprake is van het privaatrechtelijk regelen van prijsacties dan kan sprake zijn van ongeoorloofde prijsafspraken, hetgeen – in verband met de Europese regels over mededinging – niet is toegestaan.

Mede daarom wordt nu voorgesteld de gemeenten deze bevoegdheid bij wet te geven (artikel 25d). Daarmee worden de mogelijkheden van gemeenten op dit punt uitgebreid. Wel wordt voorgesteld op te nemen dat de verordening alleen uitgevaardigd kan worden ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde.

7. Introductie van een experimenteerartikel

In de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* stelde het kabinet voor dat gemeenten in bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld als er sprake is van ernstige openbare orde problemen) kunnen besluiten om bij verordening de leeftijdsgrens voor de verstrekking van zwak-alcoholhoudende drank te verhogen naar 18 jaar. Deze maatregel werd voorgesteld naar aanleiding van signalen vanuit het lokale bestuur dat er in sommige gemeenten zoveel problemen zijn door het alcoholgebruik van jongeren, dat zij pleiten voor een leeftijdsgrens van 18 jaar.

De *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* is op 18 december 2007 besproken met de Tweede Kamer. Tijdens dit debat werd duidelijk dat de Tweede Kamer het niet wenselijk acht om wat betreft leeftijdsgrenzen verschillende regimes te laten ontstaan in verschillende gemeenten. Tijdens een plenair debat naar aanleiding van dit algemeen overleg is dan ook een motie aangenomen van de kamerleden Joldersma/Voordewind¹ waarin de regering wordt verzocht een klein aantal gemeenten die dat wil in aanmerking te laten komen voor een experiment met onder andere leeftijdsgrenzen, en het experiment binnen twee jaar te evalueren en daaruit de conclusies te trekken voor effectieve beleidsmaatregelen.

Per brief van 29 februari 2008 heeft het Kabinet aangegeven uitvoering te geven aan deze motie door middel van de introductie van een experimenteerartikel in de Drank- en Horecawet. Artikel 40 van de vigerende Drank- en Horecawet bepaalt dat het lokale overheden niet is toegestaan een verordening te maken ten aanzien van onderwerpen die al in deze wet geregeld worden. Omdat de Drank- en Horecawet in artikel 20 landelijke leeftijdsgrenzen stelt mogen gemeenten nu dus geen hogere leeftijdsgrenzen opnemen in een verordening. Een experimenteerartikel maakt dit wel mogelijk.

Dit experimenteerartikel heeft vorm gekregen in het nieuwe artikel 40a. In dit artikel wordt geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur voor een periode van twee jaar gemeenten kunnen worden aangewezen waarin bij gemeentelijke verordening de leeftijdsgrens van 16 jaar wordt verhoogd tot 18 jaar. Uiterlijk drie maanden na afloop van een experiment zal een evaluatie van dit experiment aan de Tweede en Eerste Kamer worden gezonden.

Het aantal gemeenten dat aan een experiment kan meedoen is niet op het niveau van de formele wet nader gereguleerd of gemaximeerd. Dat geeft de nodige ruimte en flexibiliteit om, mede gelet op het aanbod en bereidheid van gemeenten, in de algemene maatregel van bestuur het aantal vast te stellen.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 27 565, nr. 36.

De aangenomen motie van de Kamerleden Joldersma/Voordewind verzoekt de regering om experimenten met *onder meer* leeftijdsgrenzen mogelijk te maken. De uitwerking van het experimenteerartikel is echter alleen gericht op leeftijdsgrenzen en kent geen mogelijkheid voor andere experimenten. Hier is voor gekozen omdat vanuit rechtstatelijk oogpunt het onderwerp waarop het experimenteerartikel betrekking heeft, zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd. Daarom is het van belang dat in het experimenteerartikel het doel en de functie van eventuele experimenten worden aangeduid en dat duidelijk wordt vermeld van welke artikelen van de wet kan worden afgeweken. Dit uitgangspunt laat geen ruimte voor een niet nader gedefinieerde experimenteergrondslag in de wet.

Door de introductie van de nieuwe artikelen 40a (experimenteerartikel) en 45 (strafbaarstelling jongeren) zal de situatie ontstaan dat in een gemeente die deelneemt aan een experiment met de leeftijdsgrenzen de verkoopleeftijd voor het verstrekken van alcohol 18 jaar is, terwijl de leeftijd waarop het bezit van alcohol strafbaar is op 16 jaar is gesteld. De regering is zich ervan bewust dat deze regelgeving enige onduidelijkheid met zich mee zal brengen, met name voor jonge toeristen of bezoekers. Het alternatief is echter om in de gemeenten die deelnemen aan een experiment ook de leeftijdsgrenzen voor het strafbaar stellen van bezit van alcohol voor de periode van een experiment op te hogen naar 18 jaar. Dit is om verschillende redenen onwenselijk. Ten eerste zou dit betekenen dat een jongere van 17 jaar in de ene gemeente strafbaar is voor het aanwezig hebben van alcohol op straat en in de andere gemeente niet, terwijl er een landelijke strafbepaling van kracht is. Ten tweede heeft een experiment een tijdelijk karakter, het ligt dan ook niet voor de hand om een landelijke strafbepaling voor een periode van twee jaar aan te passen. De regering is van oordeel dat het beter aan een jongere van 17 jaar uit te leggen is dat hij onder de 18 jaar geen alcohol kan kopen in bepaalde gemeenten, dan dat hij in de ene gemeente wel strafbaar is voor het aanwezig hebben van alcohol op de openbare weg en in de andere gemeente niet. Daarom is er voor gekozen om de leeftijdsgrens voor de strafbaarstelling van het aanwezig hebben van alcohol op de openbare weg in de gemeenten die deelnemen aan een experiment, niet gelijk te trekken met de verhoogde leeftijd voor het verstrekken van alcohol.

8. Wijziging sanctiebeleid voor detailhandel

In de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* stelde het kabinet voor om de burgemeester de mogelijkheid te geven om ondernemers van levensmiddelenwinkels die zonder vergunning zwak-alcoholhoudende drank mogen verkopen, stevig aan te pakken als zij bij herhaling drank verkopen aan jongeren onder de 16 jaar. Voorgesteld werd dat de burgemeester deze recidivisten tijdelijk of permanent het recht kan ontnemen om in die locatie drank te koop aan te bieden.

Tijdens de behandeling van de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* in de Tweede Kamer bleek echter dat de Tweede Kamer het niet wenselijk vindt dat er op dit punt lokale verschillen in beleid ontstaan. Op 20 december 2007 heeft de Tweede Kamer dan ook de motie Bouwmeester aangenomen over het sluiten van de alcoholafdeling van supermarkten¹.

Bedoelde motie vraagt de regering landelijk vast te leggen wanneer een supermarkt de alcoholafdeling moet sluiten wegens verkoop van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar.

Het kabinet heeft per brief van 11 maart 2008² richting de Tweede Kamer aangegeven dat zij deze motie zal uitvoeren door in de Drank- en Horecawet minimum- en maximum sancties op te nemen voor ondernemers die voor de derde maal in één jaar het verbod op verkoop van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar overtreden.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 27 565, nr. 43.

² Kamerstukken II 2007/08, 27 565, nr. 60.

Ter uitvoering van deze toezegging wordt het nieuwe artikel 19a geïntroduceerd. Ontneming van het recht alcoholhoudende drank te verkopen is aan de orde als een niet-vergunningplichtige detailhandelaar drie maal in één jaar artikel 20, eerste lid, van de Drank- en Horecawet overtreedt. Als minimumstraf wordt voorgesteld ontneming van het recht om alcohol te verkopen gedurende één week, als maximumstraf geen alcoholverkoop gedurende twaalf weken. De gemeente kan dit straks afdwingen middels bestuursdwang. Naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State over het karakter van deze sanctie stelt de regering voor op te nemen dat de burgemeester afziet van het opleggen van een ontzegging, indien er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor de ondernemer hiervan onevenredig nadeel zou ondervinden.

9. Strafbaarstelling jongeren

In dit wetsvoorstel wordt in artikel 45 een nieuwe strafbepaling geïntroduceerd, gericht op jongeren onder de 16 jaar. Aanleiding voor dit nieuwe artikel is de aankondiging in de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* van 20 november 2007 om gemeenten de bevoegdheid te geven te verordenen dat jongeren die in de openbare ruimte alcohol bezitten strafbaar zijn. 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 aanleiding van een ingediende motie dan ook de toezegging gedaan dat de strafbaarstelling van bezit in landelijke regelgeving vastgelegd zal worden. 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. Immers, jongeren onder de 16 jaar mogen geen alcohol meer in bezit hebben op straat, wat betekent dat ze strafbaar zijn als ze op de openbare weg drank van oudere vriendjes krijgen die dit voor hen hebben gekocht. Ook mogen zij de drank dan niet meer van thuis meenemen naar feestjes in hokken of keten. De regering is van mening dat deze strafbepaling, in combinatie met het geldende verbod op verkoop van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar in artikel 20 van deze wet, er toe zal leiden dat jongeren onder de 16 jaar minder makkelijk in aanraking komen met alcoholhoudende drank. Hiermee wordt bijgedragen aan de hierboven genoemde doelstellingen van deze strafbepaling, te weten het tegengaan van alcoholgebruik door jongeren onder de 16 jaar en het aanpakken van overlastgevend gedrag door jongeren op straat.

Bij de strafbaarstelling van het «bezit» heeft de regering aansluiting gezocht bij de in de Opiumwet (en andere wetten) gebruikte terminologie met betrekking tot «bezit». In deze wetten wordt gesproken van het «aanwezig hebben» in plaats van «bezit». De keuze voor de term «aanwezig hebben» heeft te maken met het feit dat dit begrip in de juridische context meer ruimte biedt dan het begrip «bezit». Het «bezit» van een bepaalde zaak veronderstelt dat iemand deze zaak onder zich houdt of ervan geniet, alsof deze zaak hem toebehoort. Dit kan in sommige gevallen een verzwaring van de bewijslast opleveren. Met betrekking tot «het aanwezig hebben» hoeft alleen te worden bewezen dat een bepaalde zaak ter beschikking staat van iemand.

Het aanwezig hebben van alcoholhoudende drank zal strafbaar worden gesteld op de openbare weg en niet thuis of in een horecagelegenheid, een slijterij of een supermarkt waar alcohol wordt verstrekt.¹ Deze keuze heeft een directe relatie met de verantwoordelijkheidsverdeling in de verschillende domeinen. De verantwoordelijkheid voor wat er gebeurt op de openbare weg ligt primair bij de lokale overheid. Gemeenten kunnen in de Algemene Plaatselijke Verordening het drinken van alcohol in bepaalde delen van de gemeenten verbieden. Een dergelijk verbod is evenwel van rechtswege aan een aantal beperkingen gebonden.² Voor de openbare weg gelden op dit moment nog geen landelijke regels op dit gebied. De verantwoordelijkheid voor de alcoholconsumptie in huis ligt primair bij de ouders. De verantwoordelijkheid voor wat er gebeurt in een horecagelegenheid, een slijterij of een supermarkt waar alcohol wordt verstrekt ligt primair bij de ondernemer. Deze dient zijn verantwoordelijkheid te nemen en ten tijde van de verkoop te vragen naar een legitimatiebewijs. Doet hij dat, dan is er geen reden om hier een aparte strafbepaling voor op te nemen.³

Het begrip «openbare weg» moet ruim worden uitgelegd. Zoals hierboven aangegeven, wordt het begrip gebruikt in artikel 453 van het Wetboek van Strafrecht. Het wordt ook gebezigd in artikel 312 van het Wetboek van Strafrecht.⁴ In deze gevallen wordt het begrip «openbare weg» ruim toegepast, dat wil zeggen in de betekenis van bestemming tot algemene toegankelijkheid.⁵ Aansluiting is gezocht bij deze uitleg, waardoor stationshallen, looppaden van overdekte winkelcentra en voor het publiek toegankelijke plantsoenen ook kunnen worden gerekend tot de openbare weg. Tevens valt hierbij te denken aan voor het publiek toegankelijke stoepen, trappen, portieken en galerijen, die al dan niet afsluitbaar zijn.

De regering kiest er niet voor om jongeren onder de 16 of 18 jaar die alcohol «kopen» strafbaar te stellen. Daarvoor zijn diverse redenen. In de huidige Drank- en Horecawet is in artikel 20 reeds een verbod opgenomen aan iemand alcohol te verstrekken zonder vooraf zijn leeftijd te controleren. Deze eis blijft alleen dan achterwege als deze persoon onmiskenbaar de vereiste leeftijd heeft bereikt. Hiermee is degene die alcoholhoudende drank verstrekt aan een jongere onder de leeftijdsgrens al strafbaar gesteld. Als de te jonge koper óók strafbaar zou worden gesteld, zou dat problemen kunnen opleveren bij de handhaving. In dat geval is er namelijk sprake van een «duo delict» waarbij zowel de verkoper als de koper verdachte zijn en zich kunnen beroepen op het zwijgrecht. Hierdoor wordt het aanzienlijk gecompliceerder om het bewijs rond te krijgen. Daarnaast ligt de verantwoordelijkheid voor wat er gebeurt in een horecabedrijf, een supermarkt of een slijterij primair bij de ondernemer. Als deze zijn verantwoordelijkheid neemt en ten tijde van de verkoop vraagt naar een legitimatiebewijs, dan is er geen noodzaak meer om de (te) jonge koper strafbaar te stellen, omdat hiermee het beoogde doel reeds is bereikt.

Bovenstaande redenering geldt ook ten aanzien van het «doorverkopen» van alcoholhoudende drank in de horeca of in de detailhandel. In de huidige Dranken Horecawet is namelijk bepaald dat het ook verboden is alcoholhoudende drank te verstrekken aan een persoon van 16 jaar of ouder, als deze drank «kennelijk» bestemd is voor een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze persoon oud genoeg is, terwijl daar wel aanleiding toe is. Er is sprake van overtreding van dit verbod als het evident is dat de alcoholhoudende drank bestemd is voor een andere persoon dan degene die de drank koopt, terwijl het onduidelijk is of die andere persoon wel de vereiste leeftijd heeft bereikt. Ook in dit geval ligt de verantwoordelijkheid voor hetgeen gebeurt in een horecabedrijf, een supermarkt of een slijterij primair bij de ondernemer. Als deze zijn verantwoordelijkheid neemt en ten tijde van de verkoop vraagt naar een legitimatiebewijs, niet

¹ Internationaal gezien is de reikwijdte van de strafbaarstelling ook bijna overal beperkt tot de openbare weg.

² Zo mag het verbod niet de gehele gemeente betreffen, maar is het beperkt tot die gebieden waar de openbare orde aantoonbaar in het geding is, geldt het alleen voor geopende flessen en blikjes en geldt het voor iedereen, ongeacht de leeftijd.

³ Daarnaast zal het strafbaar stellen van het aanwezig hebben van alcohol in een horecagelegenheid een verkapt toegangsverbod voor jongeren in de horeca betekenen. In de meeste horecagelegenheden wordt immers alcohol geschonken, maar die aanwezigheid van alcohol kan een jongere niet worden verweten.

⁴ Diefstal met geweld tegen personen op de openbare weg.

⁵ Cleiren/Nijboer, 2008, Tekst en Commentaar, Wetboek van Strafrecht, pagina 1304 en 1652.

alleen van de koper, maar ook van degene voor wie de drank «kennelijk» bestemd is, dan is het beoogde doel bereikt, te weten het voorkomen dat een jongere alcoholhoudende drank kan verkrijgen in de horeca of in de detailhandel.

Het «doorverkopen» van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar op straat wordt met het voorgestelde verbod ondervangen, omdat het bij het «aanwezig hebben» geen verschil maakt hoe de desbetreffende jongere de alcoholhoudende drank heeft verkregen. De aanwezigheid van alcohol op de openbare weg is voldoende om vast te kunnen stellen dat er sprake is van een overtreding van het nieuwe verbod.

De regering heeft er voor gekozen om het «gebruik» of «gebruikt hebben» van alcoholhoudende drank door jongeren in deze wet niet strafbaar te stellen. Daarbij is ook gekeken naar de Opiumwet. Het «gebruik» van middelen als genoemd in de Opiumwet is namelijk vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid niet strafbaar gesteld, omdat dit de drempel naar de hulpverlening verhoogt, zowel voor de gebruiker als voor zijn omgeving. Dezelfde redenering zou kunnen worden toegepast op alcoholgebruik door jongeren. Door het «gebruik» strafbaar te stellen, zullen jongeren wellicht minder snel hulp zoeken als zij onwel zijn geworden na het drinken van alcohol. Dit zou kunnen leiden tot gezondheidsrisico's bij deze jongeren.¹ Ook moet worden bedacht dat met een dergelijke maatregel het gebruik van een legaal middel onder een bepaalde leeftijd strafbaar zou worden gesteld, terwijl het gebruik van illegale middelen niet strafbaar is gesteld, ongeacht de leeftijd.² Overigens zijn er nu al instrumenten om dronkenschap op straat aan te pakken. Artikel 453 van het Wetboek van Strafrecht bepaalt namelijk dat het verboden is om in kennelijke staat van dronkenschap op de openbare weg te zijn. Deze bepaling is niet gekoppeld aan een leeftijd of alcoholpromillage, omdat hier juist het dronken of liederlijk gedrag van een persoon bepalend is.

10. Decentralisatie van het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet door ondernemers en paracommerciële rechtspersonen

Vanouds is het Staatstoezicht op de volksgezondheid, onderdeel Voedsel en Waren Autoriteit, aangewezen als toezichthouder voor de Drank- en Horecawet. Daarnaast hielden gemeenten en politie in het kader van openbare orde toezicht op de naleving van deze wet. Op 1 januari 1998 trad de derde tranche Algemene wet bestuursrecht in werking. Hierin werd bepaald dat toezichthouders bij of krachtens wettelijke voorschriften belast moeten worden met het houden van toezicht. Thans is de Voedsel en Waren Autoriteit de enige formele toezichthouder. Dit heeft tot gevolg dat in de huidige situatie een gemeente geen gemeentelijke toezichthouders mag aanwijzen voor de Drank- en Horecawet.

De Voedsel en Waren Autoriteit heeft een beperkte capaciteit voor het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet. Als gevolg hiervan vindt op plaatsen waar alcohol verstrekt wordt gemiddeld maar eens per twee à drie jaar controle plaats. Gemeenten geven al jaren aan dat zij de toezichtstaken op de Drank- en Horecawet zelf willen gaan uitvoeren, zodat er merkbaar meer controle plaats zal vinden. De verwachting is dat dit de naleving van de wettelijke voorschriften zal bevorderen. In het Bestuursakkoord Rijk en Gemeenten van 4 juni 2007 is in de paragraaf over veiligheid vastgelegd dat de toezichthoudende taken op de Drank- en Horecawet overgaan van de Voedsel en Waren Autoriteit naar gemeenten. In de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* van 20 november 2007 wordt deze afspraak door het kabinet uitgewerkt. Voorgesteld wordt om de burge-

¹ Hierbij kan worden gedacht aan een situatie dat jongeren onder de 16 de hulpverlening niet meer opzoeken als zij zelf of een vriend(in) onwel is geworden na het drinken van alcohol. Immers, als zij kenbaar maken dat ze gedronken hebben, incrimineren ze zichzelf.

² Een en ander zou betekenen dat het gebruik van heroïne door een 14-jarige niet strafbaar zou zijn en het gebruik van alcohol wel.

meesters in de Dranken Horecawet bevoegd te maken om gemeentelijke toezichthouders aan te wijzen voor het lokale toezicht. Daarnaast wordt voorgesteld om in de Drank- en Horecawet vast te leggen dat de ontvangsten van de bestuurlijke boete die gemeenten opleggen ten bate komen van de lokale overheid.

De decentralisatie van het toezicht op de Drank- en Horecawet past binnen de uitgangspunten van de Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel¹. Het gaat hier immers voor een belangrijk deel om gemeentelijk alcoholbeleid dat is vastgelegd in gemeentelijke verordeningen. Veelal is er een directe relatie met overlast en openbare orde. Een uniforme aansturing van de handhaving is hierbij niet vereist. Door de decentralisatie van het toezicht worden gemeenten straks in staat gesteld om juist beter in te spelen op de lokale situatie. Verder kunnen de gemeenten de toezichtstaak efficiënter en effectiever uitvoeren, waardoor de frequentie van het toezicht naar verwachting zal worden verhoogd (zie hiervoor ook hoofdstuk 17). Daarnaast komen het toezicht op de brandveiligheid, bouw- en bestemmingsplanregelgeving, lokale verordeningen en de Drank- en Horecawet straks in één hand te liggen, wat ook bijdraagt aan een efficiëntere handhaving. Tot slot kunnen de gemeentelijke toezichtstaken een grotere bijdrage leveren in het opzetten van een integraal lokaal of regionaal alcoholbeleid.

Ter uitvoering van deze voorstellen wordt artikel 41 zodanig aangepast dat burgemeesters bevoegd worden om gemeentelijke toezichthouders aan te wijzen voor het toezicht op de Drank- en Horecawet binnen een gemeente. De taken van de Voedsel en Waren Autoriteit zullen voor het grootste deel worden overgenomen door de gemeentelijke toezichthouders. Voor de landelijke toezichthouder blijven alleen nog de landelijke taken over die niet te herleiden zijn tot een bepaalde gemeente, zoals het toezicht op de bepalingen rond reclame, op de verstrekking van Verklaringen Sociale Hygiëne door het SVH (voorheen Horeca Branche Instituut) en op de naleving van enkele specifieke regels rond alcoholverstrekking in het personenvervoer (treinen, cruiseschepen, vliegtuigen), op legerplaatsen en in taxfree shops op luchthavens.

In januari 2008 is in 15 (samenwerkingsverbanden van) gemeenten de Pilot *Decentralisatie Toezicht Drank- en Horecawet* gestart. Het doel van deze tweejarige pilot is, om vooruitlopend op onderhavige wetswijziging, alvast inzicht te krijgen in hoe gemeenten deze nieuwe toezichtstaak op lokaal of regionaal niveau vormgeven. De gemeenten doen ervaring op met het zelf uitoefenen van toezicht door de inzet van gemeentelijke toezichthouders. De pilot zal tevens inzicht geven in hoe gemeenten de nieuwe toezichtstaak gebruiken bij de opzet van een integraal lokaal alcoholbeleid.

Er vindt een externe evaluatie plaats om de resultaten van de pilot in kaart te brengen. In deze evaluatie wordt gekeken op welke manieren het lokale toezicht vormgegeven is en welke resultaten de verschillende werkwijzen opleveren. De eindevaluatie zal eind 2009 gereed zijn. De resultaten van de pilot zullen gebruikt worden voor de nadere uitwerking van de overdracht van het toezicht naar de gemeenten. Deze verdere uitwerking zal vastgelegd worden in lagere regelgeving.

De regering hecht er aan dat de overdracht van het toezicht op een kwalitatief verantwoorde wijze plaats vindt. Gemeenten worden geconfronteerd met een groot aantal nieuwe taken, die specifieke expertise en vaardigheden van de beleidsambtenaren en toezichthouders vragen. Daarnaast wil het kabinet gemeenten faciliteren bij het vergaren van de expertise op dit terrein. Een mogelijkheid daarvoor is het creëren van een expertisecentrum bij de Voedsel en Waren Autoriteit, waar gemeenten

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. D.

ondersteuning kunnen krijgen rondom het toezicht op de Drank- en Horecawet. Ook hiervoor geldt dat de resultaten van de pilot bij de uitwerking van deze voorstellen betrokken zullen worden. Hoe één en ander concreet vorm zal krijgen zal in een later stadium in lagere regelgeving en eventueel in een beleidsbrief kenbaar worden gemaakt.

11. Afschaffen specifiek interbestuurlijk toezicht

In zijn streven naar vermindering van de regeldruk, heeft het vorige kabinet besloten tot een doorlichting van het specifieke interbestuurlijke toezicht. Daartoe is op 22 augustus 2006 de commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (commissie Oosting) ingesteld. De commissie had tot taak de doorlichting te begeleiden en ook zelf een oordeel te geven over de mogelijkheden om het specifieke interbestuurlijk toezicht terug te dringen. Bij interbestuurlijk toezicht gaat het om het toezicht van ministeries en/of provincies naar de wijze waarop gemeenten, waterschappen en Wgr-regio's taken uitvoeren en wetten handhaven.

In deze doorlichting is ook het toezicht door de Inspecteur van het Staatstoezicht op de volksgezondheid op de uitvoering van de Drank- en Horecawet door gemeenten betrokken. Deze inspectietaak is momenteel neergelegd bij de Inspecteur-generaal van de Voedsel en Waren Autoriteit. Dit agentschap is nu dus zowel belast met het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet door ondernemers en paracommerciële rechtspersonen, als met het toezicht op de uitvoering van de Drank- en Horecawet door de gemeenten (specifiek interbestuurlijk toezicht).

Op grond van de Drank- en Horecawet heeft de Inspecteur van de Voedsel en Waren Autoriteit als interbestuurlijk toezichthouder drie bevoegdheden:

1. Hoorplicht gemeentelijke verordeningen. De gemeente is verplicht de Inspecteur te horen als zij een gemeentelijke verordening wil invoeren.
2. Aanwijzingsbevoegdheid vergunningen. De Inspecteur kan, indien hij van oordeel is dat een Drank- en Horecawetvergunning moet worden ingetrokken, daartoe een gemotiveerd verzoek doen. Als dit verzoek niet wordt gehonoreerd, kan de Inspecteur een bezwaarschrift indienen en zonodig tegen het besluit op bezwaar bij de rechtbank beroep instellen.
3. Aanwijzingsbevoegdheid ontheffingen. Als de Inspecteur het niet eens is met een door de burgemeester verleende ontheffing, kan hij een bezwaarschrift indienen bij de burgemeester en zonodig tegen het besluit op bezwaar beroep instellen bij de rechtbank.

De vigerende Drank- en Horecawet kent verder de verplichting aan gemeenten om elke verlening, wijziging of intrekking van een vergunning of ontheffing aan de Inspecteur te melden. In de praktijk doet de Inspecteur tevens systematisch onderzoek naar de kwaliteit van de gemeentelijke vergunningverlening. Iedere gemeente wordt in de loop van circa vijf jaar eenmaal bezocht.

De commissie Oosting zag voor het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de Drank- en Horecawet geen voldoende rechtvaardiging. De Drank- en Horecawet draagt de uitvoering voor een groot deel op aan de gemeenten. Gemeenten verdienen vertrouwen te krijgen ten aanzien van de wijze waarop zij deze taak behartigen. Specifiek toezicht als compensatie voor een (vermeend) kwaliteitstekort bij de uitvoering van de betreffende medebewindstaak acht de commissie geen toereikend motief voor continuering van interbestuurlijk toezicht door de Inspecteur. Ook de mogelijkheid om de uitvoering van de Dranken Horecawet door gemeenten te kunnen blijven monitoren vond de commissie geen argument om dit toezicht te behouden.

Het oordeel van de commissie over het interbestuurlijke toezicht door de Inspecteur van het Staatstoezicht op de volksgezondheid in het kader van de Drank- en Horecawet luidde dan ook dat dit in zijn geheel kan worden afgeschaft.

Het kabinet is van mening dat het rapport van de commissie Oosting aansluit bij de weg van decentralisatie die het kabinet heeft ingeslagen. Gemeenten zijn autonome bestuurslagen met een eigen positie in ons bestuurlijk bestel. Dat vraagt om vertrouwen en niet te ingewikkelde interbestuurlijke omgangsvormen. Dat betekent ook dat niet onnodig moet worden ingegrepen in de beleidsvrijheid van medeoverheden. Niet vooraf en ook niet achteraf door middel van te veel specifiek toezicht. In het interbestuurlijke toezicht kan in beginsel worden volstaan met het generieke instrumentarium. Het advies van de commissie om het specifieke interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de Drank- en Horecawet door de Inspecteur van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid af te schaffen neemt het kabinet dan ook over. Met de beoogde vermindering van het specifieke toezicht zal de toezichtlast voor gemeenten afnemen. Het afschaffen van het interbestuurlijk toezicht zal consequenties hebben voor de informatiepositie van de minister, aangezien de mogelijkheid tot het vergaren van informatie door de Inspecteur van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid zal komen te vervallen. Deze consequentie wordt gezien de bovengenoemde afwegingen echter acceptabel gevonden. Afschaffen van het specifieke interbestuurlijk toezicht heeft tot gevolg dat de begripsbepaling «inspecteur» in artikel 1 komt te vervallen en dat de artikelen 23 (oud), 28, 32 (oud) en 35 worden geschrapt of aangepast.

12. Overige aanpassingen

Toestaan proeven in slijterijen

De huidige Drank- en Horecawet verbiedt dat in een slijtlokaliteit alcoholhoudende drank wordt verstrekt voor gebruik ter plaatse of dat wordt toegelaten dat daar alcoholhoudende drank wordt genuttigd (artikel 13, tweede lid). Dit verbod heeft tot gevolg dat consumenten geen mogelijkheid hebben om – zo zij dat willen – een alcoholhoudende drank in het kader van een aankoopbeslissing te proeven. De regering wil deze belemmering, vanuit het oogpunt van vermindering van ervaren regeldruk, wegnemen.

Er wordt dan ook voorgesteld om artikel 13, tweede lid, uit te breiden met een bepaling die het mogelijk maakt dat een klant, indien deze de vereiste leeftijd heeft bereikt, desgewenst gratis alcoholhoudende drank kan proeven in een slijtlokaliteit. De verstrekking dient wel te geschieden door een persoon die werkzaam is in dat slijtlokaal. Verstrekking door promotieteams is derhalve niet toegestaan.

Aanpassing verbod verrichten diensten in horecalokaliteit

Voorgesteld wordt verder het begrip diensten in artikel 14, derde lid, aan te passen. Het betreft het huidige verbod om een horecalokaliteit tevens in gebruik te hebben voor het bedrijfsmatig aanbieden van diensten. Dat verbod is op 1 november 2000 in werking getreden. De achtergrond van deze bepaling is – volgens de memorie van toelichting destijds – dat de wetgever het bijvoorbeeld onwenselijk vond dat een postagentschap is gevestigd in een horecalokaal. Andere ongewenste combinaties zijn een reisbureau, een kapper, een ticketbureau of een bank in een horecalokaal. De huidige formulering leidt echter ook tot een verbod op het verstrekken van alcohol in bijvoorbeeld een ruimte waarin voorstellingen worden gegeven, films worden vertoond of wordt gesnookerd. Dat blijkt in de praktijk problemen te geven. Daarom wordt voorgesteld om «diensten

van recreatieve en culturele aard» van dit verbod uit te zonderen. Hierdoor wordt het mogelijk gemaakt dat recreatieve spelen worden aangeboden in een horecalokaliteit, en ook andersom, dat in zalen waar recreatieve spelen worden gespeeld alcohol wordt geschonken. Het is echter niet gewenst dat in een horecalokaliteit kansspelen worden aangeboden, anders dan de reeds bestaande uitzondering voor speelautomaten in de Wet op de kansspelen.

Aanpassing artikel 18 Drank- en Horecawet

De *Evaluatie Drank- en Horecawet*¹ bracht aan het licht dat het voorkomt dat niet-levensmiddelenwinkels met een zeer beperkt assortiment aan levensmiddelen of tabak, ten onrechte menen daarom gerechtigd te zijn om alcohol te verkopen. Te denken valt aan drogisterijen, videotheken en cadeaushops. Voorgesteld wordt nu artikel 18, tweede lid, onder b, van de Drank- en Horecawet te verduidelijken: er komt nu te staan dat het moet gaan om *warenhuizen* met een *levensmiddelenafdeling* en daaraan ook enkele eisen te stellen. In het artikelsgewijze deel wordt dit nader uiteengezet.

Aanpassing regelgeving leeftijdsaanduiding

Voorgesteld wordt de thans geldende wettelijke verplichting (artikel 20, zesde lid) dat er «op plaatsen waar bedrijfsmatig of anders dan om niet wordt verstrekt», alsmede «bij de toegang tot een slijtlokaliteit» een leeftijdsaanduiding dient te zijn, aan te passen. Deze bepaling blijkt in de praktijk onduidelijk. Reden waarom het Platform Verkoop Alcoholhoudende Dranken voor Thuisgebruik de supermarkten adviseerde zowel bij de schappen met alcoholhoudende drank, als bij de kassa's en bij de ingang stickers met de leeftijdsgrens te plakken. In voorlichtingsmateriaal vervaardigd in opdracht van Koninklijke Horeca Nederland wordt geadviseerd de leeftijdsaanduiding te plaatsen bij de bar en op het terras. Maar – zo staat in het materiaal van Koninklijke Horeca Nederland – het kan ook bij de ingang van het bedrijf of het terras. Het Bedrijfschap Horeca en Catering meldt dat de stickers kunnen worden opgehangen bij de ingang van een horecaonderneming en op plaatsen waar alcohol wordt geschonken of besteld. In dit wetsvoorstel wordt nu bepaald (artikel 20, zesde lid) dat de leeftijdsaanduiding alleen hoeft te worden aangebracht bij de voor het publiek bestemde toegangsdeur tot een horecalokaliteit, een slijtlokaliteit, een winkel, warenhuis of snackbar en een vervoermiddel waarin bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank wordt verstrekt. De vaak voorkomende vermelding van leeftijdsgrenzen op het schap in levensmiddelenwinkels wordt dus niet in de wet opgenomen, net zo min als de vermelding bij terrassen, op terrasmeubilair en bij kassa's.

Aanpassing regelgeving verstrekking tijdens evenementen (bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard)

Bij vergunningplichtige verstrekking van alcoholhoudende drank zijn alle leidinggevendenden met personalia bekend. Zij zijn immers als leidinggevende aangemeld bij de gemeente en vermeld op het aanhangsel bij de vergunning (artikel 29, tweede lid). Thans wordt voorgesteld de gemeenten te verplichten om ook op een ontheffing op grond van artikel 35 de naam van de persoon of personen te vermelden onder wiens of wier onmiddellijke leiding de verstrekking geschiedt. Bovendien moet de ontheffing ter plaatse aanwezig zijn, zodat deze op verzoek van de toezichthouder kan worden getoond. Dit vereenvoudigt de handhaving van deze bepaling van de wet.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 894, nr. 1.

In enkele opzichten wordt de regelgeving rond alcoholverstrekking tijdens evenementen versoepeld. De persoon die leiding geeft aan de alcoholverstrekking tijdens evenementen hoeft niet meer verplicht te beschikken over een Verklaring Sociale Hygiëne. Dit maakt het voor burgers en ondernemers zonder horeca- of slijtersbedrijf gemakkelijker een dergelijke ontheffing aan te vragen, bijvoorbeeld voor een eendaags kleinschalig evenement. Ook wordt niet meer geëist dat hij of zij niet onder curatele staat, dan wel uit het ouderlijk gezag of voogdij is ontzet.

Overigens blijft de beslissing om een ontheffing te verlenen voor bijzondere tijdelijke evenementen een bevoegdheid van de burgemeester. Hij kan – ook al volgens de vigerende wet – aan een ontheffing voorwaarden en beperkingen verbinden. Eén van die voorwaarden, zou kunnen zijn dat de persoon die leiding geeft aan de alcoholverstrekking bij een groot-schalig evenement toch beschikt over een Verklaring Sociale Hygiëne.

Verder wordt voorgesteld de burgemeester in staat te stellen voortaan één ontheffing te verlenen als er sprake is van jaarlijks terugkerende identieke evenementen, waarbij telkens dezelfde persoon de leiding heeft over de alcoholverstrekking. Dit brengt een reductie van de administratieve lasten met zich. De burgemeester hoeft ook geen kopie van de ontheffing meer aan de Inspecteur te zenden. De Inspecteur verdwijnt immers.

13. Consultatie en ACTAL-advisering

Consultatie

Op 30 oktober 2008 is in het Regulier Overleg Alcoholbeleid¹ met de betrokken maatschappelijke organisaties en het belanghebbend bedrijfsleven van gedachten gewisseld over dit wetsvoorstel. Uit deze consultaties bleek dat een groot aantal partijen zich zorgen maakt over de decentralisatie-voornemens uit dit wetsvoorstel.

Vooraf wat betreft de decentralisatie van het toezicht op de Drank- en Horecawet, willen een groot aantal partijen de resultaten van de pilot *Decentralisatie toezicht Drank- en Horecawet* afwachten, alvorens hier een definitief besluit over te nemen.

Ook de lokale verschillen die zullen ontstaan als gevolg van de nieuwe verordenende bevoegdheden van gemeenten en de introductie van het experimenteerartikel zullen volgens sommige partijen voor verwarring en onduidelijkheid zorgen, terwijl andere partijen hier juist voorstander van zijn.

De nieuwe sanctie voor detailhandelaren is volgens sommige partijen te zwaar, terwijl andere partijen juist striktere regels voorstellen.

Ook over de strafbaarstelling van jongeren zijn de partijen verdeeld. Een aantal partijen vindt dit een goede maatregel, maar wil de strafbepaling uitbreiden tot koop en/of gebruik in openbare inrichtingen. Terwijl een aantal andere partijen heeft aangegeven geen voorstander van strafbaarstelling te zijn.

Wat betreft de oorspronkelijk voorgestelde landelijke uniforme schenktijden voor paracommerciële instellingen bestond er ook geen overeenstemming tussen de geconsulteerde partijen. Een aantal partijen wilde dat het bepalen van schenktijden een lokale bevoegdheid zou blijven, terwijl andere partijen wel voorstander waren van landelijke tijden.

Verder hebben een aantal partijen aangegeven moeite te hebben met de in het voorontwerp opgenomen bepalingen rond reclame en het – ook in dat voorontwerp – opgenomen verbod op alcoholverkoop in tabaks-speciaalzaken. Ten slotte heeft een aantal partijen zich kritisch uitgelaten over de voorgenomen afschaffing van het specifiek interbestuurlijk toezicht.

¹ Hierin zijn vertegenwoordigd: Algemene Nederlandse Bond van Frisdrankfabrikanten en Groothandelaren in Dranken, Algemene Nederlandse Drankbestrijders Organisatie, Centraal Brouwerij Kantoor, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, GGD-Nederland, GGZ-Nederland, Koninklijke Horeca Nederland, Koninklijke SlijtersUnie, Nederlands Politie Instituut, NOC*NSF, Platform Verkoop Alcoholhoudende Dranken voor Thuisgebruik, Platform Vrijwilligersorganisaties Alcohol- en Drugspreventie, Productschap Dranken, Productschap Wijn, Stichting Alcoholpreventie, Stichting Verantwoord Alcoholgebruik, Trimbos-instituut, Veilig Verkeer Nederland en VNO-NCW.

Naar aanleiding van deze consultaties wordt nu ten aanzien van paracommercialisme voorgesteld gemeenten te verplichten bij verordening regels te stellen ter voorkoming van oneerlijke mededinging. De oorspronkelijk voorgestelde nieuwe regels rond reclame en tabaksspeciaalzaken zijn geschrapt. Bovendien zijn de wettekst en de memorie van toelichting op een aantal plaatsen aangevuld of verduidelijkt, zoals de gebruikte terminologie in artikel 25d. De nieuwe sanctie voor detailhandelaren is naar aanleiding van het advies van de Raad van State aangepast. De overige bezwaren hebben niet geleid tot wijzigingen. Deze sluiten immers niet aan bij de afspraken tussen Kamer en kabinet zoals deze zijn opgenomen in de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* aangevuld met de gedane toezeggingen door het kabinet, de aangenomen moties en de reactie van het kabinet op deze moties.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Separaat is de Vereniging van Nederlandse Gemeenten geconsulteerd. In hun reactie van 12 november 2008¹ geven zij aan verheugd te zijn over het niet introduceren van de Verklaring Omtrent het Gedrag in de Drank- en Horecawet. Ook kunnen zij zich vinden in de nieuwe bevoegdheden van burgemeesters en geven ze wat betreft het experimenterartikel aan dat steeds meer burgemeesters zich een voorstander tonen van verhoging van de leeftijdsgrens naar 18 jaar. Ook zijn zij positief over de voorgenomen afschaffing van het specifieke interbestuurlijke toezicht. Wat betreft de decentralisatie van het toezicht, geeft ook de VNG aan dat de resultaten van de pilot *Decentralisatie toezicht Drank- en Horecawet* bepalend zouden moeten zijn voor de keus om het toezicht te decentraliseren.

De VNG is van mening dat alleen het strafbaar stellen van het bezit van alcohol niet afdoende is, zij stellen daarom voor om «het gebruikt hebben van drank onder de 16 jaar» strafbaar te stellen.

Wat betreft de nieuwe sanctie voor supermarkten waarschuwt de VNG voor de risico's die gemeenten lopen bij procedures tegen door gemeenten opgelegde sancties. Daarnaast gaf de VNG aan geen voorstander te zijn van landelijk uniforme regels voor paracommerciële instellingen, zoals die oorspronkelijk in het voorontwerp van het wetsvoorstel waren opgenomen.

Ten slotte is de VNG geen voorstander van het laten vervallen van de eis te beschikken over een Verklaring Sociale Hygiëne bij het aanvragen van een evenementenontheffing.

Zoals hiervoor al aangegeven zijn in dit wetsvoorstel de landelijke uniforme regels om paracommercialisme te bestrijden geschrapt. Om tegemoet te komen aan het bezwaar dat geen verklaring sociale hygiëne meer vereist is voor een evenementenontheffing, is in de memorie van toelichting extra aandacht besteed aan de mogelijkheden van de burgemeester om deze verklaring alsnog te eisen wanneer dit nodig wordt geacht. De overige bezwaren van de VNG hebben niet geleid tot wijzigingen. In hoofdstuk 9 van deze toelichting wordt ingegaan op de keuze van de regering om het «gebruikt hebben» van alcohol niet strafbaar te stellen in deze week.

ACTAL-advisering

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL). Het college heeft vervolgens besloten het onderhavige dossier te selecteren voor een toets op de gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en (georganiseerde) burgers. Het advies is op 13 november 2008 uitgebracht.²

¹ Reactie voorontwerp wijzigingsvoorstel Drank- en Horecawet, 12 november 2008, kenmerk ECGF/U200801902, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Een belangrijke onderdeel van deze toets betrof de vraag of de te verwachten administratieve lasten in de memorie van toelichting gekwantificeerd zijn en de berekening voldoende onderbouwd is. In het ACTAL-advies wordt hierover opgemerkt dat de gevolgen voor de administratieve lasten voor zowel bedrijven, paracommerciële instellingen als ongeorganiseerde burgers kwalitatief als kwantitatief in beeld zijn gebracht. Daarnaast constateert ACTAL dat ook de overige aspecten van regeldruk, zoals de nalevingskosten en de interbestuurlijke lasten in beeld zijn gebracht en waar mogelijk zijn gereduceerd. Verder stelt ACTAL dat voldoende rekening is gehouden met alternatieve beleidsopties en dat er, binnen de door het kabinet gestelde kaders, gekozen is voor het minst belastende alternatief.

ACTAL geeft vervolgens de volgende verzoeken en adviezen.

1. Wat betreft de decentralisatie van het toezicht adviseert ACTAL om een handreiking voor gemeenten op te stellen, zodat het toezicht op de Drank- en Horecawet zo lastenarm mogelijk voor ondernemers ingericht kan worden. Zij adviseert om de resultaten van de toezichtspilot in de gemeente Amsterdam hierbij te betrekken.
2. Daarnaast verzoekt ACTAL om hen na afloop van de Pilot *Decentralisatie Toezicht Drank- en Horecawet* een nieuwe inschatting van de Administratieve Lasten toe te zenden.
3. Verder adviseert ACTAL om voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wetwijziging er samen met brancheverenigingen voor te zorgen dat de branche op een adequate en weinig belastende manier wordt geïnformeerd.
4. Ten slotte adviseert ACTAL om bij de uitwerking van de lagere regelgeving ook aandacht te besteden aan minder belastende alternatieven voor de administratieve lasten. ACTAL gaat ervan uit dat ook de lagere regelgeving voor advies aan ACTAL wordt voorgelegd.

Alles overwegende is het eindoordeel van ACTAL dat het wetsvoorstel kan worden ingediend.

Ten aanzien van het onder 1 genoemde advies van ACTAL zal het kabinet na afronding van de Pilot *Decentralisatie Toezicht Drank- en Horecawet*, in overleg treden met gemeenten over de wijze waarop zij ondersteund of gefaciliteerd kunnen worden bij het opzetten van een lokaal toezichtsbeleid.

Wat betreft het bij punt 2 genoemde verzoek, zal het kabinet ACTAL na afronding van de Pilot *Decentralisatie toezicht Drank- en Horecawet* informeren over de resultaten van deze pilot en hierbij aangeven of deze resultaten nog aanleiding geven om de berekende lasten voor het bedrijfsleven aan te passen.

Advies nummer 3 van ACTAL over het informeren van de branche zal worden overgenomen.

Het kabinet zal gehoor geven aan het bij punt 4 genoemde verzoek van ACTAL om bij de uitwerking van de lagere regelgeving aandacht te besteden aan minder belastende alternatieven voor de administratieve lasten en deze regelgeving voor advies aan ACTAL voor te leggen.

14. Toetsingskader vergunningstelsel

In het voorjaar van 2006 zijn alle VWS-vergunningen en -onthefingen doorgelicht op nut en noodzaak in het kader van het project van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen. Uit die toetsing bleek dat de diverse vergunningen en ontheffingen op grond van de Drank- en Horecawet behouden dienen te blijven. De argumenten daarvoor zijn dat toetsing vooraf noodzakelijk is vanwege de maatschappelijk risico's (volksgezondheid, sociale hygiëne, criminaliteitspreventie, openbare orde en veilig-

heid) en het waarborgen van het belang van derden (reguleren van oneerlijke concurrentie).

15. Bedrijfseffecten en regeldrukaspecten

In Nederland verstrekken ruim 61 000 bedrijven alcoholhoudende drank. In totaal zijn er 31 000 horecabedrijven, 2 800 slijterijen, 13 000 paracommerciële instellingen, 5 800 supermarkten, 3 000 viswinkels, slagrijen, kaas- en delicatessenzaken, 5 000 snackbars, 420 warenhuizen, 340 tabaksspeciaalzaken die alcohol verkopen en 5 luchthavens met taxfree shops.

Vereenvoudiging vergunningstelsel

De voorgenomen wijzigingen in dit wetsvoorstel hebben voornamelijk betrekking op de vergunningplichtige bedrijven, te weten de horecabedrijven, de slijterijen en de paracommerciële instellingen. Voor deze bedrijven brengt het wetsvoorstel een aanzienlijke lastenvermindering met zich mee.

Het vergunningstelsel zal zodanig worden aangepast dat voortaan alleen het bedrijf of de ondernemer op de vergunning wordt vermeld. De leidinggevers hoeven slechts te worden vermeld op een aanhangsel bij de vergunning. Een nieuwe leidinggevende kan na melding door de vergunninghouder meteen aan de slag. Er hoeft niet te worden gewacht tot het moment dat de burgemeester de nieuwe leidinggevende op het aanhangsel bij de vergunning heeft bijgeschreven. Dit is uiteraard voordelig voor de ondernemer.

Volgens de *Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007*¹ vraagt het bedrijfsleven nu 7 000 nieuwe Drink- en Horecawetvergunningen per jaar aan. Uitgaande van 112 minuten per vergunningaanvraag tegen een uurbedrag van € 49,00 en daarnaast per aanvraag € 50,00 kosten, bedragen de totale kosten voor het bedrijfsleven € 990 266,67. Voortaan worden naar schatting 5 500 vergunningaanvragen van commerciële bedrijven vervangen door meldingen. Het doorgeven van de naam van een nieuwe leidinggevende werd in de *Nulmeting administratieve lasten ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport* in 2003 door Capgemini² geschat op 22,5 minuut. Een melding vergt dus 89,5 minuten minder dan een vergunningaanvraag. Uitgaande van het eerder genoemde uurbedrag van € 49,00 betekent dit per melding een reductie van € 73,09. Bovendien hoeven minder bijlagen meegezonden te worden, hetgeen per mutatie € 25,00 bespaart. De totale besparing voor het bedrijfsleven is dus $5\,500 \times (\text{€ } 73,09 + \text{€ } 25,00) = \text{€ } 539\,495$.

De aanpassing van het vergunningstelsel zal ook leiden tot lastenreductie bij de paracommerciële instellingen. Nu worden naar schatting 2 000 nieuwe vergunningen aangevraagd door paracommerciële instellingen, waarvan 1 500 in verband met mutaties van leidinggevers. Het slechts hoeven melden van een nieuwe leidinggevende scheelt de gezamenlijke paracommerciële instellingen $1\,500 \times \text{€ } 25,00$ out-of-pocketkosten = € 37 500.

Bovendien levert dit een urenreductie op van $1\,500 \times 141,5$ minuut = 3 537 uur.

¹ Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007, Regiegroep Regeldruk. 2008.

² Nulmeting administratieve lasten Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Capgemini, 2003.

De bevoegdheid van de minister om een formulier vast te stellen, waarmee gemeenten aanvullende vragen kunnen stellen bij de uitvoering van hun bevoegdheid om aan een vergunning voorschriften of beperkingen te verbinden op grond van artikel 4 of 25a, eerste lid onder b, en de

ontwikkeling van één standaardformulier voor meldingen van nieuwe leidinggevendenden zal zowel in de commerciële sector als in de para-commerciële sector, met name voor bedrijven met vestigingen in meer gemeenten, een lastenreducerend effect hebben. Dit effect is thans niet te begroten. Als in de toekomst de melding gedigitaliseerd wordt, zal de reductie nog verder kunnen toenemen.

Er zijn enkele tientallen leidinggevendenden van horeca- of slijterijbedrijven die om uiteenlopende redenen niet kunnen voldoen aan de eis te beschikken over kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne. Voor deze zeer uitzonderlijke gevallen wordt nu een aparte regeling getroffen, die voor de betrokken bedrijven leidt tot een kostenreductie. Zij hoeven niet meer te beschikken over een Verklaring Sociale Hygiëne. Voorwaarde is wel dat wordt vastgelegd in een verklaring dat ze geen enkele bemoeienis hebben met de bedrijfsvoering van het betrokken bedrijf (artikel 8, vierde lid). Tevens wordt het door de burgemeester vermeld op het aanhangsel bij de vergunning (artikel 29, tweede lid).

Decentralisatie van het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet

De overdracht van het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet van de Voedsel en Waren Autoriteit naar gemeenten zal gevolgen hebben voor de inspectiedruk voor ondernemers en para-commerciële rechtspersonen.

Op dit moment controleert de Voedsel en Waren Autoriteit per jaar 10 000 keer of de geldende leeftijdsgrenzen worden nageleefd. Daarnaast controleert zij per jaar 10 000 keer op de overige eisen van de wet, zoals de vergunning, de aanwezigheid van de leidinggevende, de verplichte leeftijdsaanduidingen en de inrichtingseisen. Als gevolg hiervan vindt gemiddeld eens per twee à drie jaar een controle plaats bij één van de 61 000 plaatsen waar alcoholhoudende drank wordt verstrekt.

Momenteel loopt een Pilot *Decentralisatie Toezicht Drank- en Horecawet* in 15 (samenwerkingsverbanden van) gemeenten. In deze pilot wordt door gemeenten ervaring opgedaan met het houden van toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet. Op dit moment zijn de resultaten van deze pilot nog niet beschikbaar. Desalniettemin is de verwachting dat na de overdracht van het toezicht aan de gemeenten het aantal inspecties zal toenemen. Het toezicht op de naleving van de leeftijdsgrenzen zal – zo is de algemene verwachting – aanzienlijk worden verscherpt. De controles op de overige eisen van de wet zullen naar verwachting ook toenemen.

Voor de berekening van de bedrijfseffecten van dit wetsvoorstel is het wenselijk een schatting te maken van de extra controles als gevolg van de overdracht van de bevoegdheden van de Voedsel en Waren Autoriteit naar de gemeenten. Thans wordt ervan uitgegaan dat er circa 25 000 extra controles zullen plaatsvinden. Het gaat dan – naar verwachting – om 15 000 extra leeftijdsgrenzen inspecties, die voor de verstrekker geen administratieve lasten opleveren, als en voor zover de wettelijke regels worden nageleefd. Verder zullen er naar schatting 10 000 extra reguliere inspecties zijn. Het is aannemelijk dat een aanzienlijk gedeelte van deze extra reguliere inspecties uit oogpunt van efficiëntie zal worden gecombineerd met reeds bestaande gemeentelijke controles op de naleving van lokale verordeningen, zoals de exploitatievergunning en de terrasvergunning. Hierdoor zal de ervaren inspectiedruk – zeker voor vergunningplichtige bedrijven – nauwelijks toenemen.

Volgens de hiervoor genoemde *Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007* bedragen de lasten per controle € 13,07. Voor de bereke-

ning van de administratieve lasten wordt ervan uitgegaan dat 78,7% van de voorziene 10 000 extra reguliere inspecties uitgevoerd zullen worden bij commerciële verstrekkers en 21,3% bij paracommerciële instellingen (er zijn immers 61 000 verstrekkingpunten, waarvan 13 000 paracommerciële instellingen).

In totaal betekent dit voor commerciële bedrijven een lastenverzwaring van € 102 860 en voor paracommerciële rechtspersonen een extra last van 2 130 x 16 minuten = 568 uur.

Regels ten aanzien van paracommerciële instellingen

Een voorgenomen wijziging die de paracommerciële instellingen treft is de in artikel 4 opgenomen verplichting voor gemeenten om voorschriften en beperkingen te stellen gericht op het tegengaan van oneerlijke mededinging. De verwachting is dat de gemeentelijke beperkingen slechts voor een beperkt aantal sportverenigingen en andere paracommerciële rechtspersonen negatieve effecten zal hebben. De meeste kantines hanteren immers nu al eigen regels, waarin deze beperkingen zijn opgenomen. Zo is in het model bestuursreglement van de NOC*NSF, dat volgens de Voedsel en Waren Autoriteit door 72% van de sportkantine gebruikt wordt, al opgenomen dat horeca-activiteiten ten behoeve van gebeurtenissen in de privé-sfeer niet zijn toegestaan en dat dergelijke activiteiten slechts worden uitgeoefend ten aanzien van personen die bij de activiteiten van de vereniging zijn betrokken. Op grond van de huidige Dranken Horecawet (artikel 9, tweede lid) kennen alle paracommerciële instellingen nu al schenktijden.

Toestaan proeven in slijterijen

De in dit wetsvoorstel opgenomen uitbreiding van artikel 13, tweede lid, waarmee het voor klanten van slijterijen mogelijk wordt een in die slijterij verkrijgbare drank gratis te proeven, neemt een door slijters als knellend ervaren wettelijke beperking weg. Het voorstel vermindert derhalve de ervaren regeldruk.

Afschaffen verbod diensten

De voorgenomen wijziging van artikel 14, derde lid, onder b, heeft positieve gevolgen voor bioscopen, theaters, schouwburgen, concertgebouwen, alsmede voor bowlingcentra en biljartcentra. Voortaan mogen in een horecalokaliteit bedrijfsmatig recreatieve spelen en culturele diensten worden aangeboden. Dit is een aanzienlijke uitbreiding van de mogelijkheden voor de 225 bioscopen, 140 theaters, schouwburgen en concertgebouwen, 150 bowlingcentra en 220 biljartcentra die Nederland rijk is.

Aanpassing regelgeving verstrekking tijdens evenementen

De aanpassing van de regelgeving over alcoholverstrekking tijdens evenementen maakt het voor burgers en ondernemers zonder horeca- of slijtersbedrijf gemakkelijker een dergelijke ontheffing te krijgen. Het gaat om enkele tientallen aanvragen per jaar.

De bevoegdheid van de burgemeester om één ontheffing te verlenen als er sprake is van een jaarlijks terugkerend identiek evenement, brengt een reductie van de administratieve lasten met zich mee. Dit komt naar schatting 600 keer per jaar voor, 200 keer omdat een (evenementen)bedrijf een jaarlijkse ontheffing vraagt en 400 keer omdat een paracommerciële rechtspersoon dat doet¹. Voor het bedrijfsleven is de lastenreductie 200 x € 64 = € 12 800. Voor de betrokken paracommerciële rechtspersonen is de reductie 400 x 30 minuten = 200 uur. Bovendien scheelt het 400 x € 24,50 aan out-of-pocketkosten.

¹ De verhouding éénderde bedrijfsleven en tweederde paracommerciële bedrijven is afkomstig uit de Nulmeting 2003 van Capgemini.

Afschaffen vergunningplicht taxfree shops

Met de voorgenomen wijziging van artikel 1, derde lid, zijn de taxfree shops op vijf luchthavens voortaan uitgezonderd van diverse verplichtingen die de Dranken Horecawet stelt aan de uitoefening van het slijtersbedrijf. Deze maatregel heeft weinig tot geen gevolgen voor de marktwerking, omdat het een gesloten markt betreft. Wel heeft het positieve gevolgen voor het betrokken bedrijfsleven, onder meer omdat er geen verbouwing van de bestaande taxfree shops nodig is en omdat er geen wijziging nodig is in de bedrijfsvoering.

Verruiming mogelijkheden detailhandel in horecagelegenheden

De voorgenomen wijziging van artikel 15, eerste lid, betekent dat het voor horecagelegenheden straks mogelijk wordt om detailhandelsactiviteiten te verrichten in een ruimte (bijvoorbeeld een gang) die kan worden bereikt via een ruimte waar alcoholhoudende drank aanwezig is, onder de voorwaarde dat er ook een rechtstreekse toegang tot die winkelruimte is. Dit betekent een verruiming van de mogelijkheden voor horecabedrijven, die nu geen winkelruimte kunnen creëren die niet te bereiken is via een horecalokaliteit.

Versoepeling informatievoorziening aan derden

Voorgesteld wordt dat de leeftijdsgrenzen alleen nog maar hoeven worden aangegeven bij de voor het publiek bestemde toegang tot een horecalokaliteit, slijtlokaliteit, winkel, warenhuis, snackbar, vervoermiddel etc. Deze aanpassing van de regelgeving, waardoor geen leeftijdsstickers of schapkaartjes (artikel 20, zesde lid, nieuw) meer geplaatst hoeven te worden op supermarktschappen, terrassen, bij kassa's en andere betaalplaatsen levert een lastenreductie op.

De eis dat paracommerciële instellingen de «schenktijden» in hun bestuursreglement moeten opnemen komt te vervallen. Ook hoeven kantines niet meer verplicht een bord op te hangen met de schenktijden en de leeftijdsgrenzen, maar kan worden volstaan met het ophangen van de gangbare leeftijdsstickers. Ook dat levert een reductie van lasten op.

Europese dimensie

Er bestaat geen Europese regelgeving die zich richt op het verstrekken van alcoholhoudende drank. Binnen de landen van de EU is de verkoop van alcohol over het algemeen gebonden aan beperkingen. In sommige landen bestaan verkoop monopolies (de verkoop van alcohol vindt alleen plaats in staatswinkels), in de meeste andere landen is de verkoop van alcohol gebonden aan vergunningen en is er sprake van een beperking van het aantal verkooppunten. Taxfree shops zijn in diverse landen uitgezonderd van de vergunningplicht.

16. Berekening administratieve lasten

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de bedrijfseffecten van dit wetsvoorstel, dus inclusief de administratieve lasten. In dit hoofdstuk wordt het totale effect op de administratieve lasten berekend. Bij de berekening wordt onderscheid gemaakt tussen de administratieve lasten voor het commerciële bedrijfsleven, voor paracommerciële instellingen en voor ongeorganiseerde burgers.

Administratieve lasten voor het commerciële bedrijfsleven

Uit de eerder genoemde *Nulmeting 2007* van de Regiegroep Regeldruk is te destilleren dat de jaarlijkse administratieve lasten van de Drank- en Horecawet voor het bedrijfsleven als volgt zijn:

Tabel 1 Administratieve lasten bedrijfsleven Nulmeting 2007

Aanvragen vergunningen voor bedrijfsleven		€ 990 266,67
Melden wijzigingen	72,3% van de Drank- en Horecawetvergunningen	€ 31 884,30
Aanvragen ontheffingen	33,3% van de evenementen-ontheffingen	€ 64 000,00
Toezicht	78,7% van alle verstrekkingpunten	€ 102 834,67
Totaal		€ 1 188 984,64

Zoals in het vorige hoofdstuk toegelicht leidt dit wetsvoorstel zowel tot een afname als tot een toename van de administratieve lasten. De lastenreductie voor het bedrijfsleven is in totaal € 552 295, de lastentoename is € 102 860. De netto lastenreductie is derhalve € 449 435.

Gezien de totale lasten op dit moment van € 1 188 984 (zie tabel 1) is dit een reductie van 37,7%.

Administratieve lasten voor paracommerciële instellingen

Tabel 2 geeft een overzicht van de administratieve lasten van de Drank- en Horecawet voor paracommerciële instellingen, zoals die op grond van de nulmeting van de Regiegroep Regeldruk kunnen worden berekend. Bij de berekening is gebruik gemaakt van een rekenmodel waarin de kosten zijn uitgesplitst in out-of-pocketkosten en in urenlast.

Tabel 2 Administratieve lasten paracommerciële instellingen Nulmeting 2007

Aanvragen vergunningen voor paracommerciële instellingen		5 466 uur	€ 100 000,00
Melden wijzigingen	27,7% van de Drank- en Horecawetvergunningen	249 uur	n.v.t.
Aanvragen ontheffingen	66,6% van de evenementen-ontheffingen	1 000 uur	€ 100 000,00
Toezicht	21,3% van alle verstrekkingpunten	568 uur	n.v.t.
Totaal		7 283 uur	€ 200 000,00

Ook bij de paracommerciële instellingen leidt dit wetsvoorstel zowel tot een afname als tot een toename van de administratieve lasten. De lastenreductie voor deze instellingen is 3 737 uur, de lastentoename is 568 uur. Netto is dat een reductie van 3 169 uur. Gezien de totale urenlast op dit moment van 7 283 uur is dit een reductie van 43,5%. Verder zijn de out-of-pocketkosten € 47 300 lager. Op een huidige last van € 200 000 is dat 23,6%.

Administratieve lastenreductie voor ongeorganiseerde burgers

Ongeorganiseerde burgers hebben vrijwel nimmer als verstrekker met de Drank- en Horecawet te maken. Alleen als een particulier een ontheffing vraagt van de vergunningplicht om bij een bijzondere gelegenheid als Koninginnedag te mogen tappen, dan zal hij of zij daar mee te maken krijgen. In de praktijk komt dat in heel Nederland enkele tientallen malen per jaar voor. De lasten worden door dit wetsvoorstel voor deze burgers

lager: betrokkenen hoeven immers geen Verklaring Sociale Hygiëne meer te overleggen.

Tabel 3 Totaal overzicht gevolgen administratieve lasten

	Totale lasten	Minder lasten	Meer lasten	Netto reductie	%
Commerciële bedrijven	€ 1 188 984	€ 552 295	€ 102 860	€ 449 435	37,7%
Paracommerciële instellingen	7 283 uur	3 737 uur	568 uur	3 169 uur	43,5%
	€ 200 000	€ 47 300	–	€ 47 300	23,6%

Enmalige kosten i.v.m. kennisname van de nieuwe regelgeving

Het bedrijfsleven en de paracommerciële instellingen zullen bij inwerking-treding van de nieuwe wet éénmalig tijd besteden aan het kennisnemen van de nieuwe regelgeving.

Dit wetsvoorstel bevat voor bestaande commerciële bedrijven nauwelijks nieuwe wetgeving. Daarom zullen de 48 000 commerciële verstrekkers – naar schatting – maar circa 10 minuten nodig hebben om de voor hen relevante informatie tot zich te nemen. Uitgaande van een uurtarief van € 49,00 betekent dit $48\,000 \times € 8,16 = € 391\,168$.

Voor de paracommerciële instellingen zijn er diverse nieuwe regels, zoals vereenvoudiging van het vergunningstelsel, vervallen van de plicht om schenktijden zichtbaar aan te geven en de gemeentelijke plicht een verordening rond paracommercialisme vast te stellen. De 13 000 verantwoordelijken voor een kantine zullen per persoon gemiddeld iets meer tijd nodig hebben dan commerciële ondernemers om de benodigde informatie te vergaren over de nieuwe regelgeving. Bij een tijdsinvestering van een kwartier per paracommerciële rechtspersoon, komt de extra uurlast uit op 3 250.

Uit het voorgaande valt op te maken dat de reductie van de administratieve lasten in het jaar dat deze wet inwerking treedt, vrijwel geheel teniet gedaan zal worden door de eenmalige extra kosten om kennis te nemen van de nieuwe regelgeving.

17. Bestuurslasten gemeenten

Het wetsvoorstel leidt op het gebied van de vergunningverlening tot een aanzienlijke vermindering van de bestuurslasten voor gemeenten.

De burgemeester hoeft niet meer iedere keer een nieuwe vergunning te verstrekken als er een nieuwe leidinggevende komt. In die gevallen kan namelijk worden volstaan met het vermelden van de nieuwe leidinggevende op een aanhangsel bij de vergunning. De vergunning en het aanhangsel worden gesteld op een standaardformulier, dat bij regeling van de minister van VWS wordt vastgesteld (artikel 29). Er wordt hiertoe ook een digitaal formulier ontwikkeld.

Zoals in hoofdstuk 15 uiteen wordt gezet is de verwachting dat na de wetwijziging 7 000 nieuwe vergunningaanvragen zullen worden vervangen door meldingen. Gemeenteambtenaren zijn naar schatting een dag (8 uur) bezig met het verlenen van een nieuwe vergunning. Het verwerken van een melding van een nieuwe leidinggevende zal aanzienlijk minder tijd in beslag nemen (uitgegaan wordt van een tijdsbesteding van 3 uur). Dit betekent dus een tijdswinst van 5 uur per melding. Het uurtarief van een beleidsambtenaar is € 61¹. De bestuurslasten vermindering komt hiermee op $5 \text{ uur} \times 7\,000 \times € 61 = € 2\,135\,000$.

De bestaande mededingingsregelgeving zal worden vervangen door de landelijke verplichting aan gemeenten een verordening hieromtrent op te

¹ Dit uurtarief is gebaseerd op de Handleiding Overheidstarieven 2008 van het Ministerie van Financiën, uitgaande van een kostendekkend uurtarief van een beleidsambtenaar op schaal 10.

stellen (artikel 4). Dit betekent dat de burgemeester een nieuwe aanvraag van een vergunning door een paracommerciële instelling niet meer hoeft te toetsen op concurrentie met de commerciële horeca. Naar verwachting zullen als gevolg van de meldingsprocedure nog maar 500 nieuwe paracommerciële vergunningen per jaar worden aangevraagd. De gemiddelde tijdsinvestering voor een gemeente voor het toetsen op oneerlijke mededinging wordt geschat op 4 uur per aanvraag. Nu de gemeente deze toets na de wetwijziging niet meer hoeft uit te voeren betekent dit een lastenverlichting van 4 uur x 500 x € 61 (eerder genoemd uurtarief beleidsambtenaar) = € 122 000. Daar staat echter tegenover dat de gemeente een verordening rond paracommercialisme dient vast te stellen en desgevraagd gewijzigde vergunningen aan paracommerciële rechtspersonen zal moeten toezenden (artikel III). De bestuurslastenreductie als gevolg van het niet meer hoeven toetsen op concurrentie met de reguliere horeca, zal dus – in elk geval het eerste jaar na inwerkingtreding van de gemeentelijke verordening – teniet gedaan worden door laatstgenoemde nieuwe bepaling.

De nieuwe mogelijkheid voor de burgemeester om de vergunning te schorsen (artikel 31a) en de nieuwe verordenende bevoegdheden die worden geïntroduceerd in artikel 25b, tweede lid, en 25d kunnen leiden tot een stijging van de bestuurslasten. Hierbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat het in beide gevallen een uitbreiding van de bevoegdheden van de gemeente betreft, waar gebruik van kan (maar niet hoeft te) worden gemaakt. Er is in dit geval dan ook geen sprake van een verplichte verzwaring van de bestuurslasten.

De nieuwe taak van een burgemeester om een detailhandelaar – bijzondere omstandigheden daargelaten – het recht te ontnemen om alcohol te verkopen voor een bepaalde periode, indien die ondernemer driemaal in één jaar het verbod op verkoop van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar overtreedt, zal leiden tot extra bestuurslasten voor gemeenten. Deze sanctie zal echter alleen opgelegd worden aan detailhandelaren die drie maal in een jaar de fout in zijn gegaan, dit zijn dus de notoire overtreeders. De verwachting is dat deze sanctie slechts in geringe mate opgelegd gaat worden, in het eerste jaar naar schatting 50 keer. Het is aannemelijk dat deze sanctie een preventieve werking zal hebben, waardoor deze ondernemers minder vaak alcohol zullen verkopen aan jongeren zonder controle van de leeftijd. Het is dan ook de verwachting dat het aantal opgelegde sancties op grond van artikel 19a in de navolgende jaren zal dalen, waardoor ook de bestuurslasten voor gemeenten af zullen nemen. Naar verwachting is een gemeente 10 uur bezig met het opleggen van een sanctie op grond van artikel 19a. Er van uitgaande dat er 50 maal per jaar een artikel 19a sanctie opgelegd wordt, zijn de totale bestuurslasten hiervan 50 x 10 uur x € 61 = € 30 500.

De overdracht van het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet door ondernemers van de Voedsel en Waren Autoriteit naar de gemeenten zal leiden tot een stijging van de bestuurslasten. Immers, de gemeenten krijgen er een nieuwe toezichthoudende taak bij. Het is op dit moment niet goed in te schatten welke financiële consequenties deze overdracht van bevoegdheden zal hebben. De Pilot *Decentralisatie Toezicht Drank- en Horecawet* (zie hoofdstuk 10 van deze memorie van toelichting) zal hier meer inzicht in kunnen geven. Er vindt een externe evaluatie plaats om de resultaten van de pilot in kaart te brengen. In deze evaluatie wordt onder andere gekeken naar manieren waarop het lokale toezicht wordt vormgegeven. De eindevaluatie zal eind 2009 gereed zijn. Op basis van deze informatie kan een betere inschatting gemaakt worden van de financiële consequenties van de overdracht van deze toezichtstaak naar gemeenten.

In hoofdstuk 15 staat beschreven dat voor de berekening van de administratieve lasten voor ondernemers thans uitgegaan wordt van 20 000 reguliere inspecties en 25 000 leeftijdsgrenzen inspecties per jaar. Een aanzienlijk gedeelte van de reguliere 20 000 inspecties zal uit oogpunt van efficiëntie worden gecombineerd met reeds bestaande gemeentelijke controles op de naleving van lokale verordeningen. Hierdoor zullen deze inspecties maar in beperkte mate extra kosten met zich meebrengen. De tijdsinvestering van een reguliere Drank- en Horecawet inspectie wordt geschat op 1,5 uur (een half uur controle plus een half uur administratieve handelingen achteraf, plus een half uur reistijd, waarbij rekening is gehouden met de efficiencywinst door de combinatie met andere gemeentelijke controles). Het uurtarief van een toezichthouder is € 53 per uur¹.

De kosten voor 20 000 reguliere inspecties bedragen dus $20\,000 \times (1,5 \times € 53) = € 1\,590\,000$.

De tijdsinvestering voor een leeftijdsinspectie wordt geraamd op 4 uur, uitgaande van 2 toezichthouders die ieder 2 uur bezig zijn met een inspectie (anderhalf uur inspecteren en een half uur reistijd). Leeftijdsinspecties vinden over het algemeen 's avonds en in het weekend plaats. Voor een kostendekkend uurtarief voor dit soort inspecties dient dan ook een hoger uurtarief gerekend te worden, uitgegaan wordt van € 74,20 per uur². De kosten voor 25 000 leeftijdsinspecties zullen dus $25\,000 \times (4 \text{ uur} \times € 74,20) = € 7\,420\,000$ bedragen. In totaal betekent dit een verzwaring van de bestuurslasten van $€ 7\,420\,000 + € 1\,590\,000 = € 9\,010\,000$. Nadrukkelijk zij vermeld dat het hierbij gaat om een globale schatting over de afgelopen periode. Pas als de resultaten van de Pilot *Decentralisatie toezicht Drank- en Horecawet* bekend zijn, kan een betere inschatting van de financiële consequenties worden gemaakt.

Het kabinet heeft rekening gehouden met de financiële compensatie voor gemeenten voor de overdracht van deze toezichtstaak. In het beleidsprogramma van het kabinet *Samen werken, samen leven* is een enveloppe «Aandeel GF in lokale veiligheid» oplopend naar € 150 miljoen in 2011 opgenomen³. De middelen uit deze enveloppe worden in het gemeentefonds gestort ten behoeve van de bekostiging van uitgaven van lokale veiligheid, waaronder afspraken gemaakt in het Bestuursakkoord tussen het Rijk en gemeenten. De overdracht van het toezicht op de Drank- en Horecawet maakt onderdeel uit van deze afspraken⁴.

Daarnaast ligt het in de rede om een deel van het budget dat thans aan de Voedsel en Waren Autoriteit wordt gegeven voor het toezicht op de Drank- en Horecawet na de overdracht van de toezichtstaak ten bate te laten komen aan de gemeenten.

Meer duidelijkheid over de hoogte van dit budget en wanneer dit beschikbaar zal komen is afhankelijk van de wijze waarop de resterende taken van de Voedsel en Waren Autoriteit op het terrein van het alcoholbeleid (zoals landelijke toezichtstaken en eventueel een taak als expertise- of opleidingscentrum) vormgegeven gaan worden.

Na de wijziging van de Drank- en Horecawet zal de opbrengst van de door de gemeentelijke toezichthouders opgelegde bestuurlijke boete ten bate komen van de desbetreffende gemeente waar deze is opgelegd. Ook dit biedt compensatie voor de extra bestuurslasten van de gemeenten. Een eerste voorzichtige raming van de hoogte van de opbrengsten van de bestuurlijke boete voor gemeenten komt uit op bijna € 1,1 miljoen per jaar. Deze schatting is gebaseerd op het bedrag van gevorderde bestuurlijke boetes door de Voedsel en Waren Autoriteit in 2007, uitgaande van het eerder genoemde aantal gemeentelijke inspecties per jaar⁵. Hierbij geldt wel dat het aantal opgelegde boetes afhankelijk zal zijn van het gevoerde inspectie- en sanctiebeleid door een gemeente.

¹ Handleiding overheidsstarieven 2008, kostendekkend uurtarief voor loonschaal 8. Dit is een lager tarief dan wordt gerekend voor een inspectie-uur bij de Voedsel en Waren Autoriteit. Dit is te rechtvaardigen omdat de Voedsel en Waren Autoriteit een landelijk werkende organisatie is, waarbij de reisafstanden voor de inspecteurs veel groter zijn, waardoor er een kleiner aantal productieve inspectie-uren overblijven.

² Uitgaande van schaal 8, Handleiding overheidsstarieven, zijnde € 53 per uur, plus 40% onregelmatigheidstoeslag. Dit maakt het kostendekkend uurtarief voor een leeftijdsinspectie $€ 53 \times 1,4 = € 74,20$.

³ Samen werken, samen leven, hoofdstuk 5, veiligheid, stabiliteit en respect, blz. 71.

⁴ In hoofdstuk 2.1 «veiligheid» van het bestuursakkoord tussen Rijk en de gemeenten. Alsmede bijlage 3.3, waar de meer uitgewerkte afspraken op het terrein van veiligheid tussen het kabinet en de gemeenten beschreven staan.

⁵ De VWA heeft in 2007 in totaal in € 480 970,- aan bestuurlijke boetes gevorderd op grond van overtredingen van de Drank- en Horecawet (jaarcijfers 2007). De verwachting is dat het aantal inspecties zal toenemen van 20 000 naar 45 000 (toename van 225%). Dit leidt tot de berekening van $480\,970 \times 2,25 = € 1\,082\,182$.

Ook voor bovenstaande berekening geldt dat dit een voorlopige schatting is en dat de uitkomst van de Pilot *Decentralisatie toezicht Drank- en Horecawet* hier meer zicht op zal kunnen geven.

De resultaten van de evaluatie Pilot *Decentralisatie toezicht Drank- en Horecawet* zullen eind 2009 gereed zijn. Mocht uit deze evaluatie blijken dat het aantal inspecties of de financiële consequenties van de overdracht van het toezicht ernstig afwijken van de in deze paragraaf opgenomen schattingen, dan zal het kabinet bezien of hierover nog aanvullende afspraken gemaakt dienen te worden tussen Rijk en gemeenten. Eind 2009 zal tevens duidelijk zijn welke resterende taken de Voedsel en Waren Autoriteit zal uitvoeren en welke consequenties dit zal hebben voor de overdracht van het budget van de Voedsel en Waren Autoriteit.

De extra bestuurslasten door overdracht van het toezicht worden verlicht door het afschaffen van het specifiek interbestuurlijk toezicht op de Drank- en Horecawet, zoals dat beschreven staat in hoofdstuk 11 van het algemene deel van de toelichting. De Inspecteur van de Voedsel en Waren Autoriteit voert nu jaarlijks 90 maal een onderzoek naar de uitvoering van de Drank- en Horecawet door gemeenten. Deze controles, die voor de gemeenten twee of meer ambtelijke gesprekken en meestal één bestuurlijk gesprek inhouden, zullen na afschaffing van het specifiek interbestuurlijk toezicht vervallen. Een gemeente is gemiddeld 12 uur bezig met een gemeentelijk onderzoek door de Inspecteur van het Staatstoezicht op de volksgezondheid. De lastenvermindering van het afschaffen van deze gemeentelijke onderzoeken zal $90 \times 12 \text{ uur} \times \text{€ } 61 = \text{€ } 65\,880$ bedragen. Daarnaast zijn gemeenten dan niet langer verplicht nieuwe gemeentelijke verordeningen voor te leggen aan de Inspecteur en hem een afschrift van elke verlening, wijziging of intrekking van een vergunning of ontheffing te sturen. Het gaat om zo'n 11 500 meldingen per jaar (namelijk 2 000 nieuwe vergunningen, 7 000 meldingen nieuwe leidinggevendende en 2 500 ontheffingen op grond van artikel 35 Drank- en Horecawet). Ook dit levert een lastenverlichting op. Gemiddeld is een gemeenteambtenaar een kwartier bezig met het sturen van een afschrift aan de Inspecteur. Afschaffing van deze plicht levert een lastenvermindering op van $11\,500 \times \frac{1}{4} \text{ van } \text{€ } 61 = \text{€ } 175\,375$. De totale bestuurlijke lastenvermindering als gevolg van het afschaffen van het interbestuurlijk toezicht komt daarmee op $\text{€ } 65\,880 + \text{€ } 175\,375 = \text{€ } 241\,255$.

Samengevat zullen de bestuurslasten op een drietal punten worden verlicht. Te weten, de vereenvoudiging van het vergunningstelsel (geraamde reductie € 2 135 000), het niet meer hoeven toetsen op oneerlijke mededinging (reductie € 122 000¹) en het afschaffen van het specifiek interbestuurlijk toezicht op de Drank- en Horecawet (€ 241 255).

De overdracht van het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet door ondernemers levert de grootste lastenverzwaring op (voorlopige raming € 9 010 000). Daarnaast is er nog een kleine lastenverzwaring van € 30 500 als gevolg van introductie van artikel 19a. De gemeenten zijn voor deze lastenverzwaring gecompenseerd door de enveloppe uit het coalitie-akkoord (oplopend naar € 150 miljoen in 2011), de opbrengst van de bestuurlijke boete (circa € 1,1 miljoen) en de overdracht van het eventueel resterende budget dat nu aan de Voedsel en Waren Autoriteit gegeven wordt voor de handhaving van de Drank- en Horecawet.

¹ Deze reductie zal het eerste jaar na inwerkingtreding van de gemeentelijke verordening teniet worden gedaan door de verplichting om paracommerciële rechtspersonen desgevraagd een gewijzigde vergunning te zenden.

18. Notificatie bij Europese Commissie (richtlijn 98/34/EG en 2006/123/EG)

Het voorstel van wet is op 15 mei 2009 voorgelegd aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (Pb EG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG. De notificatie bij de Europese Commissie is noodzakelijk, aangezien het voorstel enkele technische voorschriften bevat in de zin van richtlijn 98/34/EG. Te denken valt aan de voorschriften omtrent prijsacties als vervat in artikel 25d van het voorstel.

Naar aanleiding hiervan zijn ons thans geen opmerkingen bekend. Hetzelfde geldt voor de notificatie onder de Dienstenrichtlijn 2006/123/EG (Pb EG L 376/36). In relatie tot het dienstenverkeer valt te denken aan de voorgestelde artikelen 4 (regels paracommercie), 19a (three strikes-out bij herhaaldelijke verkoop aan jongeren) en 25b (verhoogde toelatingsleeftijd).

Toetsing aan het EG-Verdrag

De beperking van de mogelijkheden om bedrijfsmatig alcoholhoudende drank te verstrekken tegen tijdelijk sterk gereduceerde prijzen (zoals happy hours in de horeca en stuntprijzen door de detailhandel) roept de vraag op of deze de toetsing aan artikel 28 EG-Verdrag betreffende het vrije verkeer van goederen kan doorstaan. Artikel 28 EG-Verdrag eist opheffing van iedere beperking van het vrije verkeer van goederen, ook indien deze beperking zonder onderscheid geldt voor binnenlandse en buitenlandse producten. Alle maatregelen die de uitoefening van deze fundamentele vrijheden verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken zijn – volgens vaste jurisprudentie – als een dergelijke beperking te beschouwen.

Naar het oordeel van de regering zijn de hier voorgestelde handelsbelemmerende maatregelen gerechtvaardigd met het oog op de bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde, een en ander overeenkomstig artikel 30 EG-Verdrag. Het overmatig gebruik van alcohol leidt tot lichamelijke schade. Kwetsbaar zijn met name de organen die direct bij de opname en verwerking van alcohol betrokken zijn, zoals de slokdarm, de maag, de lever, de alvleesklier en de hersenen. Jongeren lopen een beduidend hoger risico op alcoholgerelateerde schade. Overmatig alcoholgebruik op jonge leeftijd leidt gemakkelijk tot alcoholvergiftiging en tot schade aan de hersenen. Die zijn immers nog in de groei. Bovendien lopen jongeren die op jonge leeftijd beginnen met drinken méér kans op alcoholproblemen op oudere leeftijd. Vrouwen die veel drinken krijgen vaker borstkanker. Alcoholgebruik vóór en tijdens de zwangerschap kan diverse gevolgen hebben voor het ongeboren kind. Overmatig gebruik van alcohol veroorzaakt 4,5% van de ziektelast in Nederland. Dit is exclusief de ziektelast als gevolg van alcoholgerelateerde ongevallen. Vele duizenden sterfgevallen zijn alcoholgerelateerd. Ruim een kwart van de geweldsdelicten gaat met alcoholgebruik gepaard.

Als we de gezondheid van onze bevolking willen bevorderen – en dat is een plicht die de Grondwet ons oplegt – dan heeft het voorkomen van schadelijk alcoholgebruik hoge prioriteit omdat dit leidt tot minder ziekte, sterfte en dus gezondheidswinst. Beleidsmaatregelen die resulteren in vermindering van de beschikbaarheid van alcoholhoudende dranken voor kwetsbare groepen, zoals jongeren, zijn derhalve gerechtvaardigd. De Europese Commissie heeft in de *EU-Alcoholstrategie*¹ nadrukkelijk de eigen rol en verantwoordelijkheid van de lidstaten op dit beleidsgebied

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van Regio's. Een EU-strategie ter ondersteuning van de lidstaten bij het beperken van aan alcoholgerelateerde schade (2006/625).

erkent, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel en artikel 152 van het EG-Verdrag.

De thans voorgestelde maatregelen zijn in het licht van de alcoholproblematiek bescheiden van aard. De beperkende maatregelen stroken dan ook met de eis van evenredigheid in relatie tot de te beschermen volksgezondheidsbelangen. Dit geldt te meer, omdat het doel niet met minder vergaande middelen kan worden bereikt. Tegen deze achtergrond heeft de regering aanleiding om te concluderen dat deze maatregelen in het licht van het EG-Verdrag gerechtvaardigd zijn.

Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de belemmeringen die uit het voorstel zouden kunnen voortvloeien voor het vrij verkeer van diensten. Artikel 49 EG-Verdrag bepaalt dat beperkingen die aan dienstverleners worden opgelegd in beginsel verboden zijn. Ook hier geldt dat beperkingen gerechtvaardigd kunnen zijn uit een oogpunt van bescherming van de volksgezondheid. Indicatief kunnen eventuele belemmeringen voor het vrije dienstenverkeer voortvloeien uit de voorgestelde artikelen 4 (regels paracommercie), 19a (three strikes out bij herhaaldelijke verkoop aan jongeren) en 25b (verhoogde toelatingsleeftijd). Gelet op de hierboven vermelde volksgezondheidsoverwegingen, de evenredigheid van de getroffen maatregelen en het feit dat het doel niet met minder vergaande middelen bereikt kan worden, acht de regering ook deze maatregelen in het licht van het EG-Verdrag alleszins gerechtvaardigd.

B. ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Onderdeel A

Artikel 1, eerste lid

Begripsbepaling leidinggevende

Voorgesteld wordt in de begripsbepaling van leidinggevende «, met uitzondering van bestuurders van een rechtspersoon als bedoeld in artikel 4» te laten vervallen. Zo wordt het mogelijk dat een bestuurslid van een paracommerciële rechtspersoon – zo die dat wenst – leidinggevende is. Dat is thans niet duidelijk.

Begripsbepaling wijn

Voorgesteld wordt de begripsbepaling voor wijn aan te passen aan de nieuwe Europese verordening betreffende de Gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt. In Bijlage IV van die verordening staan alle in Europa toegestane wijnen opgesomd.

Begripsbepaling paracommerciële rechtspersoon

Voorgesteld wordt de in artikel 4 opgenomen omschrijving van paracommerciële rechtspersoon over te brengen naar artikel 1. Dit in verband met de vindbaarheid van dat begrip.

Begripsbepaling barvrijwilliger

In de huidige wet wordt in artikel 9 gesproken over op het gebied van sociale hygiëne gekwalificeerde personen. Hiermee worden barvrijwilligers van sportkantines en andere paracommerciële rechtspersonen bedoeld die een korte voorlichtingsinstructie op het gebied van verantwoord verstreken (sociale hygiëne) hebben ontvangen. Om dit op een meer heldere manier te verwoorden is ervoor gekozen een begripsbepaling van barvrijwilliger in de wet op te nemen, in artikel 1, eerste lid. De

begripsbepaling is zo geformuleerd dat het duidelijk is dat het alleen gaat om vrijwilligers van kantines in beheer bij paracommerciële rechtspersonen. De in de wet opgenomen regelgeving is dus niet van toepassing op vrijwilligers die werkzaamheden verrichten in commerciële horecabedrijven.

Begripsbepaling vergunninghouder

Eén van de voorstellen van deze wet is aanpassing van de vergunningverlening ter reductie van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. In dat kader is het wenselijk een begripsbepaling te formuleren voor «vergunninghouder». Dit kan zowel een natuurlijke persoon of een rechtspersoon zijn, dan wel een combinatie van beiden. De vergunninghouder/natuurlijke persoon is vanzelfsprekend tevens leidinggevende.

Begripsbepaling Inspecteur

In artikel 1 komt de «Inspecteur» te vervallen, omdat hij na het doorvoeren van de aanbevelingen van de Commissie Oosting (zie hoofdstuk 11) geen rol meer heeft. In artikel 25a, eerste lid, wordt de hoorplicht bij gemeentelijke verordeningen niet meer opgenomen en zowel de aanwijzingsbevoegdheid voor vergunningen in artikel 32 als die voor ontheffingen in artikel 35, vierde lid, komen te vervallen. Verder komt het tweede lid van artikel 28 te vervallen. Het landelijk register waarin de verlening, de wijziging of intrekking van Dranken Horecawetvergunningen wordt bijgehouden vervalt immers.

Begripsbepaling bedrijfslichaam

Deze begripsbepaling is niet meer nodig nu artikel 5 komt te vervallen.

Artikel 1, derde lid

Voorgesteld wordt te komen met een nieuwe uitzondering voor de taxfree shops van de luchthavens met intercontinentaal verkeer buiten de Europese Unie (Schiphol, Rotterdam, Maastricht, Eindhoven, Eelde). Deze uitzondering vloeit voort uit een kamervraag¹. Bij het formuleren van de uitzondering is aangesloten bij het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet in combinatie met de Luchtvaartwet. Met deze uitzondering legaliseert de regering de bestaande situatie waarin de verkoop van sterke drank op luchthavens geschiedt in taxfree verkooppunten en niet in slijterijen. Hierdoor kunnen de Nederlandse luchthavens op eenzelfde niveau functioneren als de luchthavens Frankfurt (Duitsland), Charles de Gaulle (Frankrijk) en Heathrow (Engeland).

Onderdeel B

Artikel 3

Het voorstel de burgemeester aan te wijzen als bevoegd gezag is toegelicht in hoofdstuk 4 van het algemeen deel.

Onderdeel C

Artikel 4,

Het overbrengen van het begrip paracommerciële rechtspersoon naar artikel 1 is hiervoor bij onderdeel A toegelicht. De regels ter voorkoming van paracommercialisme zijn nader toegelicht in hoofdstuk 5 van het algemeen deel.

¹ Kamerstukken II 2003/04, nr. 2036.

Onderdeel D

Artikel 5

Het vervallen van artikel 5 is toegelicht in hoofdstuk 5.

Onderdeel E

Artikel 6

Het wijzigen van artikel 6 is noodzakelijk omdat artikel 4 wordt gewijzigd en artikel 5 komt te vervallen.

Onderdeel F

Artikel 8, derde en vijfde lid

De eis te beschikken over kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne blijft bestaan (derde lid), net als de aanwijzing, bij ministeriële regeling, van de bewijsstukken waaruit het voldoen aan deze eis blijkt (vijfde lid).

Artikel 8, vierde lid

Nieuw is de vrijstelling (vierde lid) van de eis tot kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne voor leidinggevendenden voor wier rekening en risico het horecabedrijf of slijtersbedrijf wordt uitgeoefend, althans als de vergunninghouder schriftelijk verklaart dat deze leidinggevende geen bemoeienis heeft met de uitoefening van het horecabedrijf of slijtersbedrijf waarvoor vergunning wordt gevraagd of is verkregen. Dit lid is nader toegelicht in hoofdstuk 3 van het algemeen deel.

Artikel 8, zesde lid

Voorgesteld wordt te bepalen dat er in totaal nog maar twee leidinggevendenden per paracommerciële rechtspersoon hoeven te zijn. Een en ander is toegelicht in hoofdstuk 5 van het algemeen deel. Deze nieuwe bepaling wordt in het huidige voorstel in een afzonderlijk lid (het zesde) ondergebracht.

Onderdeel G

Artikel 9

De aanpassing van dit artikel wordt toegelicht in hoofdstuk 5 van het algemeen deel.

Onderdeel I

Artikel 13, tweede lid

De voorgestelde uitbreiding van artikel 13, tweede lid, waardoor gratis proeven door klanten van een slijterij mogelijk wordt, is toegelicht in hoofdstuk 12 van het algemeen deel.

Onderdeel J

Artikel 14, derde en vierde lid (nieuw)

Het voorstel om recreatieve en culturele diensten in horecalokaliteiten toe

te staan en de verwijzing naar de Wet op de kansspelen, zijn in hoofdstuk 12 van het algemeen deel toegelicht.

Onderdeel K

Artikel 15, eerste lid

In artikel 15, eerste lid, van de Drank- en Horecawet is bepaald dat de publieksingang van een ruimte waarin goederen worden verkocht niet mag worden bereikt via een ruimte waar ook alcoholhoudende drank wordt verkocht. Met andere woorden, toegang tot een winkel via een horecagelegenheid is niet toegestaan. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat jongeren en ex-probleemdrinkers in de verleiding worden gebracht tot het nuttigen van alcoholhoudende drank. De bepaling is echter nu zo geformuleerd dat het niet mogelijk is om in een hal die toegang biedt tot een horecalokaliteit detailhandelsactiviteiten te verrichten. Voorgesteld wordt het eerste lid zodanig aan te passen dat het voor horecagelegenheden straks mogelijk wordt om detailhandelsactiviteiten te verrichten in een ruimte, die kan worden bereikt via een ruimte waar alcoholhoudende drank aanwezig is, onder de voorwaarde dat er ook een rechtstreekse toegang (dus niet via de ruimte waar alcoholhoudende drank aanwezig is) tot die winkelruimte is. Jongeren of (ex)probleemdrinkers zullen door deze aanpassing naar verwachting niet ongevraagd in de verleiding komen tot het nuttigen van alcoholhoudende drank, aangezien er ook een rechtstreeks toegang is tot de winkelruimte.

Artikel 15, tweede lid

In de vigerende Drank- en Horecawet is in het tweede lid van artikel 15 opgenomen dat een slijterij niet rechtstreeks in verbinding mag staan met een ruimte waarin de kleinhandel of de zelfbedieningsgroothandel wordt uitgeoefend of bepaalde diensten worden aangeboden. Het gaat in de praktijk vooral om slijterijen bij supermarkten. De bepaling is opgenomen om te voorkomen dat een slijterij onderdeel gaat uitmaken van een dergelijke (verkoop)ruimte. Uit de redactie van het artikellid valt op te maken dat een niet-rechtstreekse verbinding wel mogelijk is. De voorwaarden waaronder zo'n verbinding wordt toegestaan, zijn thans opgenomen in het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet. Voorgesteld wordt de delegatie naar deze algemene maatregel van bestuur in de wet op te nemen.

Onderdeel L

Artikel 18, tweede lid

Omdat uit de evaluatie van de Drank- en Horecawet gebleken is dat sommige niet-levensmiddelenzaken (videotheken, drogisten etc.) met een beperkt assortiment aan levensmiddelen of tabak ten onrechte menen gerechtigd te zijn alcohol te verkopen, wordt thans voorgesteld het tweede lid, onder b, aan te passen. Die aanpassing leidt ertoe dat duidelijker omschreven is dat de detailhandelsverkoop van zwak-alcoholhoudende dranken is toegestaan in warenhuizen met een grote levensmiddelenafdeling. Er is sprake van een grote levensmiddelenafdeling als die afdeling een vloeroppervlakte heeft van tenminste 15 m² en er een gevarieerd assortiment aan verpakte en onverpakte eetwaren wordt verkocht.

Artikel 18, derde lid

Op de bepaling dat zwak-alcoholhoudende en alcoholvrije dranken op het schap duidelijk van elkaar onderscheiden moeten worden geplaatst, komt

een uitzondering voor alternatieve dranken, zoals alcoholvrij bier en alcoholvrije «wijn». De bedoeling van de bepaling is namelijk dat frisdranken niet naast alcoholhoudende dranken mogen staan, om zodoende verwarring te voorkomen. Als het publiek abusievelijk een flesje maltbier of een alcoholvrije «wijn» koopt in plaats van pilsener of wijn kan dat voor de consument geen schadelijke gevolgen hebben.

Onderdeel M

Artikel 19a

Dit artikel bevat de speciale sanctie voor niet-vergunningplichtige detailhandelaren (met name levensmiddelenwinkels, warenhuizen die alcohol verkopen, snackbars, bierkoeriers en andere bezorgdiensten) die meermalen in een periode van twaalf maanden artikel 20, eerste lid, overtreden. De periode van twaalf maanden is opgenomen omdat in het Besluit bestuurlijke boete Dranken Horecawet is bepaald dat er sprake is van recidive indien hetzelfde artikel binnen twaalf maanden opnieuw wordt overtreden. Als minimumstraf wordt voorgesteld ontneming van het recht om alcohol te verkopen gedurende één week, als maximumstraf geen alcoholverkoop gedurende twaalf weken. De maximumtermijn van twaalf weken is ook de maximale periode waarop vergunningen van horeca- en slijtersbedrijven geschorst kunnen worden (artikel 32). De gemeente kan de nieuwe sanctie straks afdwingen middels bestuursdwang.

Bij het vaststellen van de duur van de ontneming van het recht om alcoholhoudende drank te verkopen is – in termen van financieel nadeel – getracht aansluiting te vinden bij het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet, zoals dat geldt voor vergunningplichtige ondernemers die in de fout gaan. Uiteraard is dat slechts in zeer beperkte mate mogelijk, omdat de ontneming wordt uitgedrukt in een tijdvak (en niet in een bedrag) en bovendien de omzet en daarmee de omzeterderving, evenals de daarvan af te leiden winstmarge/winstderving, volledig individueel bepaald is. Er moet dus noodzakelijkerwijs volstaan worden met aansluiting qua orde van grootte.

Het eerdergenoemde Besluit kent navolgende systematiek. Drankverkoop aan een te jong persoon door een kleine ondernemer (minder dan 50 werknemers) wordt gestraft met een bestuurlijke boete van € 900, door een grotere ondernemer met een boete van € 1 800. Ingeval van (eenmalige) recidive – binnen 12 maanden na het onherroepelijk worden van de veroordeling wegens een bepaald feit, herhaling van datzelfde feit – worden de bedragen verdubbeld tot € 1 800, resp. € 3 600.

Bij de toepassing van artikel 19a gaat het per definitie om niet-vergunningplichtige ondernemers die in een periode van twaalf maanden driemaal in de fout zijn gegaan (zo u wilt: dubbele recidive). Uiteraard zijn de omzet en de winst die een ondernemer derft door de ontneming afhankelijk van de omzet en de winst die hij normaliter genereert. De gemiddelde omzet aan alcoholhoudende drank van een gemiddelde supermarkt over heel Nederland bedraagt circa € 7 500 per week. De feitelijke winstderving is uiteraard slechts een deel daarvan, laten we aannemen een kwart. De minimale ontneming bedraagt een week, dus afgemeten naar de landelijk gemiddelde omzet van € 7 500 en de aanname van een marge van 25%, komen we tot een directe winstderving van iets meer dan € 1 800. Bij een ontneming gedurende de maximale 12 weken is de directe omzeterderving € 90 000 en dus een feitelijk direct financieel nadeel van een kwart daarvan.

Bij het toepassing geven aan artikel 19a – de plicht tot het ontzeggen van het recht om gedurende een zekere tijd zwak-alcoholhoudende drank te verkopen – kan een aantal vragen opkomen:

- is er sprake van een reparatoire sanctie;
- is er (Nederlandse) rechtspraak over verwante rechtsfiguren voorhanden;
- past een imperatieve sanctie zonder afwijkmogelijkheid in het Nederlandse rechtsbestel.

Om met het laatste te beginnen: de figuur van de imperatieve sanctie zonder afwijkmogelijkheid komt vrij sporadisch voor in het Nederlandse rechtsbestel. Een voorbeeld kan gevonden worden in artikel 164 van de Wegenverkeerswet 1994, betreffende de verplichte invordering door opsporingsambtenaren van het rijbewijs bij een aantal ernstige overtredingen, zoals dronken rijden en grove snelheidsovertredingen.

Over de vraag naar het rechtskarakter van verwante figuren is zeer weinig (Nederlandse) rechtspraak voorhanden. Volgens recente rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is de tijdelijke intrekking van de erkenning als apk-keuringsstation geen punitieve sanctie in de zin van artikel 6 EVRM, hoewel de Afdeling daarmee terugkwam op eerdere, andersluidende rechtspraak (ABRRvS 02-11-2005, 200409073). De twee kernoverwegingen van de Afdeling luiden als volgt: «Met het intrekken van de erkenning voor het uitvoeren van periodieke keuringen is blijkens de wetsgeschiedenis (in het bijzonder de memorie van toelichting Kamerstukken II, 1975–1976, 14 020, nr. 3, bladzijde 40) beoogd het blijvend of tijdelijk ontnemen van de bestuursbevoegdheid tot het afgeven van keuringsbesluiten, in geval aanwending van die bevoegdheid niet voldoet aan de daaraan gestelde normen, waardoor het algemeen belang van de verkeersveiligheid niet wordt gediend. Dat met de intrekking afschrikking door middel van leedtoevoeging is beoogd, blijkt niet; de tekortkomingen zijn naar nationaal recht ook niet als strafbaar feit gekwalificeerd. De ernst van het effect van de maatregel op de bedrijfsvoering is op zichzelf niet bepalend voor het al dan niet punitieve karakter van de maatregel. Op grond van hetgeen hiervoor is overwogen is de Afdeling thans van oordeel dat het met tijdelijke of blijvende intrekking van de erkenning optreden tegen tekortkomingen bij het verrichten van de periodieke keuringen van voertuigen, een vorm van bestuurlijk toezicht is waarmee is beoogd zoveel mogelijk tegengaan van die tekortkomingen in het algemeen belang van de verkeersveiligheid, niet het met leedtoevoeging voorkomen van verwijtbare tekortkomingen en dat deze maatregelen derhalve niet van punitieve aard zijn. Aldus komt de Afdeling terug van eerdere, andersluidende rechtspraak.»

Ook hieruit blijkt dat de vraag naar het rechtskarakter van de sanctie (punitief of reparatoir) zich niet eenvoudig laat beantwoorden. De jurisprudentie van het EHRM is te gevarieerd om ten aanzien van de onderhavige sanctie een harde conclusie te trekken.

Deze vraag is daarom voorgelegd aan de Raad van State. In zijn advies constateert de Raad dat de criteria als de aard van de sanctie en de vraag of beoogd wordt de dader leed toe te voegen, ondanks een hele reeks arresten van het EHRM, niet volstrekt helder zijn. Met de Raad is de regering van mening dat het niet gaat om tijdelijkheid van de sanctie, maar om hetgeen wordt getracht met de al dan niet tijdelijke intrekking te bereiken. Is dat doel leedtoevoeging dan is een sanctie al heel snel punitief van aard, is daarentegen dat doel ergens anders in gelegen – zoals hier: beletten van verder herhaald onrechtmatig gedrag en het niet onnodig blootstellen van jongeren aan gezondheidsrisico's – dan ligt die conclusie niet of beduidend minder voor de hand.

De Raad komt tot de eindconclusie dat dit type sanctie op zichzelf van reparatoire aard kan worden geacht, maar dat de zwaarte maakt dat de voorgestelde sanctie een punitief karakter krijgt, waardoor artikel 6 EVRM niettemin van toepassing is. Om die reden verdient – aldus de Raad van State – een formulering waarin hiermee rekening wordt gehouden de voorkeur boven een formulering die verplicht tot het uitoefenen van deze bevoegdheid.

De Raad is van mening dat het niet op voorhand te zeggen is dat ieder verkoopverbod de toets van de evenredigheid zal kunnen doorstaan, omdat er omstandigheden denkbaar zijn dat een winkelier alles in het werk heeft gesteld om aan de eisen te voldoen. De Raad betreft bij deze beschouwingen echter niet dat de sanctie pas kan worden opgelegd als de betrokken ondernemer in een jaar tijd driemaal is betrapt op het verkopen van alcoholhoudende drank aan te jeugdige personen. Bij een winkelier of een andere niet-vergunningplichtige detailhandelaar die alles in het werk stelt om aan de wettelijke voorschriften te voldoen, zal naar alle waarschijnlijkheid niet binnen een jaar driemaal een overtreding geconstateerd worden van de verkoop van alcohol aan te jeugdige personen.

Gezien het bovenstaande onderschrijft de regering het oordeel van de Raad voor zover het gaat over de zwaarte van de sanctie. Het oordeel van de Raad over de evenredigheidstoets deelt de regering in zoverre dat het mogelijk wordt geacht dat er bijzondere omstandigheden optreden waarmee rekening gehouden moet worden. Daarom is de regering bereid om de Raad tegemoet te komen. Voorgesteld wordt een nieuw lid toe te voegen op grond waarvan de burgemeester van de ontzegging afziet indien er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor de ondernemer onevenredig nadeel van de ontzegging zou ondervinden. De beoordeling van wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden is aan de burgemeester, maar de regering denkt hierbij aan uitzonderlijke gevallen.

Er is overeenkomstig de wensen van de Kamer niet voor gekozen om een en ander nog nader te reguleren, te staffelen of te tarifieren. De regering vertrouwt erop dat de burgemeester deze nieuwe wettelijke mogelijkheden met wijsheid zal benutten en rekening zal houden met de individuele omstandigheden van het geval, zoals de geschoktheid van de rechtsorde ter plaatse, de grootte van het bedrijf, de positionering van het bedrijf (bijvoorbeeld onderdeel van een winkelketen of niet).

Aangenomen mag worden dat de hierboven uiteengezette mogelijkheden voor de burgemeester om op te treden sterk zullen bijdragen aan naleving van de norm: geen drank aan jongeren.

Indien nochtans een ondernemer persisteert in het overtreden van de wet door alcoholhoudende drank te verkopen aan te jonge personen, kan de burgemeester overgaan tot bestuursdwang, desnoods in de vorm van sluiting van een supermarkt voor een bepaalde periode. Dan derft de ondernemer niet alleen omzet uit de verkoop van alcoholhoudende drank, maar ook uit de verkoop van de andere producten. In extreme omstandigheden is deze ultieme stok achter de deur gerechtvaardigd om de noodzakelijke gezondheidsbescherming van jongeren te bewerkstelligen tegenover ongebreidelde commerciële uitwassen.

Onderdeel N

Artikel 20¹

De nieuwe redactie van het vierde lid geeft beter aan dat de wijze waarop de leeftijdsvaststelling dient te geschieden van toepassing is op alle in dit artikel genoemde leden.

¹ Oorspronkelijk bestond het voornemen in artikel 20 een bepaling op te nemen over de zogenaamde postmixdranken. Daarover was onduidelijkheid. De Hoge Raad heeft echter in 2007 bepaald dat mixdranken die voor gebruik ter plaatse worden vervaardigd met sterke drank in alle gevallen moeten worden beschouwd als sterke drank. Dit betekent er een leeftijdsgrens van 18 jaar geldt in die gevallen dat het mixdranken betreft die ter plaatse worden bereid, zoals een glas rum met cola of een glas wodka met jus d'orange. Alleen in die gevallen dat er sprake is van een gesloten verkoopheenheid waarbij op de verpakking is aangegeven dat er een bepaald percentage alcohol in de mixdrank zit, en alleen als dat percentage zodanig is dat er geen sprake is van sterke drank, geldt een leeftijdsgrens van 16 jaar. Daarbij valt te denken aan afgesloten flessen of blikjes, waarin een of meer alcoholhoudende dranken zijn vermengd met een of meer andere dranken.

De overheveling van de gemeentelijke verordenende bevoegdheid van het vierde lid naar artikel 25b is uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 6 van het algemeen deel.

Ten aanzien van het nieuwe zevende lid kan het volgende worden opgemerkt.

De Drank- en Horecawet verbiedt (artikel 20, zesde lid) in een inrichting de aanwezigheid toe te laten van dronken personen en personen onder invloed van drugs. Een dergelijk verbod is er evenwel niet voor de leidinggevende zélf of het dienstdoend personeel. Deze lacune is onwenselijk. Een dronken verstreker (of een verstreker onder invloed van drugs) straalt immers minder gezag uit en zal ook bij incidenten minder in staat zijn adequaat op te treden, wat kan leiden tot openbare orde problemen. Bovendien zal hij minder geneigd zijn zich te houden aan de regels gericht op verantwoorde verstrekking. Uitbreiding van het betreffende verbod is ook zinvol omdat door overmatig drankgebruik de beheersing vaak verdwijnt, hetgeen kan leiden tot agressie, bijvoorbeeld richting handhavers.

Onderdeel P

Artikel 24, eerste lid

Het voorgestelde systeem van melding van een nieuwe leidinggevende heeft alleen zin als deze leidinggevende kan functioneren vanaf het moment dat hij is aangemeld. Daarom is in dit artikel opgenomen dat ook een persoon leiding kan geven wanneer hij is aangemeld. Er dient dan wel een kopie van de aanvraag en een ontvangstbevestiging van deze melding (artikel 30a, vierde lid) in de inrichting aanwezig te zijn. Vanzelfsprekend kan iemand niet meer als leidinggevende optreden als de melding heeft geleid tot een weigering.

Een horecalokaliteit of slijtlokaliteit kan ook legaal voor het publiek geopend zijn als daarin – bijvoorbeeld bij vervangsituaties – een leidinggevende van een ander filiaal van dezelfde vergunninghouder aanwezig is.

Artikel 24, tweede lid

Omdat het in kantines van paracommerciële rechtspersonen vrijwel altijd gaat om niet-commerciële verstrekking voor de eigen leden/doelgroep, en de leidinggevers van paracommerciële rechtspersonen bijna altijd vrijwilligers zijn, heeft de wetgever in 2000 de aanwezigheidsbepaling voor paracommerciële instellingen versoepeld. Toen is bepaald dat een paracommerciële kantine op momenten dat er alcohol geschonken wordt onder onmiddellijke leiding kan staan van een barvrijwilliger. Deze barvrijwilliger moet een voorlichtingsinstructie verantwoord verstrekken hebben gekregen, hetgeen ook geregistreerd dient te zijn. De wet stelt aan deze barvrijwilliger geen speciale leeftijdseis. Derhalve geldt de gewone leeftijdseis van 16 jaar voor dienst doen in een Drank- en Horecawet inrichting.

Onderdeel Q

Artikel 25, tweede lid

Aanpassing van dit artikel is nodig omdat in artikel 13, tweede lid, het laten proeven in slijterijen mogelijk wordt gemaakt.

Onderdeel R

Artikel 25a

Voorgesteld wordt het nieuwe artikel 25a alleen betrekking te laten hebben op de verordenende bevoegdheid van gemeenten ten aanzien van inrichtingen waarin het horecabedrijf of slijtersbedrijf wordt uitgeoefend. De gemeentelijke bevoegdheid om de verstrekking van alcohol op andere plaatsen dan in de horeca en slijterij tijdelijk te verbieden of te beperken is overgeheveld naar artikel 25c.

De verordenende bevoegdheid ten aanzien van horecabedrijven en slijterijen is vrijwel identiek aan die in het eerste tot en met derde lid van het huidige artikel 23. Er zijn echter wel twee verschillen.

- Ten eerste is de rol van de Inspecteur geschrapt. De functie van Inspecteur komt immers te vervallen (advies Commissie Oosting m.b.t. het schrappen van specifiek interbestuurlijk toezicht).
- Ten tweede is opgenomen dat in de gemeentelijke verordening het verstrekken van alcohol kan worden verboden en aan beperkingen worden onderworpen. Voorgesteld wordt dus nu expliciet te vermelden dat het gedeeltelijk verbieden (namelijk het beperken) óók mag.

Artikel 25b

De vigerende Drank- en Horecawet (artikel 20, vijfde lid) bepaalt dat het de horeca bij gemeentelijke verordening verboden kan worden de aanwezigheid toe te laten van jongeren beneden een bij de verordening te bepalen leeftijd, mits die leeftijd niet hoger is dan 21 jaar. Gemeenten kunnen van deze bevoegdheid gebruik maken als er bijvoorbeeld behoefte is aan een leeftijdsgrens voor houseparty's of horecalokaliteiten in prostitutiewijken. Zoals reeds in het algemeen deel is toegelicht, wordt nu omwille van de vindbaarheid van alle artikelen die betrekking hebben op de gemeentelijk vrijheid lokaal alcoholbeleid te ontwikkelen voorgesteld deze bevoegdheid van de gemeenteraad te verplaatsen naar de nieuwe paragraaf 3a. Voorts wordt voorgesteld deze aan te vullen met enkele nieuwe bevoegdheden.

- Ten eerste wordt nu bepaald dat de verordening betrekking heeft op toegangsleeftijden en niet op aanwezigheidsleeftijden. Dat nu gekozen is voor toegangsleeftijden is omdat het voor horecabedrijven beduidend makkelijker is om iemand beneden een bepaalde leeftijd de toegang te ontzeggen, dan iemand uit de zaak te doen verwijderen. In de bepaling is nu ook het woord bezoekers opgenomen, om duidelijk te maken dat de beperking géén betrekking heeft op het personeel van het horecabedrijf, noch op inwonende kinderen van de horecaondernemer.
- Ten tweede is opgenomen dat de verordening betrekking kan hebben op terrassen, dus niet meer alleen op horecalokaliteiten.
- Ten derde kan de verordening voortaan alle horecalokaliteiten en terrassen omvatten. Dus niet meer slechts op horecalokaliteiten van een aangewezen aard.
- Ten vierde wordt voorgesteld de gemeentelijke verordenende bevoegdheid aan te vullen met de bevoegdheid te bepalen dat de leeftijd van degenen die in een horecalokaliteit of op een terras toegelaten willen worden, dient te worden vastgesteld aan de hand van een leeftijdsdocument. Leeftijdsvaststelling is nu al verplicht bij de naleving van de landelijke leeftijdsgrenzen van 16 en 18 jaar (artikel 20, vierde lid).
- Ten vijfde wordt voorgesteld de gemeente de bevoegdheid te geven de toegangsleeftijd te koppelen aan een tijdsruimte. En ook andersom: om een tijdsruimte (bijvoorbeeld sluitingstijden) te koppelen aan toegangsleeftijden. De verwachting is dat gemeenten die het vroeg-opstap gaan door jongeren willen bevorderen hiervan gebruik zullen

- gaan maken. De bepaling is zo geformuleerd dat gemeenten verschillende opties hebben. Zo kunnen ze in een verordening vastleggen:
- a. dat na tijdstip x alleen horecalokaliteiten en terrassen open mogen zijn met een vaste toegangsleeftijd van y jaar, maar ook:
 - b. dat na tijdstip x geen jongeren meer mogen worden toegelaten die jonger zijn dan y.

Om duidelijk te maken welke mogelijkheden gemeenten hebben, volgen hieronder enkele mogelijke varianten van beide hiervoor genoemde opties.

- Gemeente A bepaalt dat alle horecalokaliteiten en terrassen tot 02.00 uur open mogen zijn, behalve als de ondernemer een toegangsleeftijd hanteert van 18 jaar. Deze 18-plus horecalokaliteiten mogen tot 05.00 uur open zijn. Jongeren onder de 18 jaar (en natuurlijk ook ouderen) kunnen in deze gemeente terecht in de horeca die open is tot 02.00 uur. De 18-plussers kunnen vóór 02.00 uur terecht in de 18-plus horeca, maar ook daarna nog daar een paar uurtjes doorfeesten. Ondernemers die na 02.00 uur open willen zijn, moeten in gemeente A wel altijd een portier inzetten.
- Gemeente B bepaalt dat horecabedrijven kunnen kiezen: of de horecalokaliteiten en terrassen open tot 01.00 uur of open vanaf 01.00 uur tot 06.00 uur. Voor de eerste groep bepaalt de gemeenten géén toegangsleeftijden, voor de tweede groep wel, namelijk 21 jaar. Hiermee wordt echte nachthoreca gecreëerd. Deze nachthoreca voor 21-plussers moeten wel altijd een portier inzetten.
- Gemeente C bepaalt dat het niet is toegestaan om na 24.00 uur jongeren onder de 16 jaar toe te laten in alle horecalokaliteiten en terrassen, maar dat ze wel tot 03.00 uur open mogen zijn. Vanaf 24.00 uur daalt het aantal uitgaande jongeren onder de 16 jaar voortdurend: er komen immers geen nieuwe 16-minners meer bij. Ondernemers die na 24.00 uur open willen zijn, moeten in gemeente C vanaf dat tijdstip portiers inzetten.

Artikel 25c

De verordenende bevoegdheid in dit artikel is vrijwel identiek aan die in het eerste lid van het huidige artikel 23. Voor de duidelijkheid: het gaat hier om wat in de vigerende wet wordt genoemd het verstrekken «anders dan in de inrichting», dus om detailhandelsverkoop, met uitzondering van die in slijterijen. In de praktijk hebben we het over supermarkten, vis- en slagerswinkels, delicatessenzaken, warenhuizen, SRV-wagens, snackbars en levering door bierkoeriers en dergelijke. Er zijn – vergeleken met de huidige regelgeving – drie verschillen.

- Ten eerste is de rol van de Inspecteur geschrapt. De functie van Inspecteur komt immers te vervallen (advies commissie Oosting).
- Ten tweede wordt voorgesteld nu expliciet te vermelden dat het gedeeltelijk verbieden (namelijk het beperken) óók mag.
- Ten derde wordt voorgesteld op te nemen dat de beperking of het verbod alleen kan gelden voor een deel van de gemeente. In de praktijk gelden dergelijke beperkingen nu al meestal voor delen van een gemeente (bijvoorbeeld het centrum, of alle winkels tussen het station en het voetbalstadion), maar het is goed dit expliciet te vermelden.

Artikel 25d

Dit nieuwe artikel staat gemeenten ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde toe grote prijsacties voor alcoholhoudende dranken die kortdurend van aard zijn te reguleren/verbieden. In het artikel worden aparte bepalingen opgenomen voor happy hours in de horeca en voor stunts door de detailhandel (inclusief

slijters, bierkoeriers en andere bezorgdiensten). Het gaat om twee verschillende fenomenen die niet in één regeling kunnen worden gevat. In beide gevallen wordt de bevoegdheid prijsacties te regelen gekoppeld aan een kortingspercentages (alleen indien de tijdelijke prijs van de drank x% lager is dan de prijs die gewoonlijk in dat horecalokaal of op dat verkooppunt wordt gevraagd) en aan een kortingsduur (alleen indien de kortingsactie niet langer duurt dan x tijd). De gekozen kortingspercentages (minder dan 60% van de gangbare prijs in dat horecalokaal en minder dan 70% van de gangbare detailhandelsprijs op dat verkooppunt) liggen ruim boven de winstmarges op de verkoop van alcoholhoudende dranken bij de betreffende bedrijfstypen, zodat er bij dergelijke prijsacties altijd sprake is van verkoop onder de kostprijs. De kortingsduur is in beide gevallen gerelateerd aan de gemiddelde duur van dergelijke acties, te weten 1 dag bij de horeca en 1 week bij de detailhandel. Het gaat bij de regulering van happy hours in de horeca uitdrukkelijk om de prijs in de betreffende horecalokaliteit. Sommige horecabedrijven omvatten immers verschillende horecalokaliteiten met verschillende prijslijsten. Bij de detailhandel gaat het ook specifiek om de prijs in dat betreffende winkelfiliaal of op dat verkooppunt.

In het tweede lid wordt gesproken van «aanbiedingen en verstrekkingen van een bij die verordening aangewezen aard». Gedoeld wordt dan op bepaalde promoties die overmatige consumptie stimuleren, zoals 6 kratten bier voor de prijs van 4, 100 consumpties voor 100 euro en onbeperkt drinken voor een bepaald bedrag.

Een regeling inzake de beperking van openingstijden valt, sedert de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Keck (gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91), niet meer onder de werking van artikel 28 van het EG-Verdrag: een dergelijke regeling wordt op grond van die jurisprudentie aangemerkt als een zgn. verkoopmodaliteit in de zin van genoemd artikel. Hierbij geldt uiteraard nog wel steeds de regel dat de bedoelde regeling van toepassing is op alle marktdeelnemers die op hetzelfde grondgebied activiteiten ontplooiën, alsook dat alle marktdeelnemers zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed hebben op de verhandeling van nationale producten en op die van producten uit andere lidstaten. Het voorgaande brengt dus tevens mee dat in een gemeentelijke verordening geen onderscheid mag worden gemaakt tussen de behandeling van Nederlandse marktdeelnemers aan de ene kant en marktdeelnemers uit andere lidstaten, evenals EER-onderdanen en Zwitsers, aan de andere kant.

Onderdeel S

Artikel 26

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft in 1995 de Regeling aanvraaggegevens en formulieren Drink- en Horecawet gepubliceerd¹. Deze regeling is in 2000 aangepast². Bij deze regeling horen (als bijlagen) formulieren waarmee de verschillende Drink- en Horecawetvergunningen moeten worden aangevraagd. Artikel 30 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur vereist dat in (onder meer) deze formulieren vragen worden opgenomen waarmee het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen het haar opgedragen onderzoek naar feiten en omstandigheden van aanvragers van Drink- en Horecawetvergunningen kan uitvoeren. De verplicht te gebruiken Dranken Horecawetformulieren zullen derhalve in die zin worden aangepast. Er zullen ook digitale aanvraagformulieren worden ontwikkeld.

Omdat sommige gemeenten bepaalde vragen niet willen stellen of niet willen stellen aan bepaalde groepen aanvragers (bijvoorbeeld slijters), zal in de nieuwe ministeriële regeling van de aanvraaggegevens worden opgenomen dat een gemeente kan besluiten dat bepaalde standaard-

¹ Stcrt. 1995, 249.

² Stcrt. 2000, 196.

vragen niet verplicht ingevuld hoeven te worden en voor welke categorieën aanvragers dat in die gemeente geldt.

Het voorgestelde tweede lid geeft duidelijker dan voorheen aan dat gemeenten voor het stellen van extra vragen, nodig voor de uitvoering van artikel 4 en artikel 25a, bij verordening zelf een formulier kunnen vaststellen. Nieuw is dat Onze Minister hieromtrent regels kan stellen.

De huidige Drank- en Horecawet bevat in artikel 26, derde lid, een termijn van drie maanden voor het afdoen van op de Drank- en Horecawet gebaseerde vergunningaanvragen.

Uit het oogpunt van harmonisatie – noodzakelijk vanwege de introductie van gecoördineerde vergunningverlening in de Algemene wet bestuursrecht – wordt nu voorgesteld dit artikellid te laten vervallen. Daarmee zal voor het besluit door de gemeente (nu door het college van burgemeester en wethouders, volgens het huidige voorstel straks door de burgemeester) over een aanvraag van Dranken Horecawetvergunning de normale termijn uit de Algemene wet bestuursrecht gelden: binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag (artikel 4:13 Awb).

Onderdeel T

Artikel 27, eerste lid, onder c

In het nu voorgestelde artikel 32, tweede lid, staat dat de burgemeester tijdens een schorsing van een vergunning geen nieuwe vergunning kan verlenen. Het voorstel om «artikel 32, tweede lid» toe te voegen aan artikel 27, eerste lid, onder c, wordt gedaan omwille van de vindbaarheid van deze weigeringsgrond.

Onderdeel U

Artikel 28, tweede lid

Dit artikellid wordt geschrapt. De rol van de Inspecteur verdwijnt immers. Er zal dan ook geen landelijk register meer zijn waarin de verlening, de wijziging of intrekking van Drank- en Horecawetvergunningen wordt bijgehouden.

Onderdeel V

Artikel 29

In hoofdstuk 3 van het algemeen deel is het voorstel beargumenteerd dat de personalia van de leidinggevenden voortaan niet meer in de vergunning hoeven te worden vermeld, maar slechts op een aanhangsel bij de vergunning. De vergunninghouder dient nog wel op de vergunning vermeld te worden. Een omschrijving van het begrip vergunninghouder is opgenomen in artikel 1, eerste lid. Als de vergunninghouder een natuurlijk persoon is zal hij zowel op de vergunning als op het aanhangsel vermeld dienen te worden. De burgemeester maakt op het aanhangsel ook een aantekening over een eventuele niet-operationele leidinggevende die geen bemoeienis heeft met de bedrijfsvoering of de exploitatie van het betreffende bedrijf.

Artikel 29 bepaalde reeds dat de vergunning, of een afschrift daarvan, in de inrichting aanwezig moet zijn en dat de minister een model voor het formulier van de vergunning kan vaststellen. Het ligt voor de hand om deze beide bepalingen ook op het aanhangsel van toepassing te verklaren. Verder wordt van de vergunninghouder verlangd dat – zolang hij nog geen uitsluitel heeft over de toetsing van een nieuwe leidinggevende –

een kopie van de aanvraag en een ontvangstbevestiging daarvan in de inrichting aanwezig is.

Onderdeel X

Artikel 30a

Een logisch complement van de in dit ontwerp voorgestelde versoepeling op het punt van de vermelding van nieuwe leidinggevendenden, namelijk op een aanhangsel bij de vergunning, is dat vergunninghouders een nieuwe leidinggevende aan de burgemeester doorgeven. Een leidinggevende hoeft als gezegd (zie algemeen deel hoofdstuk 3) inschrijving op het aanhangsel volgens de huidige voorstellen (artikel 24, eerste lid, onder b) niet af te wachten, hij/zij kan na melding bij het bevoegd gezag aan de slag, zodra de ontvangstbevestiging ontvangen is. De burgemeester is (artikel 30a, vierde lid) verplicht deze onverwijld te sturen. De mogelijkheid te onderzoeken of een aangemelde leidinggevende voldoet aan de eisen gesteld in artikel 8 en/of over hem of haar advies te vragen van het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur blijft onverkort bestaan.

De aanvraag, c.q. melding kan schriftelijk door middel van een formulier of door middel van een elektronische informatiedrager geschieden. De burgemeester bevestigt onverwijld de ontvangst van de aanvraag, c.q. melding, hetzij schriftelijk, hetzij elektronisch. Het staat de burgemeester vrij uit deze twee varianten de vorm te kiezen die hij wil. De burgemeester zou er dus voor kunnen kiezen een aanvraag in dezelfde vorm als waarin hij is ingediend te bevestigen, dus hetzij schriftelijk, hetzij elektronisch. Hij zou er met het oog op een uniforme administratieve afhandeling ook voor kunnen kiezen alle aanvragen, c.q. meldingen schriftelijk te bevestigen. In dit artikel is ook opgenomen dat de vergunninghouder aan de burgemeester kan verzoeken de aantekening door te halen dat een leidinggevende geen bemoeienis heeft met de bedrijfsvoering of de exploitatie van het horecabedrijf of slijtersbedrijf. Betrokkene kan – tenminste als hij kan aantonen te beschikken over kennis en inzicht in sociale hygiëne – na die doorhaling als volwaardig leidinggevende opereren.

Onderdeel Y

Artikel 31, eerste lid

Op grond van het huidige onderdeel c van artikel 31, eerste lid, leidt het feitelijk leiding geven door een niet in de Drank- en Horecawetvergunning vermeld persoon tot het intrekken van die vergunning. Voorgesteld wordt nu om het rechtsgevolg van intrekken van de vergunning niet meer te verbinden aan het feitelijk leiding geven door een niet vermeld persoon maar aan het niet melden van de nieuwe persoon als leidinggevende. Dit wordt bewerkstelligd door artikel 30a, eerste lid, op te nemen in artikel 31, eerste lid, onderdeel d (nieuw). De vergunninghouder dient (artikel 30a, eerste lid) een nieuwe leidinggevende te melden bij de burgemeester.

Artikel 31, tweede lid

Het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 31 omvat nu een algemene facultatieve bevoegdheid een vergunning in te trekken als de Drank- en Horecawetregelgeving niet wordt nagekomen. Het eerste lid van dit artikel geeft de gevallen aan waarin intrekking van de vergunning wettelijk verplicht is.

Artikel 31, derde lid

Dit artikel is toegelicht in hoofdstuk 3 van het algemeen deel.

Artikel 31, vierde en vijfde lid (oud)

Voorgesteld wordt deze artikelleden te laten vervallen. In de Algemene wet bestuursrecht is immers ten aanzien van het horen van belanghebbenden de noodzakelijke regelgeving opgenomen. Het vragen om een BIBOB-advies is nu opgenomen in het derde lid, onder a.

Onderdeel Z

Artikel 32 (oud)

Dit artikel komt te vervallen nu de burgemeester bevoegd gezag wordt en de rol van de Inspecteur komt te vervallen.

Artikel 32 (nieuw)

Dit voorstel wordt toegelicht in hoofdstuk 3 van het algemeen deel.

Onderdeel BB

Artikel 35

De wijzigingen in artikel 35 worden toegelicht in hoofdstuk 12 van het algemeen deel.

Onderdeel DD

Artikel 37

In dit wetsvoorstel worden de taken en bevoegdheden van de gemeenten uitgebreid. Het specifieke interbestuurlijke toezicht door de Inspecteur komt te vervallen. Dan is het niet meer dan logisch dat inplaatstreding door gedeputeerde staten, in geval de gemeente zelf een vergunning aanvraagt, komt te vervallen.

Onderdeel EE

Artikel 40a

Zoals in het algemene deel van deze toelichting reeds uiteengezet is, wordt door de voorgestelde invoeging van een nieuw artikel 40a voorzien in de mogelijkheid om een aantal gemeenten in staat te stellen bij wijze van experiment naar boven toe af te wijken van de wettelijke minimumleeftijd van 16 jaar voor het verstrekken van alcohol of het toelaten tot een slijterij. In het kader van een experiment kan die minimumleeftijd worden verhoogd naar 18 jaar.

In het tweede lid is bepaald dat artikel 19a van overeenkomstige toepassing is als de op dat moment in die gemeente geldende leeftijdsgrens binnen een periode van 12 maanden tot drie maal toe wordt genegeerd door een exploitant als bedoeld in artikel 18, tweede lid, of artikel 19, tweede lid, onder a. Daarbij maakt het geen verschil of er gedurende de periode van 12 maanden aanvankelijk een leeftijdsgrens van 16 jaar gold en vervolgens een verhoogde leeftijdsgrens van 18 jaar.

Uiteraard dient ook in het kader van een experiment de leeftijd van degenen die alcohol willen verkrijgen, te worden geverifieerd. Hoe een gemeente door de ondernemers wil laten verifiëren dat betrokkenen de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, is een zaak voor die gemeente zelf. Ingevolge het derde lid kan een gemeente desgewenst kiezen voor verificatie op de wijze als geregeld in artikel 20 – dus aan de hand van een document als bedoeld in de Wet op de identificatieplicht.

In een algemene maatregel van bestuur zullen inhoud en vormgeving van de experimenten nader geregeld moeten worden. Afgezien van de gebruikelijke eisen – doelstellingen, eventueel beoogde effecten, criteria voor de evaluatie e.d. – zal in die algemene maatregel van bestuur ingevolge het derde lid in ieder geval ook geregeld moeten worden op welke wijze en op welke plaatsen en lokaliteiten waar een afwijkende leeftijdsgrens geldt die afwijking wordt kenbaar gemaakt. Zo moet voorkomen worden dat 16- en 17-jarigen voor onaangename verrassingen komen te staan, die op hun beurt weer aanleiding kunnen geven tot onaangename situaties tussen bijvoorbeeld horecaondernemers en jongeren.

De evaluatie van een experiment vindt meestal plaats enkele maanden vóór het einde van de werkingsduur van de delegatieregeling waarin het experiment nader wordt geregeld (men vergelijkte aanwijzing 10b van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Mede gezien de relatief korte duur van de experimenten – de algemene maatregel van bestuur die een en nader zal regelen geldt voor twee jaar – is hier gekozen voor een iets ander tijdstip, namelijk binnen drie maanden na de beëindiging van een experiment.

In het vijfde en zesde lid wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat de experimenten doeltreffend en effectief blijken te zijn en de regering tot de conclusie komt de uitkomsten van de experimenten in enigerlei vorm op te nemen in de Drank- en Horecawet zelf. Voor de periode tot aan de formele wetswijziging kan dan de werkingsduur van de algemene maatregel van bestuur verlengd worden. Om parlementaire betrokkenheid bij deze verlenging te verzekeren is voorzien in een voorhangprocedure.

Onderdeel FF

Artikel 41

Dit artikel is toegelicht in hoofdstuk 10 van het algemeen deel.

Onderdeel HH

Artikel 44

De wijziging van dit artikel maakt de burgemeester bevoegd om bestuursdwang toe te passen als iemand geen medewerking verleend bij de handhaving.

Onderdeel JJ

Artikel 44a

In dit artikel worden de overtredingen opgesomd waarvoor de burgemeester een bestuurlijke boete kan opleggen. Dat zijn alle overtredingen die deze wet kent, met uitzondering van artikel 2 (reclamebepalingen) en van artikel 20, zesde en zevende lid, en artikel 21. Bij de introductie van de bestuurlijke boete in de Drank- en Horecawet is destijds bepaald dat overtreding van laatstgenoemde bepalingen altijd strafrechtelijk moet worden

afgedaan. De overige delicten worden via het bekende duale stelsel gehandhaafd: in beginsel zal steeds gehandhaafd worden door het opleggen van bestuurlijke boetes, alleen in uitzonderlijke gevallen door toepassing van de Wet economische delicten (WED). Alleen indien de overtreding een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft of het door de wetsovertreder genoten economisch voordeel groter is dan de bestuurlijke boetes zal er behoefte kunnen zijn om de zaak voor te leggen aan het OM om via de WED af te doen: de WED voorziet namelijk in een breder arsenaal aan sancties, zoals hogere maxima voor boetes en de mogelijkheid tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Tot op heden heeft deze situatie zich nog geen enkele keer voorgedaan.

Het wettelijk strafmaximum voor de bestuurlijke boetes bedraagt op grond van artikel 44a, tweede lid, van de Drank- en Horecawet € 100 000. De reguliere hoogte van de bestuurlijke boete is per delict nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur, in casu het Besluit bestuurlijke boete Dranken Horecawet. De bestuurlijke boetes zullen worden opgelegd overeenkomstig dat Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet. Dit Besluit kent, afhankelijk van de ernst van het delict en de vraag of de wetsovertreder een kleine ondernemer (minder dan 50 werknemers) dan wel een grotere ondernemer is, zes boetecategorieën:

- € 450, € 680 of € 900 boete voor kleine ondernemers;
- € 900, € 1 360 of € 1 800 boete voor grotere ondernemers.

Ingeval van éénmalige recidive – binnen 12 maanden na het onherroepelijk worden van de veroordeling wegens een bepaald feit herhaling van datzelfde feit – worden deze bedragen verhoogd met 50%, bij meervoudige recidive worden deze bedragen verdubbeld.

In het vierde lid is een onderdeel opgenomen dat voorkomt dat een tijdelijk verbod op het verkopen van zwak-alcoholhoudende drank op grond van artikel 19a kan cumuleren met een bestuurlijke boete.

Onderdeel KK

Artikel 44aa

Dit artikel somt op bij welke overtredingen de minister een bestuurlijke boete kan opleggen. Het gaat om overtreding van de reclamebepalingen en van enkele specifieke regels rond alcoholverstrekking in het personenvervoer (treinen, cruiseschepen, vliegtuigen), op legerplaatsen en in taxfree shops op luchthavens. Ook hier zullen boetes worden opgelegd overeenkomstig de tarieven uit het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet, zoals bij artikel 44a toegelicht.

Onderdeel LL

Artikel 45

Dit artikel is toegelicht in hoofdstuk 9 van het algemene deel.

ARTIKEL II

Voorgesteld wordt de Wet op de economische delicten (WED) aan te passen, waardoor ook overtreding van artikel 29, derde lid, en van artikel 35, vierde lid, strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Overtredingen van gemeentelijke verordeningen (inclusief de paracommercie-bepalingen) en van gemeentelijke regels in het kader van een experiment met een leeftijdsgrens van 18 jaar worden ook strafbaar gesteld.

Zoals hierboven in de hoofdstukken 4 en 10 en bij artikel 44a al uiteengezet is, wordt de burgemeester in de meeste gevallen de centrale figuur als het gaat om het opleggen van bestuurlijke sancties. Zoals bij de toelichting op artikel 44a al aangestipt is, verandert er niets aan de bestaande arrangementen als het gaat om de afbakening van bestuursrechtelijke handhaving via bestuurlijke boeten en strafrechtelijke handhaving via de WED. Uitgangspunt is en blijft dat de handhaving van de Drank- en Horecawet zal geschieden door het opleggen van bestuurlijke boeten. Alleen indien de overtreding een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft of het door de wetsovertreder genoten economisch voordeel groter is dan de bestuurlijke boetes zal er behoefte kunnen zijn om de zaak voor te leggen aan het OM om via de WED af te doen: de WED voorziet namelijk in een breder arsenaal aan sancties, zoals hogere maxima voor boetes en de mogelijkheid tot ontname van wederrechtelijk verkregen voordeel. Zolang dit duale stelsel bestaat heeft deze situatie zich nog geen enkele keer voorgedaan. We mogen constateren dat tot op heden het duale stelsel in het kader van de Drank- en Horecawet probleemloos functioneert.

ARTIKEL III

De wijziging van artikel 4 noopt tot een overgangsbepaling. Hierin is opgenomen dat de gemeente binnen één jaar na inwerkingtreding van het nieuwe artikel 4 een verordening moet hebben vastgesteld, waaraan de gemeente ruime bekendheid moet geven. Vanaf dat tijdstip gelden voor de paracommerciële rechtspersonen de nieuwe gemeentelijke bepalingen. Op verzoek zendt de burgemeester een paracommerciële rechtspersoon een gewijzigde vergunning met daarin de aangepaste voorschriften en beperkingen.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. Klink

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet