

De nieuwe Drank- en Horecawet
Gemeente bereid u voor!



Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Auteur:	Feride Bagisjova
Opleiding:	HBO-Rechten
Locatie opleiding:	Tilburg
Afstudeerperiode:	februari 2012 – mei 2012
Afstudeerorganisatie:	Gemeente Helmond

Helmond, mei 2012

De nieuwe Drank- en Horecawet

Gemeente bereid u voor!

Gemeente Helmond



Auteur: Feride Bagisjova
Studentnummer: 2016333
Opleiding: Juridische Hogeschool Avans-Fontys, HBO-Rechten
Onderwijslocatie: Tilburg
Afstudeerorganisatie: Gemeente Helmond
Afstudeermentor: Mw. H. Reen en dhr. mr. P. Leenders
1^e Afstudeerdocente: Dhr. mr. M.L.G. Kooij
2^e Afstudeerdocente: Dhr. mr. W.J.H. Struijlaart
Afstudeerperiode: 6 februari 2012 t/m 11 mei 2012
Datum: Helmond, 29 mei 2012

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie “de nieuwe Drank- en Horecawet”, dat geschreven is ter afsluiting van mijn opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg. Deze scriptie is geschreven in opdracht van de gemeente Helmond gedurende de afstudeerperiode van februari 2012 tot en met mei 2012. Tijdens mijn afstudeerstage heb ik een onderzoek gedaan naar de wijzigingen die worden doorgevoerd door de nieuwe Drank- en Horecawet en welke consequenties dit heeft voor de gemeente Helmond. Daarnaast heb ik onderzocht op welke wijze de gemeente het toezicht kan uitoefenen en hoe zij dienen te handhaven.

Tijdens mijn afstudeerstage heb ik met veel plezier gewerkt aan dit rapport. De afstudeerperiode is erg leerzaam geweest en ik heb in deze periode alle opgedane vaardigheden tijdens mijn studie nodig gehad en zo nodig verbeterd. Het onderzoek is verricht middels literatuur, rechtsbronnen en kwalitatief onderzoek. Voor het kwalitatief onderzoek heb ik een medewerker van de gemeente Helmond en andere externe partijen geïnterviewd.

Graag wil ik de gemeente Helmond bedanken voor het beschikbaar stellen van de afstudeeropdracht en voor het aanleveren van alle benodigde informatie. Ik wil in het bijzonder mijn stagementoren, mevrouw H. Reen en meneer P. Leenders, bedanken voor de goede begeleiding en ondersteuning die zij hebben geboden vanuit de gemeente Helmond. Tot slot wil ik mijn eerste afstudeerdocent, meneer M. Kooij, bedanken voor zijn goede begeleiding en feedback en meneer W. Struijlaart voor zijn rol als tweede afstudeerdocent.

Ik wens u veel leesplezier.

Feride Bagisjova

Helmond, mei 2012

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Inleiding

§ 1.1 De organisatie	blz. 7
§ 1.2 Aanleiding- en probleembeschrijving	blz. 7 t/m 8
§ 1.3 Centrale vraagstelling en deelvragen	blz. 8
§ 1.4 Doelstelling	blz. 9
§ 1.5 Doelgroep	blz. 9
§ 1.6 Methoden van onderzoek	blz. 9
§ 1.7 Leeswijzer	blz. 9

2. Ontwikkelingen in de Drank- en Horecawet

§ 2.1 Drankwet	blz. 10
§ 2.2 Wijzigingen Drank- en Horecawet	
§ 2.2.1 Eerste wijziging Drank- en Horecawet	blz. 11
§ 2.2.2 Tweede wijziging Drank- en Horecawet	blz. 11
§ 2.2.3 Derde wijziging Drank- en Horecawet	blz. 11
§ 2.2.4 Vierde wijziging Drank- en Horecawet	blz. 11 t/m 14
§ 2.3 Bevoegdheden op grond van de Drank- en Horecawet	blz. 12 t/m 15

3. Wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet

§ 3.1 Vereenvoudiging van het vergunningstelsel	blz. 16 t/m 18
§ 3.2 Burgemeester bevoegd gezag	blz. 18
§ 3.3 Regels ten aanzien van paracommerciële bedrijven	blz. 18 t/m 19
§ 3.4 Nieuwe verordenende bevoegdheden voor gemeente	blz. 19 t/m 20
§ 3.5 Wijziging sanctiebeleid voor detailhandel	blz. 20
§ 3.6 Strafbaarstelling jongeren	blz. 20 t/m 21
§ 3.7 Decentralisatie van het toezicht	blz. 21
§ 3.8 Afschaffen specifiek interbestuurlijk toezicht	blz. 21 t/m 22
§ 3.9 Overige aanpassingen	blz. 22 t/m 23

4. Consequenties wijzigingen voor de gemeente Helmond

§ 4.1 Consequenties eerste wijziging	blz. 24
§ 4.2 Consequenties tweede wijziging	blz. 24
§ 4.3 Consequenties derde wijziging	blz. 24 t/m 25
§ 4.4 Consequenties vierde wijziging	blz. 25 t/m 26
§ 4.5 Consequenties vijfde wijziging	blz. 26
§ 4.6 Consequenties zesde wijziging	blz. 26
§ 4.7 Consequenties zevende wijziging	blz. 26 t/m 27
§ 4.8 Consequenties achtste wijziging	blz. 27
§ 4.9 Consequenties overige aanpassingen wijziging	blz. 27

5. Toezicht

§ 5.1 Manieren van toezicht	blz. 28 t/m 31
§ 5.2 Prioriteit	blz. 30 t/m 33
§ 5.3 Capaciteit	blz. 33 t/m 34
§ 5.4 Uitvoering toezicht	blz. 34 t/m 36

6. Huidige handhavingsbeleid

§ 6.1 Beleidsregel stappenplan handhaving horeca Helmond 2009	blz. 37 t/m 38
§ 6.2 Handhavingstraject situatie a	blz. 38
§ 6.3 Handhavingstraject situatie b	blz. 39
§ 6.4 Handhavingstraject situatie c	blz. 39

§ 6.5 Handhavingstraject situatie d	blz. 39
§ 6.6 Handhavingstraject situatie e	blz. 39 t/m 40
§ 6.7 Handhavingstraject situatie f	blz. 40

7. Toepassing handhavingsbevoegdheden

§ 7.1 Handhavingsbevoegdheden	blz. 41 t/m 42
§ 7.2 Geschikte toepasbare handhavingsbevoegdheden voor gemeente Helmond	blz. 42 t/m 45

8. Conclusies en aanbevelingen

§ 8.1 Centrale vraag	blz. 46
§ 8.2 Conclusies	blz. 46 t/m 52
§ 8.3 Aanbevelingen	blz. 52 t/m 53

9. Evaluatie van het onderzoek

blz. 54

Literatuurlijst

blz. 55 t/m 56

Bijlagen

- Bijlage 1: Organogram gemeente Helmond
- Bijlage 2: Interview HelmondJong2Gether
- Bijlage 3: Interview Harm Reeker, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Bijlage 4: Informatie van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit over de wijze van het houden van toezicht
- Bijlage 5: Interview Helmi Reen, Gemeente Helmond
- Bijlage 6: Lijst met bedrijven die voornamelijk levensmiddelen verkopen, niet-vergunningplichtig
- Bijlage 7: Horecabedrijven, vergunningplichtig
- Bijlage 8: Presentatie resultaten project Mysteryshoppen, gemeente Hillegom

Samenvatting

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet is ingediend met het doel om zowel de administratieve lasten als het overmatig alcoholgebruik onder jongeren te reduceren. De nieuwe Drank- en Horecawet zal op 1 januari 2013 in werking treden. De ingrijpendste wijziging is de decentralisatie van het toezicht. Het toezicht op de naleving van deze wet gaat van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit over naar de gemeenten. Met deze wijziging dienen de gemeenten, door middel van gemeentelijke toezichthouders, te controleren of ondernemers geen alcoholhoudende drank verstrekken aan jongeren onder de 16 jaar. Op dit moment voert de gemeente Helmond reeds zelf de basiscontroles (controle voorschriften drank- en horecavergunning) uit, maar zij zal na inwerkingtreding ook de leeftijdsgrenzencontroles dienen uit te voeren. De gemeente kan enerzijds op deze wijze het toezicht lokaal efficiënter uitvoeren, maar het uitoefenen van dit toezicht zal anderzijds ook extra bestuurslasten opleveren.

De gemeente Helmond wil graag weten op welke wijze het toezicht het meest effectief kan worden uitgeoefend. Tevens wil zij weten op welke wijze zij invulling kan geven aan haar handhavingsbeleid naar aanleiding van de nieuwe Drank- en Horecawet. De gemeente wil om deze redenen de volgende vraag beantwoord hebben:

Wat is de beste manier voor de gemeente Helmond om het toezicht op de nieuwe Drank- en Horecawet uit te oefenen en vervolgens te handhaven?

Dit onderzoeksrapport geeft voor de gemeente Helmond weer welke wijzigingen er optreden naar aanleiding van het wetsvoorstel en welke gevolgen dit heeft voor de gemeente. Daarnaast wordt in het rapport beschreven welke manier van uitoefenen van het toezicht het meest effectief zal zijn en welke handhavingsinstrumenten de gemeente kan hanteren.

Na inwerkingtreding van de nieuwe Drank- en Horecawet zal de burgemeester in medebewind belast worden met de uitvoering van de wet in plaats van het college van burgemeester en wethouders. Verder krijgt de gemeente een aantal verordenende bevoegdheden, zoals het koppelen van toegangsleeftijden aan de (sluitings)tijden en regulering van prijsacties, om op lokaal niveau regels te stellen. Daarnaast is de gemeente verplicht om een verordening voor paracommerciële bedrijven vast te stellen. De burgemeester krijgt, naast de bestaande, extra handhavingsbevoegdheden, zoals ontzegging van de bevoegdheid om zwakalcoholhoudende drank te verkopen (sanctie detailhandel), strafbaarstelling van alcoholgebruik door jongeren onder de 16 jaar op de openbare weg en de bevoegdheid om een vergunning te schorsen. Met het oog op vermindering van de bestuurslasten wordt het vergunningstelsel vereenvoudigd, waardoor er geen nieuwe vergunning aangevraagd hoeft te worden als er sprake is van een nieuwe leidinggevende. Het vereenvoudigen van het vergunningstelsel bespaart de burgemeester tijd en geld, maar anderzijds dient hij meer tijd te investeren in het houden van toezicht op naleving van de wet en de handhaving hiervan. De gemeente Helmond is daarom aanbevolen om het toezicht op de leeftijdsgrenzen regionaal uit te oefenen. Er is geconstateerd dat de gemeente voor het uitoefenen van het toezicht wel voldoende capaciteit heeft, maar zij wordt aangeraden om niet de focus te leggen op een bepaalde branche. Tevens is geadviseerd een project op te zetten waarbij jeugdigen van 14 en 15 jaar naar alcoholverstrekkende bedrijven worden gestuurd om te controleren of de regels worden nageleefd bij verstrekking van alcoholhoudende drank. De gemeente is aanbevolen om hier een voorbeeld te nemen aan het project wat uitgevoerd is door de gemeente Hillegom. Met betrekking tot de basiscontroles is aangeraden om het handhavingsinstrument bestuursdwang te blijven hanteren. Bij constatering van de overtreding dat er alcoholhoudende drank wordt verstrekt aan jongeren onder de 16 jaar, wordt de gemeente aangeraden om bij het opleggen van de bestuurlijke boete per geval naar de omstandigheden te kijken. De gemeente kan hierbij de afweging maken of er direct een bestuurlijke boete opgelegd gaat worden of een schriftelijke waarschuwing wordt verzonden.

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beeld gegeven over het onderwerp van dit rapport. De organisatie, gemeente Helmond, waarvoor het onderzoek is uitgevoerd zal ter sprake komen. Daarna zal de aanleiding/probleem van het onderzoek beschreven worden. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk de centrale vraagstelling met de deelvragen uiteengezet gevolgd door de methoden van onderzoek. Tot slot is in dit hoofdstuk een leeswijzer opgenomen.

§ 1.1 De organisatie

De gemeente Helmond is een organisatie die opgedeeld is in verschillende afdelingen met ieder een eigen takenpakket. Het college van Burgemeester & Wethouders (hierna: het college van B&W) vormt het dagelijks bestuur van de gemeente Helmond. De burgemeester is naast voorzitter van het college van B&W ook verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid, zoals dit ook wettelijk vastgelegd is¹. De vijf wethouders binnen de gemeente Helmond hebben, net als de burgemeester, ieder hun eigen portefeuille. De burgemeester van de gemeente Helmond beheert de portefeuille Algemene Bestuurlijke Aangelegenheden, waaronder ook de openbare orde en veiligheid valt. Zoals elke gemeente heeft de gemeente Helmond een gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris is de algemeen directeur van de ambtelijke organisatie en leidt de gemeentelijke organisatie. De gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor een optimale, gezonde bedrijfsvoering, financiële en maatschappelijke resultaten. Tevens adviseert de gemeentesecretaris het college van B&W.² Onder de gemeentesecretaris staat de organisatie die bestaat uit stafhoofdafdeling (Organisatie en faciliteiten), twee diensten (Samenleving en Economie, Stedelijke Ontwikkeling en Beheer) en twee hoofdafdelingen (Bestuur en Veiligheid, Financiën en Control). De stafhoofdafdeling, diensten en hoofdafdelingen zijn weer onderverdeeld in verschillende afdelingen. Ter verduidelijking is in de bijlage een organogram opgenomen van de gemeente Helmond.³ De burgemeester en wethouders zijn hierin niet opgenomen.

Één van de afdelingen binnen de gemeente Helmond is de afdeling Bestuurs- en Juridische Zaken (hierna: BJZ). De afdeling BJZ is een onderdeel van de hoofdafdeling Bestuur en Veiligheid en heeft een veelzijdig takenpakket. In het algemeen houdt zij zich bezig met advisering van het bestuur en de afdelingen binnen de gemeente Helmond over juridische en daarmee verband houdende bestuurlijke aspecten van het werk van de gemeente in de meest brede zin. De afdeling beantwoordt vragen en adviseert over zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke gebieden. Op deze afdeling worden onder andere de bezwaar- en beroepschriften afgehandeld. Tevens is het secretariaat van de bezwaarschriftencommissies ondergebracht bij de afdeling BJZ.⁴ Daarnaast geeft de afdeling BJZ ook adviezen bij vergunningverlening voor horecabedrijven, waaronder bij de drank- en horecavergunning. Op deze afdeling is daartoe een juridisch adviseur Horeca en Openbare Orde werkzaam die adviezen uitbrengt op het gebied van Horeca en Openbare Orde. Hierbij kan onder andere dus gedacht worden aan de Drank- en Horecawet. Op het gebied van deze wet brengt deze juridisch adviseur ook adviezen uit.

§ 1.2 Aanleiding- en probleembeschrijving

Om een verantwoorde alcoholverstrekking te garanderen is de wetgeving een belangrijk beschikbaar beleidsinstrument. In dit geval is die wetgeving de Drank- en Horecawet. De wet creëert randvoorwaarden voor een verantwoorde distributie van alcohol in de samenleving en bevat speciale regels voor alcoholverstrekkers en overheden. De Drank- en Horecawet

¹ Zie artikel 172 Gemeentewet

² Commissie Persoonlijke Ontwikkeling, p. 1

³ Zie bijlage 1 (organogram)

⁴ <intranet.helmond.nl/Smartsite.shtml?id=59842>, geraadpleegd op 7 februari 2012

heeft gedurende de jaren ingrijpende wijzigingen ondergaan om onder andere regels te stellen voor het paracommercialisme⁵.

Op 18 juli 2009 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet ingediend, 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.⁶ Dit wetsvoorstel is op 30 juni 2011 aangenomen door de Tweede Kamer en is op 22 mei 2012 aangenomen door de Eerste Kamer. Ten tijde van het afronden van de scriptie is bekend geworden dat de gewijzigde Drank- en Horecawet per 1 januari 2013 in werking gaat treden.⁷

Uit het wetsvoorstel blijkt dat het toezicht op de Drank- en Horecawet wordt overgedragen aan gemeenten. Gemeenten dienen de wijzigingen te implementeren in hun beleid en het bijhorende toezicht moet worden georganiseerd. Het is voor de gemeente Helmond op dit moment niet helder op welke wijze het toezicht op de meest effectieve manier uitgeoefend kan worden. Zij is hiermee namelijk niet belast. De wijze waarop de handhaving dient te geschieden is voor de gemeente ook een knelpunt. Wanneer vastgesteld is op welke wijze het toezicht zal worden uitgeoefend, kan er tevens invulling worden gegeven aan het handhavingsbeleid. Deze wijziging die voortvloeit uit de nieuwe Drank- en Horecawet is het meest van belang voor de gemeente, omdat hierdoor zij verantwoordelijk wordt om controle te houden of de bepalingen worden nageleefd. De burgemeester wordt namelijk belast met de uitvoering en de handhaving van de Drank- en Horecawet en hoe hieraan invulling wordt gegeven dient onderzocht te worden.

§ 1.3 Centrale vraagstelling en deelvragen

Naar aanleiding van de bovenstaande situatie dient er een centrale vraag geformuleerd te worden. Het onderzoek naar de gewijzigde Drank- en Horecawet is een praktijkgericht juridisch onderzoek. Met dit onderzoek wil de onderzoeker namelijk een bijdrage leveren aan de oplossing van een probleem. Het probleem in dit verband is: hoe dient het toezicht en de handhaving geregeld te worden na de wijziging van de Drank- en Horecawet. De centrale vraagstelling bij een praktijkgericht juridisch onderzoek dient in één zin aan te geven wat de onderzoeker te weten wil komen met het onderzoek.⁸ Voor dit onderzoek is de volgende centrale vraag opgesteld:

‘Wat is de beste manier voor de gemeente Helmond om het toezicht op de nieuwe Drank- en Horecawet uit te oefenen en vervolgens te handhaven?’

Om een antwoord te kunnen formuleren op de centrale vraagstelling zullen de volgende deelvragen beantwoord worden:

- Welke bestuursrechtelijke bevoegdheden bestaan er om op grond van de huidige Drank- en Horecawet handhavend op te treden?
- Welke manieren zijn er om toezicht uit te oefenen op de Drank- en Horecawet?
- Welke wijzigingen brengt het wetsvoorstel met zich mee voor de gemeente Helmond?
- Wat zijn de juridische consequenties van de wijzigingen en welke juridische voorbereidingen dient de gemeente Helmond te treffen in verband met de consequenties?
- Op welke wijze geschiedt de handhaving nu?
- Hoe dient het toezicht op de Drank- en Horecawet uitgevoerd te worden?
- Welke bestuursrechtelijke bevoegdheden zijn het meest geschikt gelet op de wijze waarop het toezicht zal worden uitgeoefend?

⁵ “Paracommercialisme is een vorm van oneerlijke concurrentie door al dan niet op enigerlei wijze gesubsidieerde instellingen die buiten hun doelstelling om horeca- diensten verlenen aan het publiek”.

⁶ *Kamerstukken II* 2008/2009, 32 022, nr. 1

⁷ < <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/05/22/na-ruim-8-jaar-nieuwe-drink-en-horecawet.html>>, geraadpleegd op 22 mei 2012

⁸ Van Schaaijk, 2011, p.60

§ 1.4 Doelstelling

Op 29 mei 2012 zal de onderzoeker een rapport overhandigen aan mevrouw H. Reen, juridisch adviseur Horeca en Openbare Orde, waarin wordt beschreven op welke wijze de gemeente Helmond het toezicht en de handhaving dient te regelen naar aanleiding van de gewijzigde de Drank- en Horecawet, zodat zij dit in haar beleid kan implementeren.

§ 1.5 Doelgroep

Dit onderzoek is niet alleen interessant voor de gemeente Helmond, maar ook voor andere gemeenten. De wijzigingen betekenen voor iedere gemeente hetzelfde, ze moeten immers het in hun beleid implementeren. Met dit onderzoek krijgt de gemeente inzicht in hoe zij het toezicht op de Drank- en Horecawet kan uitoefenen en vervolgens kan gaan handhaven. Andere gemeenten kunnen dit onderzoek gebruiken door het als leidraad te gebruiken en vervolgens naar de eigen situatie te vertalen.

§ 1.6 Methode van onderzoek

Voor dit onderzoek is er voornamelijk van de methode deskresearch gebruik gemaakt. De bestaande en beschikbare informatie is geraadpleegd en in het rapport verwerkt. De keuze voor deskresearch is daarin gelegen dat er veel bestaande gegevens tot de beschikking zijn. De huidige Drank- en Horecawet, Kamerstukken, betrouwbare elektronische bronnen en literatuur zijn belangrijke documenten geweest om tot beantwoording van de centrale vraagstelling te kunnen komen. Om het huidige handhavingsbeleid van de gemeente Helmond in kaart te brengen is er gebruik gemaakt van een beleidsregel waarin het handhavingsbeleid van de gemeente is opgenomen.

Daarnaast is ook gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode fieldresearch. Dit heeft plaatsgevonden in de vorm van interviews met betrokken partijen. Op deze wijze heeft de onderzoeker de visies van de betrokken partijen kunnen achterhalen. Verder heeft de onderzoeker een horecaoverleg en diverse bijeenkomsten bijgewoond om hiermee een beeld te krijgen over de wijze waarop de betrokken partijen samenwerken.

§ 1.7 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zal een historisch overzicht weergegeven worden van de wijzigingen in de Drank- en Horecawet. Tevens zal hierin naar voren komen welke bevoegdheden, op grond van de huidige Drank- en Horecawet, de gemeente heeft om te handhaven.

In hoofdstuk 3 zal beschreven worden welke wijzigingen het wetsvoorstel met zich mee zal brengen voor de gemeente. Vervolgens zullen de consequenties voor de gemeente van die wijzigingen in hoofdstuk 4 worden besproken. Daar zal tevens toegelicht worden welke voorbereidingen de gemeente hiervoor kan treffen.

In hoofdstuk 5 zal het onderwerp toezicht op de Drank- en Horecawet aan bod komen. In dit hoofdstuk zal beschreven worden op welke manieren het uitoefenen van het toezicht op dit moment gebeurt. Tevens zal gekeken worden op welke wijze de gemeente na inwerkingtreding van de gewijzigde Drank- en Horecawet het toezicht kan gaan uitoefenen. Het huidige handhavingsbeleid op het gebied van de Drank- en Horecawet zal in hoofdstuk 6 aan bod komen. Aansluitend op de twee voorgaande hoofdstukken zal in hoofdstuk 7 ter sprake komen wat de beste manier voor de gemeente is om te handhaven, gelet op de wijze waarop het toezicht gaat plaatsvinden.

Ten slotte zal er in hoofdstuk 8 de conclusies gevolgd door de aanbevelingen aan bod komen.

2. Ontwikkelingen in de Drank- en Horecawet

De Drank- en Horecawet is in Nederland het juridisch kader voor de verstrekking van alcoholhoudende drank. De Drank- en Horecawet is op 1 november 1967 in werking getreden als opvolger van de Drankwet 1931. De wet stelt vanuit sociaal-hygienisch oogpunt regels aan het verstrekken van alcoholhoudende drank vanwege het veronderstelde gevaarlijke karakter van met name sterke drank op mens en samenleving.⁹ Er is in veel gevallen een vergunning vereist voor het verstrekken van alcoholhoudende drank en dit is ook geregeld in de Drank- en Horecawet. De Drank- en Horecawet heeft gedurende de jaren een aantal ingrijpende wijzigingen ondergaan. Op deze wijzigingen zal in de volgende paragraaf nader worden ingegaan. Op 18 juli 2009 wordt bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal het wetsvoorstel ingediend de thans geldende Drank- en Horecawet te wijzigen.¹⁰ De belangrijkste doelstellingen ter wijziging van de Drank- en Horecawet zijn het verminderen van de administratieve lasten, terugdringing van het alcoholgebruik onder met name jongeren en de voorkoming van alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde. In dit hoofdstuk zal een historisch overzicht weergegeven worden van de totstandkoming van de Drank- en Horecawet en de ingrijpende wijzigingen daarvan. Verder zal besproken worden welke bevoegdheden de gemeente heeft op grond van de huidige Drank- en Horecawet.

§ 2.1 Drankwet

In het jaar 1881 werd de eerste wet dat betrekking heeft op alcoholverstrekking geïntroduceerd. Dit was de Drankwet. In deze wet werd de kleinhandel in sterke drank en de beteugeling van openbare dronkenschap geregeld. Hiermee werd getracht de gevolgen van het drankprobleem aan te pakken. In de praktijk bleek de wet echter niet optimaal te functioneren.

Hierop volgend trad in 1904 de tweede Drankwet in werking. Het verschil met de Drankwet uit 1881 was dat de tweede Drankwet voor zowel sterke als zwakalcoholhoudende drank gold. In deze wet werd geregeld dat horecabedrijven aan bepaalde inrichtingseisen moesten voldoen. Daarnaast werd de 'inspecteur' geïntroduceerd, die zich bezig ging houden met de drankbestrijding. Desondanks bleek de tweede Drankwet ook niet voldoende om de alcoholproblematiek aan te pakken.¹¹

In 1931 trad de derde Drankwet in werking. In deze wet werd onder andere het zogenaamde 'maximumstelsel' ingesteld. Dit stelsel hield in dat er een maximum werd gesteld aan het aantal te exploiteren bedrijven. Dit gold voor slijterijen en tapperijen. Vanwege het maximumstelsel was het aantal te verlenen vergunningen beperkt. Hierdoor ontstond er een handel in vergunningen. Dit leidde uiteindelijk ertoe dat het stelsel niet meer houdbaar bleek.¹²

Uiteindelijk heeft dit geleid tot de vierde wet, namelijk de Drank- en Horecawet van 1964. In 1967 trad die wet in werking. Het uitgangspunt, dat nog steeds geldt, van deze wet is dat iedereen, mits voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden, een horeca- of slijtersbedrijf kan beginnen.¹³ Op deze wijze is de Drank- en Horecawet tot stand gekomen. Gedurende de jaren is deze Drank- en Horecawet ook een aantal malen ingrijpend gewijzigd.

⁹ Rijkom 2011, pagina 15

¹⁰ *Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 1*

¹¹ Joosten 2011 (deel 1), p. 217

¹² Joosten 2011 (deel 1), p. 218

¹³ Joosten 2011 (deel 1), p. 218

§ 2.2 Wijzigingen Drank- en Horecawet

§ 2.2.1 Eerste wijziging Drank- en Horecawet

De eerste wijziging¹⁴ had betrekking op het paracommercialisme. Vanaf 1991 zijn gemeenten verplicht om nieuwe vergunningsaanvragen van paracommerciële bedrijven, zoals sportkantines, kantines in buurthuizen en studentenverenigingen, te toetsen op oneerlijke mededinging met de reguliere horeca. Wanneer uit toetsing blijkt dat er sprake is van oneerlijke mededinging, dan kunnen er aan de vergunning voorschriften of beperkingen worden verbonden. Deze verplichte toetsing is niet vereist als de kantine valt onder een (sport)bond of vereniging die een overeenkomst heeft afgesloten met het Bedrijfschap Horeca en Catering.¹⁵

§ 2.2.2 Tweede wijziging Drank- en Horecawet

De tweede wijziging¹⁶ van de Drank- en Horecawet betrof een vereenvoudiging van de vestigingseisen voor de horeca en de slijters. Hierbij werd als wijziging in de wet opgenomen, mede op verzoek van de horecabranche, dat bedrijfsleiders en beheerders van vergunningplichtige bedrijven kennis en inzicht moeten hebben in verantwoorde verstrekking van alcoholhoudende dranken. Een bewijsstuk hiervoor is de Verklaring Sociale Hygiëne.¹⁷

§ 2.2.3 Derde wijziging Drank- en Horecawet

De derde wijziging¹⁸ van de Drank- en Horecawet trad op 1 november 2000 in werking. Met deze wijziging werden verstrekkers van alcohol verplicht om te controleren of jongeren die drank willen kopen of bestellen minimaal 16 jaar, bij zwakalcoholhoudende drank, respectievelijk minimaal 18 jaar, bij sterke drank, zijn. Daarnaast werd met de wijziging de verkoop van alcohol verboden in tankstations en niet-levensmiddelenwinkels, zoals kledingwinkels, VVV'en, meubelzaken, cd-winkels, bouwmarkten en wenskaartwinkels. Ook de regelgeving voor paracommerciële bedrijven werd wederom aangepast. Verenigingen en stichtingen die een vergunning aanvragen voor de kantine werden verplicht huisregels op te stellen. Het werd wel toegestaan dat vrijwilligers zelfstandig een bardienst draaien, maar deze moesten dan wel een voorlichtingsinstructie hebben gekregen. Minstens twee leidinggevenden van paracommerciële instellingen dienden over een Verklaring Sociale Hygiëne te beschikken.¹⁹

§ 2.2.4 Vierde wijziging Drank- en Horecawet

Met de vierde wijziging²⁰ van de Drank- en Horecawet werd per 1 maart 2005 de bestuurlijke boete geïntroduceerd. De wijziging was voortgekomen uit het rapport *Handhaven op niveau* van de commissie-Michiels²¹. Uit dat rapport bleek dat er op het gebied van ordeningswetgeving een omvangrijke handhavingstekort was. De commissie adviseerde om de samenwerking te verbeteren tussen de partijen die betrokken zijn bij de handhaving en tot verdere professionalisering van de handhaving. De commissie pleitte voor de horecasector voor de invoering van de bestuurlijke boete in geval van objectief vast te stellen en gemakkelijk te bewijzen overtredingen. Op deze manier wordt het Openbaar Ministerie ook ontlast. De wettelijke toezichthouder op de Drank- en Horecawet, NVWA, kan middels de bestuurlijke boete sneller en slagvaardiger werken. Een ander voordeel van de bestuurlijke boete boven een sanctie uit de Wet economische delicten (hierna: Wed) is ook dat

¹⁴ Stb. 1991, 54

¹⁵ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3 p. 2 (MvT)

¹⁶ Stb. 1995, 607

¹⁷ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3 p. 3 (MvT)

¹⁸ Stb. 2000, 184

¹⁹ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3 p. 3 (MvT)

²⁰ Stb. 2004, 429

²¹ Michiels, F. C. M. A. (Ed.), *Handhaven op niveau*. Deventer, 1993

ondernemers die kleine overtredingen begaan niet meer in het strafrechtelijk traject terecht komen.²²

§ 2.3 Bevoegdheden op grond van de Drank- en Horecawet

Het uitgangspunt van de Drank- en Horecawet is een verantwoorde verstrekking van alcohol. Het doel is om gezondheidsrisico's en maatschappelijke problemen door alcoholmisbruik te voorkomen. De wet regelt aan welke eisen bedrijven moeten voldoen om alcohol te verkopen, zoals:

- vergunningen en ontheffingen;
- leeftijdsgrenzen;
- aanduiding van leeftijdsgrenzen;
- bedrijfsinrichting; en
- aanwezigheid van de leidinggevende²³

Op grond van de Drank- en Horecawet zijn ondernemers van horeca- en slijtersbedrijven verplicht in het bezit te zijn van een drank- en horecavergunning, ook wel drankvergunning genoemd. Deze drankvergunning wordt afgegeven indien aan de zedelijkheids- en inrichtingseisen wordt voldaan en men over kennis van sociale hygiëne beschikt.²⁴ De zedelijkheidseisen zijn eisen die gesteld worden aan leidinggevendenden.²⁵ De Verklaring Sociale Hygiëne is vereist op grond van artikel 8 lid 4 Drank- en Horecawet. De inrichtingseisen zijn eisen die gesteld worden aan de inrichting. In artikel 10 Drank- en Horecawet is vastgelegd dat in het belang van de sociale hygiëne bij Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) eisen aan de inrichting gesteld dienen te worden. Hiermee wordt bedoeld op de AMvB Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet.²⁶ Het college van B&W is bevoegd om een drankvergunning af te geven.²⁷ Winkels zoals supermarkten en cafetaria's hebben geen drankvergunning nodig voor de verkoop van zwakalcoholhoudende drank.²⁸ Het begrip 'winkel' is echter niet gedefinieerd in de Drank- en Horecawet. Daartoe moet worden aangesloten bij de definitie in de Winkeltijdenwet. Dit is gebleken uit een uitspraak van Rechtbank van Utrecht.²⁹ De Rechtbank oordeelde dat in het geval van een kiosk op een station van waaruit door een schuifraam zwakalcoholhoudende drank werd verkocht geen winkel is. In de Winkeltijdenwet wordt aan het begrip 'winkel' de volgende definitie gegeven: "een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, waarin goederen aan particulieren plegen te worden verkocht"³⁰. Een dergelijke kiosk mist een voor het publiek toegankelijke ruimte en kan daarom niet onder de uitzonderingsbepaling van artikel 18 Drank- en Horecawet vallen zo oordeelde Rechtbank Utrecht.³¹

Een drankvergunning kan alleen worden verkregen voor een inrichting³². Op grond van artikel 23 lid 3 Drank- en Horecawet kunnen aan de vergunning voorwaarden verbonden worden of kan de vergunning beperkt worden tot de verstrekking van zwakalcoholhoudende drank indien een gemeentelijke verordening daartoe strekt.³³

²² *Kamerstukken II* 2008/2009, 32 022, nr. 3 p. 3 (MvT)

²³ <<http://www.vwa.nl/onderwerpen/wet-en-regelgeving/dossier/drank-en-horecawet/wat-regelt-deze-wet>>, geraadpleegd op 7 februari 2012

²⁴ Rijkom 2011, p. 17

²⁵ Artikel 8 lid 2 jo. artikel 8 lid 3 Drank- en Horecawet jo. Besluit eisen zedelijk gedrag

²⁶ Rijkom 2012, p. 45

²⁷ Artikel 3 Drank- en Horecawet

²⁸ Artikel 18 Drank- en Horecawet

²⁹ Rb. Utrecht 29 november 2004, *LJN: AR6608*

³⁰ Artikel 1 Winkeltijdenwet

³¹ Rijkom 2011, p. 18

³² Artikel 7 Drank- en Horecawet

³³ Rijkom 2011, p. 18-19

Een vergunning kan geweigerd worden indien sprake is van één van de weigeringsgronden.³⁴ Daarnaast is in de Drank- en Horecawet geregeld dat een vergunning gedurende ten hoogste vijf jaren geweigerd kan worden indien voor de betreffende inrichting eerder een vergunning ingetrokken is, omdat er zich in de inrichting feiten hebben voorgedaan die gevaar opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid.³⁵

Wanneer aan de gestelde eisen wordt voldaan en er geen weigeringsgrond aanwezig is, kan de drankvergunning op grond van de Drank- en Horecawet verleend worden. De NVWA is belast met het toezicht en handhaving van de voorschriften van de Drank- en Horecawet. De NVWA voert gerichte acties uit op de handhaving van de wet. Hierbij kan gedacht worden aan controle op de verkoop van alcohol aan minderjarigen en de verkoop van alcoholhoudende drank in benzinestations. Wanneer tijdens zo'n controle een overtreding geconstateerd wordt, dan kan de NVWA hier in eerste instantie een waarschuwing voor afgeven of eventueel direct overgaan tot het opleggen van een sanctie. De gemeente wordt hiervan ook op de hoogte gesteld door het NVWA.

De gemeente ziet er op toe dat de voorschriften uit de drank- en horecavergeving worden nageleefd. Ook kan de gemeente op verzoek van een belanghebbende handhavend optreden. Op grond van de Gemeentewet kan zij bestuursdwang toepassen of een last onder dwangsom opleggen. Het concreet zicht op eventuele legalisatie moet dan wel ontbreken.³⁶

Wanneer er dus geconstateerd wordt dat er in strijd wordt gehandeld met de Drank- en Horecawet, dan kan de gemeente handhavend optreden door middel van de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten die haar toekomen. Zij heeft deze bevoegdheden op grond van de Drank- en Horecawet, maar ook op grond van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV). De gemeente maakt zelf de keuze van welke handhavingsinstrument zij gebruik maakt. De keuzemogelijkheid die de gemeente heeft wordt ook wel beleidsvrijheid genoemd. De beleidsvrijheid is gekoppeld aan termen in de toepasselijke wettelijke bepaling die erop duiden dat de bevoegdheid wel mag, maar niet uitgeoefend hoeft te worden. Deze termen zijn herkenbaar aan vervoeging van de werkwoorden *kunnen* of *bevoegd zijn*.³⁷ De gemeente heeft de volgende bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten:

Schriftelijke waarschuwing

Indien de gemeente constateert dat een ondernemer in strijd handelt met de Drank- en Horecawet, dan kan zij de ondernemer schriftelijk waarschuwen. De waarschuwing geschiedt ter vaststelling van de begaande overtreding. Wanneer de schriftelijke waarschuwing als voorwaarde telt voor vervolgstappen, dan dient deze waarschuwing ook een besluit in de zin van de Awb te zijn. Er dient hiervoor wel een wettelijke grondslag aanwezig te zijn. De overtreder kan dus bezwaar maken tegen de waarschuwing indien hiervoor een wettelijke grondslag aanwezig is en de waarschuwing als voorwaarde telt voor vervolgstappen.³⁸ De schriftelijke waarschuwing staat niet opgenomen in de Drank- en Horecawet. De gemeente Helmond heeft de schriftelijke waarschuwing wel opgenomen in een beleidsregel, dat in hoofdstuk 6 ter sprake zal komen, maar niet in haar APV³⁹. De schriftelijke waarschuwing telt daarom ter vaststelling van de begaande overtreding.

³⁴ Artikel 27 lid 1 Drank- en Horecawet

³⁵ Artikel 27 lid 2 jo. Artikel 31 lid 1 sub d Drank- en Horecawet

³⁶ Rijksoverheid 2011, p. 91

³⁷ Damen e.a. 2009, p. 322

³⁸ Rb. Amsterdam 21 december 2010, LJN BP7651

³⁹ Beleidsregel stappenplan handhaving horeca Helmond 2009, p. 6

*Last onder bestuursdwang*⁴⁰

Bestuursdwang wordt in artikel 5:21 Awb gedefinieerd als de 'herstelsanctie' inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last onder door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Bestuursdwang is hiermee een reparatoire sanctie. Dit houdt in dat met toepassing van deze bevoegdheid de geschonden norm ongedaan wordt gemaakt of de gevolgen van de geschonden norm ongedaan worden gemaakt.⁴¹ De overtreder wordt in de gelegenheid gesteld om de situatie te herstellen. Indien hij dit niet doet zal de gemeente de situatie herstellen op kosten van de overtreder.

In de gemeente Helmond wordt deze handhavinginstrument voornamelijk ingezet wanneer een overtreding geconstateerd wordt. Dit zal verder in hoofdstuk 6 ter sprake komen.

*Last onder dwangsom*⁴²

De last onder dwangsom kan eveneens gezien worden als een sanctie om de situatie te herstellen. Dit wordt in artikel 5:31d Awb gedefinieerd als een herstelsanctie inhoudende:

- a. een last geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. De last onder dwangsom is in vergelijking met bestuursdwang meer geschikt om herhaling te voorkomen en om een einde te maken aan het voortduren van een overtreding. De dwangsom functioneert voornamelijk als een sterke financiële prikkel om verboden gedrag niet te herhalen dan wel voort te zetten.⁴³ De overtreder krijgt ook hierbij de kans om de situatie te herstellen zodat het in overeenstemming is met de wet. Indien de overtreder hier geen gehoor aan geeft, dient de overtreder per dag dat de overtreding wordt begaan een geldbedrag te betalen. Aan dit geldbedrag is wel een maximum gekoppeld.

Bij gebruik van deze bevoegdheid hoeft het bestuursorgaan niet zelf te handelen, zoals dat wel het geval kan zijn bij bestuursdwang. De financiële prikkel dient het werk te doen.

*Bestuurlijke boete*⁴⁴

De bestuurlijke boete wordt in artikel 5:40 lid 1 Awb, gedefinieerd als een 'bestraffende' sanctie inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom.⁴⁵ De bestuurlijke boete is er niet op gericht om een situatie die in strijd is met de voorschriften op te heffen of om herhaling daarvan te voorkomen, zoals dat wel het geval is bij bestuursdwang. Bij een bestuurlijke hoeft er niet eerst een waarschuwing verzonden te worden alvorens de oplegging van de bestuurlijke boete.⁴⁶ De hoogte van de bestuurlijke boete is vastgelegd in een AMvB, namelijk Besluit Bestuurlijke Boete Drank- en Horecawet. Daarin wordt het boetebedrag per omschreven overtreding en afhankelijk van eventuele recidive vermeldt.⁴⁷ De bestuurlijke boete kan met de huidige Drank- en Horecawet alleen opgelegd worden door de NVWA. Na inwerkingtreding van de nieuwe Drank- en Horecawet komt deze bevoegdheid toe aan de burgemeester.

Daarnaast heeft de gemeente een aantal andere bestuursrechtelijke middelen ter handhaving. Hieronder volgt daar een opsomming van.

⁴⁰ Artikel 5:21 Awb jo. artikel 125 Gemeentewet

⁴¹ Joosten 2011 (deel 2), p. 425

⁴² Artikel 5:32 e.v. Awb

⁴³ Joosten 2011 (deel 2), p. 423

⁴⁴ Artikel 44a Drank- en Horecawet

⁴⁵ Damen e.a. 2009, p. 627

⁴⁶ <<http://www.hetccv.nl/instrumenten/bestuurlijke-aanpak/menu-bestuurlijk-instrumentarium/index?filter=19>>, geraadpleegd op 7 februari 2012

⁴⁷ Rijkom 2011, p. 93

*Het sluiten van een horeca-inrichting*⁴⁸

Deze bevoegdheid kan alleen gebruikt worden indien er drugs worden aangetroffen in een horeca-inrichting. De burgemeester heeft hiermee de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang.

*Het ontzeggen van toegang tot een ruimte*⁴⁹

De gemeente kan handhavend optreden door de toegang te ontzeggen voor personen, indien in die ruimte in strijd met de wet alcoholhoudende drank wordt verstrekt. Dit kan bijvoorbeeld de toegang tot een café zijn.

*Intrekken van de vergunning (intrekkingsgronden)*⁵⁰

Indien de vergunninghouder niet meer voldoet aan de gestelde eisen of hij in strijd handelt met de bepalingen uit de Drank- en Horecawet, dan kan de vergunning worden ingetrokken. Na inwerkingtreding van de nieuwe Drank- en Horecawet is de burgemeester bevoegd om een beslissing te nemen of een vergunning al dan niet wordt ingetrokken. In artikel 31 lid 1 van de Drank- en Horecawet staan de gronden opgenomen wanneer een vergunning 'moet' worden ingetrokken en in artikel 31 lid 2 staan de gronden wanneer een vergunning 'kan' worden ingetrokken.

*Intrekken van verleende subsidie*⁵¹

De meeste paracommerciële instellingen functioneren op basis van een subsidie die ze ontvangen van de gemeente. Een subsidie kan verleend worden onder voorwaarden, indien deze zijn opgenomen in de beschikking.⁵² De gemeente kan bijvoorbeeld in de beschikking opnemen dat er geen feesten georganiseerd mogen worden. Indien bij een controle geconstateerd wordt dat de voorwaarden niet worden nageleefd, dan kan de gemeente de subsidie intrekken.⁵³ De subsidie is voor verenigingen en stichtingen erg belangrijk. Het voortbestaan van verenigingen en stichtingen komt in gevaar als de subsidie wordt ingetrokken.

⁴⁸ Artikel 13b Gemeentewet

⁴⁹ Artikel 36 Drank- en Horecawet

⁵⁰ Artikel 31 Drank- en Horecawet

⁵¹ Joosten 2011 (deel 1), p. 349

⁵² Artikel 4:37 Awb

⁵³ Artikel 4:49 Awb

3. Wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet⁵⁴ is ingediend met het oog op terugdringing van het alcoholgebruik onder met name jongeren, de voorkoming van alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde, alsmede ter vermindering van de administratieve lasten. Om deze doelen te behalen zijn er een aantal wijzigingen voorgesteld in het wetsvoorstel. In dit hoofdstuk zullen de wijzigingen die het wetsvoorstel met zich brengt, besproken en toegelicht worden.

§ 3.1 Vereenvoudiging van het vergunningstelsel

Het wetsvoorstel is onder andere ingediend om de administratieve lasten te verminderen. In het kader daarvan is gezocht naar manieren om het vergunningstelsel zodanig aan te passen dat er minder vaak een nieuwe vergunning aangevraagd dient te worden en nieuwe leidinggevenden sneller aan de slag kunnen. Één van de wijzigingen betreft daarom ook vereenvoudiging van het vergunningstelsel. De aanpassingen aan het vergunningstelsel met het wetsvoorstel zijn als volgt:

- *de vergunning komt op naam van het bedrijf of de ondernemer te staan*

De Drank- en Horecawet is in het leven geroepen, omdat er risico's verbonden zijn aan alcoholhoudende dranken en het verstrekken hiervan vergt daarom een bijzondere verantwoordelijkheid. Om die reden is er een vergunningstelsel ontwikkeld, zoals dit in hoofdstuk 2 ter sprake is geweest. Aan een vergunning worden zowel persoons- (zedelijkheidseisen) als zaaksgebonden eisen (inrichtingseisen) gesteld. De zedelijkheidseisen zijn enkel gesteld voor leidinggevenden en gelden dus niet voor (gewone) medewerkers van inrichtingen in de zin van de Drank- en Horecawet. In de huidige Drank- en Horecawet is opgenomen dat de gegevens van de leidinggevenden vermeld worden op de vergunning.⁵⁵

Nederland kent niet zoals de meeste andere Europese landen een systeem van tijdelijke (jaarlijkse) vergunningen, maar een systeem van permanente vergunningen. De vergunning blijft namelijk voor onbepaalde tijd van kracht, tenzij de vergunning wordt ingetrokken door het bevoegd gezag. Dit kan wanneer een persoon die niet op de vergunning staat vermeld leiding geeft in de inrichting. Er dient een nieuwe vergunning aangevraagd te worden als er een nieuwe leidinggevende komt die ook belast wordt met de directe leiding of die onmiddellijk verantwoordelijk is voor de bedrijfsuitoefening.⁵⁶

In de gewijzigde Drank- en Horecawet is opgenomen dat in de vergunning voortaan alleen de inrichtingsgebonden zaken (het pand) en de vergunninghouder (bedrijf of ondernemer) worden vermeld. De gegevens van de leidinggevenden zullen vermeld worden in een aanhangsel en komen dus niet meer in de vergunning zelf.⁵⁷ Wanneer in een inrichting een nieuwe leidinggevende aantreedt, dan blijft de bestaande vergunning in stand en hoeft er geen nieuwe aangevraagd te worden. De nieuwe leidinggevende kan dan gemeld worden door middel van een bijschrijving op het aanhangsel.⁵⁸ Dit zal leiden tot reductie van de administratieve lasten, omdat meer dan driekwart van de jaarlijkse vergunningsaanvragen uitsluitend betrekking hebben op nieuwe leidinggevenden.⁵⁹

De volgende wijziging met betrekking tot vereenvoudiging van het vergunningstelsel is:

- *melding van nieuwe leidinggevende*

Het bedrijfsleven heeft erop gewezen dat het bevoegd gezag geruim de tijd nodig heeft om te beslissen op een vergunningaanvraag in geval het de komst van een nieuwe

⁵⁴ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 1

⁵⁵ Artikel 29 lid 1 Drank- en Horecawet

⁵⁶ Artikel 31 lid 1 sub c Drank- en Horecawet

⁵⁷ Artikel 29 lid 2 nieuwe Drank- en Horecawet

⁵⁸ Artikel 30a lid 1 sub a nieuwe Drank- en Horecawet

⁵⁹ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3, p. 7 (MvT)

leidinggevende betreft. In de tussentijd kan de nieuwe leidinggevende niet ingezet worden om al haar taken uit te kunnen voeren. Om hieraan tegemoet te komen wordt bij een nieuwe leidinggevende in dat verband volstaan met een melding en is een nieuwe vergunning niet meer nodig. Wanneer de vergunninghouder een ontvangstbevestiging van de melding heeft ontvangen van de burgemeester, dan kan de nieuwe leidinggevende volledig haar functie uitoefenen.⁶⁰ Indien na toetsing blijkt dat de nieuwe leidinggevende niet voldoet aan de gestelde eisen in artikel 8 Drank- en Horecawet, dan wordt de vergunninghouder hiervan op de hoogte gesteld en vanaf dat moment mag hij/zij niet meer optreden als leidinggevende.

Daarnaast bestond het idee om de melding van een nieuwe leidinggevende te laten vergezellen met een Verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG). De VOG zou de toets van het huidige Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet vervangen. Er werd hiertegen echter bezwaar aangetekend door de burgemeesters van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Zij waren van mening dat met de VOG de informatiepositie van de burgemeester werd ingeperkt. Een werkgroep, die dit onderzocht heeft, was tot de conclusie gekomen 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. Het niet introduceren van de VOG heeft echter ook een nadeel. Nieuwe aangemelde leidinggevers kunnen namelijk gedurende een bepaalde periode, de periode waarin toetsing door de burgemeester plaatsvindt, ongescreend hun functie vervullen. Het risico dat dit met zich meebrengt is dat ondernemers (al dan niet opzettelijk) meermalen achter elkaar een persoon met een criminele verleden kunnen aanmelden als nieuwe leidinggevende. Om dit te voorkomen is in het wetsvoorstel opgenomen dat de burgemeester een vergunning kan intrekken wanneer een vergunninghouder in een periode van twee jaar ten minste driemaal iemand als leidinggevende heeft aangemeld, die achteraf niet aan de gestelde eisen van de wet voldeed (artikel 31 lid 3 sub b⁶¹).⁶²

- landelijk formulier voor de melding

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: Minister van VWS) zal één landelijk formulier vaststellen waarmee de melding van een nieuwe leidinggevende doorgegeven kan worden.⁶³ Dit geldt eveneens voor het aanhangsel.⁶⁴

- bepaalde leidinggevers hoeven niet over een Verklaring Sociale Hygiëne te beschikken

In de huidige Drank- en Horecawet is vastgelegd dat leidinggevers dienen te beschikken over een Verklaring Sociale Hygiëne.⁶⁵ In uitzonderlijke gevallen wordt met het wetsvoorstel mogelijk gemaakt dat leidinggevers niet hoeven te voldoen aan de eis te beschikken over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne. Deze uitzondering geldt wanneer een leidinggevende geen enkele bemoeienis heeft met de bedrijfsvoering of exploitatie van het horecabedrijf of het slijtersbedrijf waarvoor de vergunning wordt aangevraagd of is verkregen. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer een leidinggevende permanent in het buitenland verblijft of er sprake is van een ernstige lichamelijke of geestelijke beperking. Om in dat soort gevallen een uitzondering te kunnen maken dient artikel 8 lid 4 nieuwe Drank- en Horecawet als grondslag. De vergunninghouder dient wel schriftelijk te bevestigen dat de betreffende leidinggevende geen bemoeienis heeft met de bedrijfsvoering of de exploitatie van het bedrijf. Hiervan wordt op het aanhangsel een aantekening gemaakt door de burgemeester (artikel 29 lid 2 jo. artikel 8 lid 4 nieuwe Drank- en Horecawet⁶⁶).⁶⁷

⁶⁰ Artikel 30a lid 4 nieuwe Drank- en Horecawet

⁶¹ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 2, p. 9

⁶² Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3, p. 7-8 (MvT)

⁶³ Artikel 30a lid 3 nieuwe Drank- en Horecawet

⁶⁴ Artikel 29 lid 4 nieuwe Drank- en Horecawet

⁶⁵ Artikel 8 lid 4 Drank- en Horecawet

⁶⁶ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 2, p. 8

⁶⁷ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3, p. 8 (MvT)

- nieuw instrument schorsing vergunning

De gemeente kan met de huidige Drank- en Horecawet een vergunning intrekken indien sprake is van een intrekkingsgrond.⁶⁸ Dit wordt echter toch in bepaalde situaties als een te ingrijpend middel ervaren, waardoor er niet vaak gebruik van wordt gemaakt. In het wetsvoorstel is daarom opgenomen dat de burgemeester een vergunning kan schorsen voor de duur van ten hoogste 12 weken⁶⁹. Er dient op lokaal niveau afgewogen te worden of schorsing dan wel intrekking de beste optie is.⁷⁰

§ 3.2 Burgemeester bevoegd gezag

Een andere ingrijpende wijziging dat het wetsvoorstel met zich brengt is dat de burgemeester in medebewind belast wordt met de uitvoering van de Drank- en Horecawet. In de huidige Drank- en Horecawet is namelijk het college van B&W het bevoegd gezag. De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en is 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). Daarom wordt ook beoogd de burgemeester te belasten met de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Dit betekent bijvoorbeeld dat de burgemeester dan zal dienen te beslissen op een aanvraag voor een drankvergunning.

§ 3.3 Regels ten aanzien van paracommerciële bedrijven

In de huidige Drank- en Horecawet zijn omtrent twee onderwerpen regels met betrekking tot paracommerciële rechtspersonen gesteld. Dit betreft regels met betrekking tot oneerlijke mededinging tussen kantines van paracommerciële rechtspersonen en de reguliere horeca (artikelen 4,5 en 6 Drank- en Horecawet) en de wijze waarop paracommerciële rechtspersonen op verantwoorde wijze de verstrekking van alcoholhoudende drank moeten waarborgen (artikelen 8, 9 en 24 Drank- en Horecawet).

Met de gewijzigde Drank- en Horecawet worden de gemeenten verplicht een verordening vast te stellen met lokale regels ten aanzien van paracommerciële bedrijven. De regels omtrent de bovengenoemde twee onderwerpen worden daarmee opgenomen in de gemeentelijke verordening.

Oneerlijke mededinging

Om oneerlijke mededinging ten opzichte van de reguliere horeca te voorkomen is in de huidige Drank- en Horecawet neergelegd dat de gemeenten nieuwe vergunningsaanvragen van paracommerciële rechtspersonen dienen te toetsen op concurrentie met de commerciële horeca. Deze toetsing hoeft niet plaats te vinden wanneer de paracommerciële rechtspersoon is aangesloten bij een (sport)bond of een vereniging die zich via een overeenkomst met het Bedrijfschap Horeca en Catering aan een zelfreguleringsarrangement over mededinging heeft gebonden.⁷¹ De meeste (sport)bonden/verenigingen hadden zo een zelfreguleringsovereenkomst met het Bedrijfschap Horeca en Catering, maar in 2000 heeft het Bedrijfschap Horeca en Catering de zelfreguleringsovereenkomsten opgezegd. Zij heeft dus niet meer de taak de concurrentie door paracommerciële rechtspersonen te bestrijden. Met het wetsvoorstel wordt artikel 5 Drank- en Horecawet om die reden dan ook geschrapt. In de nieuwe Drank- en Horecawet is opgenomen dat de gemeenten een verordening dienen vast te stellen ter voorkoming van oneerlijke mededinging.⁷² De gemeente dient onder andere in deze verordening op te nemen gedurende welke dagen en tijdstippen (schenktijden genoemd) in paracommerciële inrichtingen alcohol verstrekt mag worden. Daarnaast moeten er ook regels gesteld worden rond de verstrekking van alcohol tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard en tijdens niet-verenigingsgebonden activiteiten. Deze regels kunnen verschillend zijn, omdat dit afhankelijk is van de aard van de paracommerciële

⁶⁸ Artikel 31 Drank- en Horecawet

⁶⁹ Artikel 32 lid 1 nieuwe Drank- en Horecawet

⁷⁰ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3, p. 8-9 (MvT)

⁷¹ Artikel 5 Drank- en Horecawet

⁷² Artikel 4 lid 1 nieuwe Drank- en Horecawet

rechtspersoon. Er kunnen dus andere regels opgelegd worden voor bijvoorbeeld studentenverenigingen en sportverenigingen. De gemeente mag hierbij geen onderscheid maken tussen stichtingen en verenigingen uit Nederland en die uit andere lidstaten. Het overtreden van de gemeentelijke regels wordt bestuurlijk beboetbaar.⁷³

Verantwoorde verstrekking van alcohol

In de huidige Drank- en Horecawet is neergelegd dat paracommerciële rechtspersonen een reglement dienen op te stellen waarmee gewaarborgd wordt dat de verstrekking van alcohol vanuit sociaal hygiënisch oogpunt op een verantwoorde wijze geschiedt.⁷⁴ Verder is vereist dat op de momenten dat er alcoholhoudende drank wordt verstrekt, er tenminste één barvrijwilliger aanwezig dient te zijn die een voorlichtingsinstructie heeft gehad op het gebied van sociale hygiëne. De vereniging of stichting moet de persoonsgegevens registreren van degenen die zo een voorlichtingsinstructie hebben gehad. De register of een kopie daarvan dient in de inrichting aanwezig te zijn. Deze vereisten blijven ook bestaan in de gewijzigde Drank- en Horecawet.

De punten in het wetsvoorstel die afwijken van de huidige Drank- en Horecawet rond verantwoorde verstrekking in kantines zijn als volgt:

- Door de invoering van lokale schenktijden in de gemeentelijke verordening komt de wettelijke eis tot het opnemen van schenktijden in het bestuursreglement te vervallen. Ook komt daarmee te vervallen dat de schenktijden duidelijk zichtbaar in de horecalokaliteit moeten zijn aangegeven. De lokale toezichthouder dient de schenktijden zoals neergelegd in de gemeentelijke verordening te kennen en vanuit daar te handhaven.
- In de nieuwe Drank- en Horecawet wordt bepaald dat in paracommerciële instellingen in totaal twee leidinggevenden aanwezig hoeven te zijn. Deze twee leidinggevenden dienen wel te voldoen aan alle eisen en dienen dus ook te beschikken over een Verklaring Sociale Hygiëne.⁷⁵
- In artikel 1 Drank- en Horecawet is onder andere opgenomen wie met een leidinggevende bedoeld wordt. Met deze begripsbepaling kunnen bestuursleden van paracommerciële rechtspersonen geen leidinggevende zijn. Door de wijziging van de Drank- en Horecawet komt die betreffende begripsbepaling, waarin bestuursleden van paracommerciële rechtspersonen worden uitgezonderd, te vervallen en kunnen zij dus ook leidinggevende zijn.⁷⁶
- De artikelen 8,9 en 24 Drank- en Horecawet worden op kleine punten ook aangepast. In artikel 9 Drank- en Horecawet wordt de term “gekwalificeerde personen vervangen door de term “barvrijwilliger die voorlichtingsinstructie hebben gekregen”. Daarnaast is in de gewijzigde artikel 9 opgenomen dat paracommerciële rechtspersonen een registratie dienen bij te houden van de barvrijwilligers die een voorlichtingsinstructie hebben gekregen. Dit is niet opgenomen in de vigerende Drank- en Horecawet.⁷⁷

§ 3.4 Nieuwe verordenende bevoegdheden voor gemeente

Gemeenten krijgen meer bevoegdheden om op lokaal niveau beter invulling te geven aan het alcoholbeleid, met name om overmatig alcoholgebruik door jongeren tegen te gaan.⁷⁸ Deze staan opgenomen in artikelen 25a t/m artikel 25d nieuwe Drank- en Horecawet⁷⁹. De huidige Drank- en Horecawet biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om de landelijke

⁷³ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3, p. 9-10 (MvT)

⁷⁴ Artikel 9 Drank- en Horecawet

⁷⁵ Artikel 8 lid 6 nieuwe Drank- en Horecawet

⁷⁶ Artikel 1 nieuwe Drank- en Horecawet

⁷⁷ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3, p. 10 -11 (MvT)

⁷⁸ Rijksoverheid 2011, p. 102

⁷⁹ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 2, p. 6-7

regels op enkele punten bij verordening aan te vullen. Dit is bijvoorbeeld neergelegd in artikel 20 lid 5 Drank- en Horecawet en artikel 23 Drank- en Horecawet.

De bevoegdheden die de gemeente krijgt door de wijziging betreft de bevoegdheid toegangsleeftijden te koppelen aan (sluitings)tijden en de bevoegdheid prijsacties in een verordening te reguleren. Door dit bij gemeentelijke verordening te kunnen regelen, kunnen de problemen op zodanige wijze aangepakt worden dat het aansluit bij de lokale behoeften en dat het past bij de plaatselijke gewoonten.

Toegangsleeftijden koppelen aan (sluitings)tijden

In het wetsvoorstel wordt de gemeentelijke bevoegdheid om toegangsleeftijden voor de horeca vast te stellen uitgebreid.⁸⁰ Hierdoor wordt het voor de gemeenten mogelijk om toegangsleeftijden te koppelen aan (sluitings)tijden. Met de huidige Drank- en Horecawet is dat niet mogelijk. Met die bevoegdheid wordt een fundamentele recht uit het Europees Verdrag voor de Rechten van Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) ingeperkt en dit mag alleen indien het bij wet voorzien is. Dit is nog niet het geval, maar zal met de wijziging van de Drank- en Horecawet wel het geval zijn.

Regulering prijsacties

Met de wijziging van de Drank- en Horecawet wordt het de gemeenten mogelijk gemaakt om de toepassing van prijsacties, zoals happy hours of stuntprijzen, in een verordening te regelen. Een onderzoek van de Universiteit van Twente⁸¹ heeft namelijk uitgewezen dat een meerderheid van de jongeren meer gaan drinken als gevolg van prijsacties. Dit kan leiden tot overmatig alcoholgebruik door jongeren en voor overlast in de gemeenten.

Met invoering van artikel 25d nieuwe Drank- en Horecawet⁸² krijgen gemeenten de bevoegdheid om bij gemeentelijke verordening prijsacties te reguleren, maar dit is alleen mogelijk ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde.⁸³

§ 3.5 Wijziging sanctiebeleid voor detailhandel

De burgemeester kan middels bestuursdwang de alcoholafdeling van supermarkten laten sluiten, wanneer deze voor de derde maal in één jaar tijd het verbod op verkoop van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar overtreedt.⁸⁴ Op deze wijze kunnen niet-vergunningplichtige detailhandelaren die zwakalcoholhoudende drank mogen verkopen, aangepakt worden als ze bij herhaling alcohol verkopen aan jongeren onder de 16 jaar. Als minimumstraf is vastgelegd ontneming van het recht om alcohol te verkopen gedurende één week en als maximumstraf geen alcoholverkoop gedurende twaalf weken.⁸⁵

§ 3.6 Strafbaarstelling jongeren

In het wetsvoorstel wordt een nieuwe strafbepaling geïntroduceerd dat gericht is op jongeren onder de 16 jaar.⁸⁶ Met dit artikel wordt het jongeren onder de 16 jaar verboden om op voor het publiek toegankelijke plaatsen alcoholhoudende drank aanwezig te hebben of voor consumptie gereed te hebben. Deze landelijke strafbepaling heeft een tweeledig doel. Het is enerzijds een ordemaatregel, waarmee overlastgevende jongeren op straat kunnen worden aangepakt. Anderzijds is het een beschermingsmaatregel, waarmee het alcoholmisbruik door jongeren wordt tegengegaan. Met deze strafbepaling en de reeds geldende verbod op verkoop van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar komen jongeren onder de 16 jaar minder makkelijk in aanraking met alcoholhoudende drank. Hiermee wordt bijgedragen aan twee van de doelstellingen (tegengaan alcoholgebruik door jongeren onder de 16 jaar en het

⁸⁰ Artikel 25b lid 2 nieuwe Drank- en Horecawet

⁸¹ Universiteit Twente. *Happy hours en andere prijsacties in de Nederlandse horeca*, Stichting Alcoholpreventie 2007

⁸² Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 2, p. 7

⁸³ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3, p. 11-13 (MvT)

⁸⁴ Artikel 19a nieuwe Drank- en Horecawet

⁸⁵ Rijkom 2011, p. 103

⁸⁶ Artikel 45 nieuwe Drank- en Horecawet

aanpakken van overlastgevend gedrag) van de gewijzigde Drank- en Horecawet die gesteld zijn. De gemeenten kunnen zelf wel in de APV regelen dat het drinken van alcohol in bepaalde delen van de gemeenten verboden is. Echter is dit verbod wel aan een aantal beperkingen gebonden, zoals dat het verbod niet voor de gehele gemeente betreft en het geldt alleen voor geopende flessen en blikjes. Voor de openbare weg bestaat op dit moment nog geen landelijke regels op dit gebied en met deze wijziging komt dat er wel.⁸⁷

§ 3.7 Decentralisatie van het toezicht

Het wetsvoorstel beoogt het toezicht op de Drank- en Horecawet te verscherpen. Om dit te bewerkstelligen wordt voorgesteld om het toezicht op de Drank- en Horecawet te decentraliseren van het Rijk (NVWA) naar de gemeenten. De achterliggende gedachte hier is, dat gemeenten het toezicht efficiënter kunnen inzetten en vaker toezicht kunnen uitoefenen. De burgemeester wordt bevoegd om gemeentelijke toezichthouders aan te wijzen.⁸⁸

Op dit moment vindt er eens per twee à drie jaar een controle plaats op plaatsen waar alcohol verstrekt wordt, omdat de NVWA niet voldoende capaciteit hiertoe heeft. Door decentralisatie van het toezicht kan er meer controle plaatsvinden en zal dit ook de naleving van wettelijke voorschriften bevorderen. De burgemeester dient gemeentelijke toezichthouders aan te wijzen die het toezicht zullen gaan uitoefenen op de Drank- en Horecawet.⁸⁹ In aanloop hierop is in januari 2008 de Pilot *Decentralisatie Toezicht Drank- en Horecawet* gestart. De gemeenten die hieraan deelnamen, hebben ervaring opgedaan met het uitoefenen van gemeentelijk toezicht op alle bepalingen van de Drank- en Horecawet, zowel in de reguliere horeca als bij de sportkantines.⁹⁰ Uit een evaluatieonderzoek van NovioConsult op de pilot is gebleken dat de deelnemende gemeenten over het algemeen enthousiast zijn. Door de inzet van gemeentelijke toezichthouders verbetert het inzicht in het veld sterk. Er kan meer gericht en beter toezicht gehouden worden.⁹¹

Om de overdracht van het toezicht zo goed mogelijk te laten verlopen worden de gemeenten ondersteund door de NVWA. Door de NVWA worden twee teams hiertoe ingezet, namelijk een expertisecentrum en een leeftijdsgrenzenteam. Het expertisecentrum bestaat uit medewerkers van de NVWA die kennis en ervaring hebben met het Drank en Horecawet-toezicht (hierna: DHW-toezicht) en de vergunningverlening. Hier kunnen gemeenten terecht voor informatie en om vragen te stellen. De leeftijdsgrenzenteam is een team dat controles uitvoert op de leeftijdsgrenzen bij inrichtingen waar alcohol wordt verstrekt. Dit team zal de gemeenten ondersteunen bij de leeftijdsgrenzencontroles tot 1 jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe Drank- en Horecawet. Om in aanmerking te komen voor kosteloze inzet van dit team, zullen er criteria vastgesteld worden waaraan gemeenten dienen te voldoen.⁹²

§ 3.8 Afschaffen specifiek interbestuurlijk toezicht

Bij interbestuurlijk toezicht gaat het om het toezicht van ministeries en/of provincies naar de wijze waarop gemeenten, waterschappen en Wgr-regio's (Wet gemeenschappelijke regelingen) taken uitvoeren.

Het toezicht op de uitvoering van de Drank- en Horecawet door gemeenten wordt gedaan door de Inspecteur-generaal van de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (hierna: de Inspecteur). Hij is 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

⁸⁷ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3, p. 15-16 (MvT)

⁸⁸ Rijksoverheid 2011, p. 104

⁸⁹ Artikel 41 nieuwe Drank- en Horecawet

⁹⁰ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3, p. 17-18 (MvT)

⁹¹ <<http://www.hetccv.nl/dossiers/Drank-en-Horecawet/Landelijk+-+Evaluatieonderzoek+toezicht+Drank-en-Horecawet>>, geraadpleegd op 8 februari 2012

⁹² <<http://www.handhavingdhw.nl/pilot-decentralisatie/ondersteuning-bij-de-overdracht#Expertisecentrum>>, geraadpleegd op 8 februari 2012

van de Drank- en Horecawet door gemeenten. Dit laatste wordt het specifiek interbestuurlijk toezicht genoemd.

De Inspecteur heeft als interbestuurlijk toezichthouder op grond van de vigerende Drank- en Horecawet drie bevoegdheden, namelijk:

1. Hoorplicht gemeentelijke verordeningen. De gemeenten zijn verplicht om de Inspecteur te horen als zij een gemeentelijke verordening willen invoeren.
2. Aanwijzingsbevoegdheid vergunningen. De Inspecteur kan een verzoek indienen tot intrekking van een drank- en horecavergunning. Als het verzoek wordt afgewezen, dan kan de Inspecteur hiertegen een bezwaarschrift indienen en zo nodig tegen het besluit op het bezwaar beroep instellen bij de rechtbank.
3. Aanwijzingsbevoegdheid ontheffingen. De Inspecteur kan een bezwaarschrift indienen bij de burgemeester tegen een verleende ontheffing. Indien nodig kan hij tegen het besluit op bezwaar beroep instellen bij de rechtbank.

De huidige Drank- en Horecawet verplicht verder gemeenten om elke verlenging, wijziging of intrekking van een vergunning of ontheffing te melden aan de Inspecteur.

De commissie Oosting⁹³ was van oordeel dat gemeenten verdienen om vertrouwen te krijgen ten aanzien van de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Dit wordt immers voor een groot deel overgedragen aan de gemeenten. Zij zag daarom geen voldoende rechtvaardiging voor het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de Drank- en Horecawet. De commissie Oosting oordeelde dat het interbestuurlijke toezicht in het kader van de Drank- en Horecawet afgeschaft dient te worden. Dit oordeel van de commissie Oosting werd overgenomen door het kabinet en is tot uiting gekomen in de gewijzigde Drank- en Horecawet. Met de wijziging komt de begripsbepaling “inspecteur” in artikel 1 Drank- en Horecawet te vervallen, artikelen 23, 28, 32 en 35 zullen worden geschrapt of aangepast.⁹⁴

§ 3.9 Overige aanpassingen

Er zijn nog een aantal overige wijzigingen die het wetsvoorstel met zich meebrengt, namelijk:

- toestaan proeven in slijterijen

In de vigerende Drank- en Horecawet is opgenomen dat het verboden is in een slijterij alcoholhoudende drank te verstrekken voor gebruik ter plaatse of dat wordt toegelaten dat daar alcoholhoudende drank wordt genuttigd.⁹⁵ Het gevolg hiervan is dat consumenten op dit moment niet de mogelijkheid hebben om drank te proeven alvorens zij beslissen het te kopen. Artikel 13 lid 2 Drank- en Horecawet wordt met de wijziging uitgebreid, waardoor het voor de consument mogelijk wordt om alcoholhoudende drank te proeven in een slijtlokaliteit.⁹⁶

- aanpassing verbod verrichten diensten in horecalokaliteit

Met het wetsvoorstel wordt het begrip ‘diensten’ in artikel 14 lid 3 Drank- en Horecawet aangepast. In dit artikel is het verbod opgenomen om een horecalokaliteit tevens in gebruik te hebben voor het bedrijfsmatig aanbieden van diensten. Met dit verbod wil de wetgever voorkomen dat bijvoorbeeld een reisbureau, een kapsalon of een ticketbureau in een horecalokaal is gevestigd. De bepaling leidt echter ook tot een verbod op het verstrekken van alcohol in bijvoorbeeld een ruimte waarin wordt gesnookerd, voorstellingen worden gegeven of films worden vertoond. Met de wijziging wordt er aan artikel 14 lid 3 Drank- en Horecawet na het woord ‘diensten’ de volgende zinsnede toegevoegd: ‘uitgezonderd diensten van recreatieve en culturele aard’. Hierdoor is het mogelijk dat recreatieve spelen worden aangeboden in een horecalokaliteit. Daarnaast kan er door de wijziging alcohol worden geschonken in zalen waar recreatieve spelen worden gespeeld.⁹⁷

⁹³ De commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (commissie Oosting)

⁹⁴ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3, p. 19-20 (MvT)

⁹⁵ Artikel 13 lid 2 Drank- en Horecawet

⁹⁶ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 2, p. 4

⁹⁷ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3, p. 20-21 (MvT)

- aanpassing artikel 18 Drank- en Horecawet

Uit een evaluatie⁹⁸ is gebleken dat niet-levensmiddelenwinkels, zoals videotheken en drogisterijen, ten onrechte menen alcohol te mogen verkopen. Met het wetsvoorstel zal artikel 18 lid 2 sub b Drank- en Horecawet aangepast worden, waardoor het duidelijker omschreven is dat de detailhandelsverkoop van zwakalcoholhoudende drank toegestaan is in warenhuizen met een grote levensmiddelenafdeling. Er is sprake van een grote levensmiddelenafdeling als die afdeling een vloeroppervlakte heeft van tenminste 15 m² waarop een gevarieerd assortiment aan verpakte en onverpakte etenswaren wordt verkocht.⁹⁹

- aanpassing regelgeving leeftijdsaanduiding

In artikel 20 lid 6 Drank- en Horecawet is vastgelegd dat er een leeftijdsaanduiding dient te zijn. Het is echter onduidelijk waar die leeftijdsaanduiding geplaatst dient te worden. In artikel 20 lid 5 nieuwe Drank- en Horecawet wordt omschreven waar die leeftijdsaanduiding geplaatst dient te worden. Met deze wijziging wordt bepaald dat de leeftijdsaanduiding geplaatst dient te worden bij de voor het publiek bestemde toegang tot een horecalokaliteit, een slijtlokaliteit, een vervoermiddel, een warenhuis, een winkel of een snackbar.¹⁰⁰

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

Het wordt de gemeenten verplicht om ook op een ontheffing de naam van de persoon of personen te vermelden onder wiens of wier onmiddellijke leiding de verstrekking van alcohol geschiedt.¹⁰¹ De ontheffing dient ter plaatse aanwezig te zijn, zodat dit getoond kan worden aan de toezichthouder.

Daarnaast hoeft de persoon die leiding geeft aan de alcoholverstrekking tijdens evenementen niet meer verplicht te beschikken over een Verklaring Sociale Hygiëne. Er wordt van deze persoon ook niet meer geëist dat hij/zij niet onder curatele staat, dan wel uit ouderlijk gezag of voogdij is ontzet. Bij een grootschalig evenement kan de burgemeester aan de vergunning de voorwaarde verbinden dat de persoon die leiding geeft toch dient te beschikken over een Verklaring Sociale Hygiëne.

Tenslotte wordt aan artikel 35 Drank- en Horecawet een lid toegevoegd¹⁰² waarmee het voor de burgemeester mogelijk wordt om één ontheffing te verlenen als er sprake is van jaarlijkse terugkerende identieke evenementen, waarbij de verstrekking van alcohol onder leiding van dezelfde persoon geschiedt.¹⁰³

⁹⁸ Kamerstukken II 2004/05, 29 894, nr. 1

⁹⁹ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3, p. 21 (MvT)

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3, p. 21 (MvT)

¹⁰¹ Artikel 35 nieuwe Drank- en Horecawet

¹⁰² Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 2, p. 10

¹⁰³ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3, p. 21-22 (MvT)

4. Juridische consequenties wijzigingen voor de gemeente Helmond

De wijzigingen van de Drank- en Horecawet zullen juridische consequenties hebben voor de gemeente Helmond. De gemeente zal haar beleid hierop dienen aan te passen, zodat zij uitvoering kan geven aan de Drank- en Horecawet. In dit hoofdstuk zullen de consequenties van de wijzigingen die toegelicht zijn in hoofdstuk 3 benoemd worden.

§ 4.1 Consequenties eerste wijziging

Op het gebied van vergunningverlening leidt de wijziging tot een enorme vermindering van de bestuurslasten voor de gemeente. De burgemeester hoeft namelijk niet iedere keer een nieuwe vergunning te verstrekken als de inrichting een nieuwe leidinggevende krijgt. Zoals uit paragraaf 3.1 is gebleken wordt in dat geval volstaan met een melding. De gemeente Helmond is verplicht om gebruik te maken van het standaardformulier dat vastgesteld is door de Minister van VWS. De vereenvoudiging van het vergunningstelsel levert in beginsel alleen maar voordelen op voor de gemeente Helmond.

De gemeente Helmond krijgt een nieuwe instrument erbij om te handhaven. Dit betreft de bevoegdheid om een vergunning tijdelijk te schorsen. De gemeente had al de bevoegdheid om een vergunning in te trekken wanneer sprake is van één van de intrekingsgronden.¹⁰⁴ De burgemeester dient hierbij wel de afweging te maken of het kiest voor intrekking van een vergunning of de schorsing van een vergunning. De bevoegdheid om een vergunning in te trekken werd toch ervaren als een te ingrijpend middel en met deze wijziging kan de burgemeester van Helmond kiezen om de vergunning eventueel te schorsen. In Helmond wordt zelden gebruik gemaakt van de bevoegdheid om een vergunning in te trekken, omdat dit in geval van ernstige verstoring van de openbare orde gebruikt wordt. Hierbij kan gedacht worden aan de aanwezigheid van drugs in een horecalokaliteit. De gemeente zal in haar beleid de nieuwe bevoegdheid dienen te verwerken en in welke gevallen van deze bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt. Dit kan zij doen door het opstellen van een beleidsregel dat gericht is op deze bevoegdheid en waarin vermeld wordt in welke gevallen een vergunning geschorst kan worden.

Er kan gesteld worden dat gemeente Helmond baat heeft bij deze wijziging. Dit vermindert namelijk de bestuurslasten. De gemeente dient deze wijzigingen wel te implementeren in haar beleid.

§ 4.2 Consequenties tweede wijziging

Het college van B&W is met de vigerende Drank- en Horecawet in medebewind belast met de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Wanneer de gewijzigde Drank- en Horecawet zal ingaan, zal de burgemeester hiermee belast worden. Deze wijziging brengt onder andere met zich mee dat de burgemeester belast is met verlening van vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet. Dit sluit aan bij de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de openbare orde. De burgemeester is eveneens bevoegd om handhavend op te treden in geval overtredingen worden geconstateerd.

De gemeente zal in haar beleid de artikelen waarin het college van B&W benoemd is als het bevoegde gezag dienen te wijzigen in 'de burgemeester'.

§ 4.3 Consequenties derde wijziging

De gemeente Helmond wordt door deze wijziging verplicht om een verordening vast te stellen met lokale regels ten aanzien van paracommerciële instellingen. Uit paragraaf 3.3 is gebleken dat dit regels betreft met betrekking tot oneerlijke mededinging tussen paracommerciële bedrijven en de reguliere horeca, en de wijze waarop op verantwoorde wijze verstrekking van drank gewaarborgd wordt door de paracommerciële bedrijven.

¹⁰⁴ Artikel 31 Drank- en Horecawet

Over hoe deze verordening eruit moet gaan zien bestaan verschillende ideeën. Er zijn namelijk andere partijen betrokken die hier ook een belang in hebben. Dit zijn de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (hierna: STAP) en het Bureau Eerlijke Mededinging (hierna: BEM). Het VNG treedt op als belangenbehartiger voor alle gemeenten en is een belangrijke gesprekspartner voor andere overheden en maatschappelijke organisatie.¹⁰⁵ De VNG zal ten aanzien van deze wijziging een modelverordening opstellen. Uit een gesprek met de juridisch adviseur Horeca en Openbare orde van de gemeente Helmond is gebleken dat ook de twee andere partijen, STAP en BEM, een eigen verordening hebben opgesteld met betrekking tot deze wijziging. Ieder van deze partijen heeft een ander belang bij deze wijziging en de verordeningen zijn ook zodanig opgesteld waarmee de belangen zo veel mogelijk behartigd worden. De gemeente Helmond zal dus een middenweg moeten zien te vinden in overleg met alle partijen om tot een passende verordening te komen. De modelverordening van VNG, STAP en BEM zullen in meerdere overleggen nog besproken worden om tot een definitief modelverordening te kunnen komen. Nadat de VNG de modelverordening heeft vastgesteld kan de gemeente deze gebruiken en hoeft zij niet zelf een verordening op te stellen.

Deze wijziging levert voor de gemeente extra bestuurslasten op. De gemeente zal namelijk ook hierop dienen toe te zien dat de bepalingen uit de verordening worden nageleefd. Anderzijds kan de gemeente met de verordening eraan bijdragen dat overmatig alcoholgebruik door jongeren, in paracommerciële bedrijven, aangepakt kan worden. In de verordening worden namelijk onder andere schenktijden opgenomen.

§ 4.4 Consequenties vierde wijziging

Na inwerkingtreding van de gewijzigde Drank- en Horecawet krijgt de gemeente Helmond de mogelijkheid toegangsleeftijden te koppelen aan (sluitings)tijden en het reguleren van prijsacties in een verordening. Hiertoe is de VNG tevens bezig een modelverordening op te stellen. De status hiervan ten tijde van het afronden van dit onderzoeksrapport is dat het VNG bezig is met de afronding van de modelverordening en dit vervolgens overhandigd zal worden aan gemeenten.

Gemeenten zijn niet verplicht om ook gebruik te maken van deze mogelijkheid en dit op te nemen in een verordening, en dus heeft deze wijziging in beginsel geen nadelige consequenties voor de gemeente Helmond. Er wordt door de jongeren binnen gemeente Helmond aangegeven dat het koppelen van toegangsleeftijden aan de (sluitings)tijden niet zal helpen om het overmatig alcoholgebruik door jongeren aan te pakken. De jongeren zullen namelijk trachten om andere lokaliteiten binnen te komen welk bijvoorbeeld alleen toegankelijk zijn voor personen die 18 jaar en ouder zijn.¹⁰⁶

Het reguleren van prijsacties in een verordening wordt eveneens niet toegejuicht. Ten eerste geven de jongeren aan dat dergelijke prijsacties zelden plaatsvinden in Helmond en dat de betreffende ondernemer uiteindelijk toch wel de gewenste omzet behaalt, ondanks de regulering. Hij zal dan namelijk meer verkopen, ook al is dit tegen een lagere prijs voor langere duur. Een dergelijke prijsactie zal met name op een studentenavond succesvol zijn.¹⁰⁷

De gemeente Helmond zal dus aan de hand van de modelverordening ook regels vast kunnen stellen met betrekking tot de twee genoemde onderwerpen. Hierdoor kan er op lokaal niveau een betere invulling gegeven worden aan het alcoholbeleid. Indien de gemeente ervoor kiest om dit wel in een verordening op te nemen, dan is het raadzaam om

¹⁰⁵ <<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=100753>>, geraadpleegd op 10 februari 2012

¹⁰⁶ Zie bijlage 2 (interview HJ2G), vraag 9

¹⁰⁷ Zie bijlage 2 (interview HJ2G), vraag 10

te wachten op de modelverordening van de VNG. Dit wordt aangeraden, omdat deze modelverordening zodanig is opgesteld, zodat de belangen van de betrokkenen partijen zoveel mogelijk worden behartigd. Daarnaast zal de gemeente artikel 2.3.1.4 APV Helmond dienen te wijzigen om de toegangsleeftijden te kunnen koppelen aan de (sluitings)tijden. Indien de gemeente kiest om deze onderwerpen op te nemen in een verordening zal zij toezicht dienen te houden op de naleving hiervan en zo nodig handhavend dienen op te treden.

§ 4.5 Consequenties vijfde wijziging

Door de wijziging van het sanctiebeleid voor de detailhandel is het voor de burgemeester mogelijk om de alcoholafdeling van supermarkten te laten sluiten. Dit kan gedaan worden wanneer bij controles geconstateerd wordt dat de betreffende supermarkt alcohol verkoopt aan jongeren onder de 16 jaar. Dit geldt wanneer binnen één jaar voor de derde maal wordt geconstateerd dat dit verbod overtreden wordt.

De burgemeester zal toezichthouders dienen aan te wijzen die vervolgens zullen gaan controleren in hoeverre de supermarkten zich hieraan houden. De gemeente Helmond dient wel af te wegen waar de prioriteit wordt gelegd. Is dat bij controle op de supermarkten of in de horeca? Zij zal in haar handavingsplan de keuze dienen te maken hoe vaak er controles zullen plaatsvinden. De werklast voor de toezichthouders wordt met deze wijziging vergroot. Indien de gemeente er namelijk voor kiest om streng toe te zien op de supermarkten, dan zal ze intensief dienen te controleren om te kunnen constateren dat er drie keer een overtreding plaatsvindt van artikel 20 lid 1 Drank- en Horecawet.

Deze wijziging levert voor de gemeente Helmond in principe geen nadelige consequenties op, omdat hiermee juist supermarkten bestraft kunnen worden indien zij meerdere malen dezelfde overtreding begaan. Het geeft de gemeente een extra instrument om de problematiek omtrent overmatig alcoholgebruik door jongeren aan te pakken. Zij dient deze bevoegdheid wel op te nemen in haar handavingsbeleid.

§ 4.6 Consequenties zesde wijziging

Met het strafbaar stellen van jongeren onder de 16 jaar die op voor het publiek toegankelijke plaatsen alcoholhoudende drank aanwezig hebben of gereed hebben voor consumptie, kan de gemeente handhavend optreden. Op grond van artikel 45 nieuwe Drank- en Horecawet¹⁰⁸ kan de burgemeester een geldboete opleggen van de eerste categorie. Dit bedraagt een bedrag van maximaal € 380,-.

De strafbaarstelling wordt door jongeren zelf enerzijds als een goede bepaling bevonden, maar anderzijds wordt het bestraffen van negatief gedrag niet als effectief gezien.¹⁰⁹ De gedachtegang is dat de rekening van de boete uiteindelijk bij de ouders komt te liggen, omdat de meeste jongeren onder de 16 jaar niet in staat zijn om een dergelijk bedrag te voldoen. Hierdoor zouden de jongeren alsnog niet leren van hun fouten. Daar tegenover kan gesteld worden dat het de ouders wel bewuster maakt en dat zij hierop hun kind kunnen aanspreken.

De consequenties van deze wijziging is positief voor de gemeente. Zij kan hiermee het alcoholgebruik op de openbare weg, en daarmee gepaarde overlast, door jongeren onder de 16 jaar aanpakken. Op deze wijze worden deze jongeren bestraft.

§ 4.7 Consequenties zesde wijziging

Één van de belangrijkste wijziging is de decentralisatie van het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet. Momenteel wordt het toezicht uitgeoefend door de NVWA, maar met de wijziging zal het toezicht op de Drank- en Horecawet overgaan naar de gemeenten.

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 2, p. 12

¹⁰⁹ Zie bijlage 2 (interview HJ2G), vraag 8

De burgemeester wordt bevoegd om de toezichthouders aan te wijzen. Deze toezichthouders dienen wel te voldoen aan het competentieprofiel Drank- en Horecawet-controleur (hierna: DHW-controleur) NVWA. Diverse ROC's in Nederland zullen de opleiding 'Toezichthouder Drank- en Horecawet' aanbieden. De duur van deze opleiding is circa 15 dagen en is bedoeld voor toekomstige toezichthouders Drank- en Horecawet. Nadat het wetsvoorstel door de Eerste Kamer is behandeld, zal de gemeente Helmond in haar handhavingplan dienen te bepalen hoeveel toezichthouders zij inzet en dus deze opleiding zullen volgen om aan het competentieprofiel te voldoen.

De decentralisatie van het toezicht brengt uiteraard bestuurslasten met zich mee. In paragraaf 3.7 is ter sprake gekomen dat er een pilot heeft plaatsgevonden waarmee gemeenten, die hieraan deelnamen, ervaring hebben opgedaan met het zelf uitoefenen van het toezicht door de inzet van gemeentelijke toezichthouders. Naar aanleiding van die pilot heeft er een berekening plaatsgevonden van de bestuurslasten die betrekking hebben op de overdracht van het toezicht.¹¹⁰ Hieruit blijkt hoeveel de tijdbesteding bedraagt bij toezicht en hiervoor dient de gemeente Helmond dan ook voldoende capaciteit te hebben. De tijdsduur van een reguliere controle bedraagt 2,3 uur en de tijdsduur voor een leeftijdsgrenzencontrole bedraagt 3 uur. Ook zijn hier uiteraard kosten aan verbonden. De kosten voor de reguliere inspectie zijn geraamd op 2.706.790 euro en de kosten voor de leeftijdsgrenzeninspectie bedraagt volgens de evaluatie 5.802.514 euro.¹¹¹

De decentralisatie van het toezicht zal dus met name meer werk vergen van de gemeente, maar zij kan hiermee de problematiek met betrekking tot alcoholgebruik lokaal beter in de gaten houden en aanpakken. Verder zal de gemeente een toezichtstrategie dienen op te stellen waarin zij opneemt wie er toezicht zal houden en hoe vaak er controles zullen plaatsvinden.

§ 4.8 Consequenties achtste wijziging

Het afschaffen van het specifiek interbestuurlijk toezicht vermindert de bestuurslasten voor de gemeente Helmond. Hiermee komen namelijk de bevoegdheden van de Inspecteur van de NVWA te vervallen. Uit paragraaf 3.8 is gebleken dat deze Inspecteur een aantal bevoegdheden heeft en deze komen dus te vervallen. De gemeente Helmond hoeft hierdoor onder andere geen melding te doen bij de Inspecteur over een intrekking, verlening of wijziging van een vergunning of ontheffing.

Ook bij deze wijziging zal de gemeente Helmond baat hebben en zal de wijziging geen nadelige consequenties opleveren.

§ 4.9 Consequenties overige aanpassingen

De overige aanpassingen zullen voor de gemeente Helmond ook geen nadelige consequenties opleveren. Zij zal enkel deze aanpassingen dienen op te nemen in haar beleid. Met betrekking tot de wijziging waarmee het mogelijk wordt gemaakt om één ontheffing te verlenen voor jaarlijks terugkerend evenement waarbij dezelfde persoon als leidinggevende optreedt, wordt aangeraden om hiertoe een beleidsregel op te stellen. De burgemeester is hiertoe niet verplicht, maar indien hij hiervan wenst gebruik te maken is het raadzaam om een beleidsregel te hanteren.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 14, bijlage 1, p. 4-7

¹¹¹ Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 14, bijlage 1, p. 5-6

5. Toezicht

Uit voorgaande hoofdstuk is gebleken dat de decentralisatie van het toezicht de grootste wijziging betreft voor de gemeente. Hiermee wordt het toezicht overgedragen van de NVWA aan de gemeenten en is zij verantwoordelijk voor het controleren of aan de voorschriften, gesteld door de Drank- en Horecawet gehouden, wordt. Dit levert voor de gemeente extra bestuurslasten op en de gemeente zal gelet op haar prioriteit en capaciteit dit toezicht op een zodanige manier dienen uit te voeren, zodat er een betere greep gekregen kan worden op de lokale situatie. In dit hoofdstuk zal ter sprake komen op welke manieren toezicht op dit moment uitgeoefend wordt. Vervolgens zal besproken worden waar voor de gemeente Helmond de prioriteit ligt en daaropvolgend zal de beschikbare capaciteit van de gemeente ter sprake komen. Tot slot zal besproken worden op welke wijze de gemeente Helmond het toezicht kan uitoefenen.

§ 5.1 Manieren van toezicht

Onder toezicht wordt het volgende verstaan: het houden van controle op de naleving van wettelijke regels.¹¹² De toezichthouders gaan bij controles niet alleen op zoek naar mogelijke overtredingen, maar leveren ook advies aan bedrijven over de wijze waarop zij het beste de wet- en regelgeving kunnen naleven. In afdeling 5.2 van de Awb ligt de algemene regelgeving voor de toezichthouder vast. In bijzondere wetten, in dit geval de Drank- en Horecawet, kunnen extra bevoegdheden toegekend worden aan toezichthouders. Daarnaast wordt in de bijzondere wet aangegeven wie als toezichthouder aangewezen mag worden.¹¹³

Het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet wordt uitgeoefend door de NVWA, omdat zij hiermee belast is op grond van artikel 41 Drank- en Horecawet. Om toezicht uit te oefenen heeft het NVWA twee groepen controleurs tot haar beschikking. Zij beschikt hiertoe over een Drank, Horeca en Tabak-teams (hierna: DHT-teams). Daarnaast beschikt de NVWA sinds 2009 over een aantal jonge medewerkers in de leeftijdscategorie 19 t/m 25 jaar die opgeleid zijn tot assistent-controleurs (ook wel weekendpoulers genoemd).¹¹⁴

DHT-teams

De DHT-teams bestaan uit speciaal opgeleide controleurs. Zij komen zonder aankondiging controleren of de regels niet worden overtreden. Deze controleurs hebben op basis van de Awb en de Drank- en Horecawet de bevoegdheid om iedere ruimte te inspecteren. Zij kunnen dan ook niet geweigerd worden bij een inspectie.

Assistent-controleurs

De assistent-controleurs zijn werkstudenten in de leeftijd van 19-25 jaar en zijn in dienst van een uitzendbureau werkzaam voor de NVWA.¹¹⁵ Deze controleurs voeren gezamenlijk met de DHT-controleur een leeftijdsgrenzencontrole uit. Zij behoren tot een leeftijdsgrenzenteam dat voornamelijk in de weekenden op pad gaan. De assistent-controleurs zijn in staat om, zonder op te vallen, een objectief beeld te vormen van de werkwijze in een bedrijf. Hierbij kan gedacht worden aan de verkoop van alcohol aan jongeren. Zij weten vaak ook beter welke bedrijven als een hotspot¹¹⁶ aangemerkt kunnen worden.

De controle op de naleving van de leeftijdsgrenzen bestaat uit een aantal verschillende activiteiten, namelijk:

¹¹² Damen e.a. 2009, p. 621

¹¹³ Artikel 5:11 Awb jo. Artikel 41 Drank- en Horecawet

¹¹⁴ <<http://www.vwa.nl/onderwerpen/werkwijze-food/dossier/alcoholverkoop/controles-en-boetes-van-de-vwa>>, geraadpleegd op 15 maart 2012

¹¹⁵ Zie bijlage 3 (interview Harm Reker, NVWA)

¹¹⁶ "Een hotspot is een bedrijf waar alcoholhoudende drank wordt verkocht en waar over het algemeen veel jongeren komen". Te denken valt aan bijvoorbeeld discotheken en cafés.

- Vooronderzoek:

Bij dit onderzoek wordt in kaart gebracht welke bedrijven als hotspot aangemerkt kunnen worden. Hiertoe wordt informatie opgevraagd bij onder andere de gemeente, politie, internet en de jongeren zelf.

- Verkenningssinspectie op locatie:

Dit is een inspectie waarbij de (assistent)controleur in het bedrijf observeert. Bij deze inspectie vindt er geen aanmelding dan wel terugkoppeling aan de ondernemer plaats. Op basis van de observatie wordt beoordeeld of het betreffende bedrijf een zogenaamde hotspot is en op welke dagen/tijdstippen de handhavingsinspecties dienen plaats te vinden.

- Handhavingsinspecties:

Bij deze inspectie wordt gecontroleerd of de ondernemer artikel 20 van de Drank- en Horecawet naleeft. Dit houdt in dat er gecontroleerd wordt of de ondernemer de leeftijd van de koper, die niet duidelijk ouder is dan 16/18 jaar, vaststelt voordat de alcoholhoudende drank wordt verkocht. De inspectie start met een observatiefase t.b.v. het verzamelen van feiten en omstandigheden. De (assistent)controleur meldt zich dan nog niet bij de ondernemer. Jongeren waaraan alcohol wordt verstrekt, worden tijdens de inspectie ondervraagd t.b.v. de bewijsvoering. Na afloop van de inspectie koppelt de controleur de inspectiebevindingen terug aan de ondernemer. De handhavingsinspectie kan ook uitgevoerd worden naar aanleiding van een klacht/melding. Deze klachten kunnen bijvoorbeeld door ouders worden ingediend via de meldlijn van de NVWA.¹¹⁷

De leeftijdsgrenzencontroles vinden dus anoniem plaats. De toezichthouder van de NVWA maakt zich pas bekend na de observatie. Daarna wordt de leidinggevende geïnformeerd over de bevindingen en eventuele sancties/maatregelen. Daarnaast vinden er ook opvallende leeftijdsgrenzencontroles plaats. Dit betekent dat de toezichthouder van de NVWA het bedrijf of een evenement in uniform betreedt, waarmee duidelijk zichtbaar is dat het een toezichthouder van de NVWA betreft. Hiermee vindt er een preventieve controle plaats.¹¹⁸

De NVWA houdt dus toezicht op de voorschriften zoals deze vastgesteld zijn in de Drank- en Horecawet. Ook de gemeente oefent toezicht uit, maar dan op de voorschriften uit de drank- en horecaverunning. Indien aan de vereisten, zoals deze vastgelegd zijn in de vergunning, niet gehouden wordt, dan kan de gemeente hiertegen handhavend optreden. Om het toezicht uit te oefenen zet de gemeente hiertoe gemeenteambtenaren in. Naast de gemeenteambtenaren kunnen politieambtenaren ook toezicht uitoefenen.

Gemeenteambtenaren

Vanuit de gemeente vindt er ook controle plaats op de Drank- en Horecawet. De gemeente controleert of de gestelde voorschriften van de drank- en horecaverunning niet worden overtreden. De gemeente Helmond heeft hiertoe een aantal personen van Team Handhaving tot haar beschikking. Helmond voert vooral integrale horecacontroles uit. Dit betekent dat personen van verschillende instanties langs gaan bij horecabedrijven om na te gaan of aan allerlei verschillende aspecten (bijvoorbeeld bouwvoorschriften) uit de drank- en horecaverunning wordt gehouden. Bij deze controles worden 100-120 horecabedrijven per jaar gecontroleerd. De gemeente selecteert ieder jaar de horecapunten op een zodanige wijze, zodat alle horecapunten binnen Helmond gecontroleerd worden. In het ene jaar komt één helft van de horecabedrijven aan de beurt en de jaar daarop de andere helft. Wanneer bij een controle blijkt dat niet aan één of meerdere voorschriften voldaan wordt, dan vindt er in hetzelfde jaar een hercontrole plaats en wordt het betreffende bedrijf ook meegenomen in een integrale horecacontrole in het volgende jaar. De gemeente blijft hierop doorpakken

¹¹⁷ Zie bijlage 4 (informatie van NVWA over de wijze van toezicht houden)

¹¹⁸ Zie bijlage 3 (interview Harm Reker, NVWA)

totdat aan alle voorschriften voldaan wordt. Wanneer er bij de integrale horecacontrole geen overtreding wordt geconstateerd, dan vindt er uiteraard in het volgende jaar geen controle plaats bij het betreffende bedrijf. De gemeente kan wel zelfcontroles uitvoeren, waarbij een lijst wordt toegestuurd aan de betreffende onderneming die de ondernemer zelf kan invullen. Binnen Helmond geldt dat alle bedrijven tenminste één keer in de 3 jaar worden bezocht. Er vinden naast de integrale horecacontroles ook reguliere controles plaats naar aanleiding van klachten. Deze klachten kan de gemeente ontvangen vanuit de politie, maar ook rechtstreeks door burgers. Als zij klachten krijgt over bijvoorbeeld (geluids)overlast, dan kan de gemeente toezicht uitoefenen door te controleren of er degelijk sprake is van overlast. Hiertegen kan de gemeente vervolgens handhavend optreden.¹¹⁹

Politie

Politieambtenaren zien erop toe dat de sluitingstijden worden nageleefd. Zij gaan uiteraard ook af op meldingen van omwonenden en/of bezoekers als er een incident heeft plaatsgevonden. Dit betekent niet dat de politie toezichthoudende bevoegdheden heeft, maar zij kan wel optreden voor zover er strafbare feiten worden opgespoord.¹²⁰ Wanneer een politieambtenaar hierbij constateert dat er bijvoorbeeld aan een bepaald voorschrift uit de vergunning niet wordt gehouden, dan kan de politie dit melden aan de gemeente. De gemeente kan op haar beurt gaan controleren of er nog in strijd wordt gehandeld met een voorschrift uit de vergunning. Wanneer de politieambtenaar constateert dat de sluitingstijd overtreden wordt, dan ontvangt de gemeente hier een melding van. Zij doen dit door middel van het opstellen van een proces-verbaal (van bevindingen). Deze wordt door de gemeente gebruikt om bestuursrechtelijk op te treden.¹²¹

§ 5.2 Prioriteit

Op welke wijze toezicht uitgeoefend gaat worden is mede afhankelijk van waar de meeste prioriteit ligt voor de gemeente. Ligt de prioriteit bijvoorbeeld bij de supermarkten of de cafés? En ligt de nadruk op preventief toezicht of repressief toezicht? Allereerst dient uiteraard in kaart te worden gebracht hoeveel alcoholverstrekkende bedrijven er zich in Helmond bevinden. Vanuit hier kan bepaald worden over hoeveel capaciteit de gemeente dient te beschikken om het toezicht op een effectieve manier te kunnen uitvoeren.

Gemeente Helmond heeft de bedrijven waarin hoofdzakelijk levensmiddelen verkocht worden in kaart gebracht, dit zijn 101 bedrijven.¹²² Deze bedrijven betreffen onder andere supermarkten die zich bevinden binnen gemeente Helmond. Er wordt niet door al deze bedrijven ook daadwerkelijk alcohol verstrekt, maar zij mogen dit in principe wel doen. Zij vallen namelijk onder het begrip “winkel”, zoals gedefinieerd in artikel 1 van de Winkeltijdenwet, en mogen om die reden enkel zwakalcoholhoudende drank verstrekken zonder dat ze vergunningplichtig zijn. Het is niet bekend welke van deze bedrijven allemaal ook daadwerkelijk zwakalcoholhoudende drank verkopen. Dit is alleen met zekerheid te zeggen van de supermarkten.

Naast deze bedrijven zijn er uiteraard ook nog horecabedrijven (o.a. cafés, restaurants, slijterijen en verenigingen) binnen de gemeente Helmond. Deze zijn wel vergunningplichtig en van deze zijn bij voorhand bekend dat ze alcohol verstrekken. Het aantal van deze bedrijven binnen gemeente Helmond bedraagt 256¹²³.

De gemeente kan vanuit financieel oogpunt en de capaciteit niet elke inrichting controleren. Het is daarom van belang dat er een selectie gaat plaatsvinden. Bij het selecteren wordt gekeken waar de prioriteit voor de gemeente het meest ligt. Het is hierbij van belang om naar de problematiek te kijken. Ligt dat bij supermarkten of bij horecabedrijven? In hoofdstuk 3 is

¹¹⁹ Zie bijlage 5 (interview Helmi Reen, juridisch adviseur Horeca en Openbare Orde gemeente Helmond)

¹²⁰ Joosten 2011(deel 1), p. 428

¹²¹ Joosten 2011(deel 1), p. 428

¹²² Zie bijlage 6 (lijst met bedrijven die voornamelijk levensmiddelen verkopen, niet vergunningplichtig)

¹²³ Zie bijlage 7 (horecabedrijven, vergunningplichtig)

ter sprake geweest dat het wetsvoorstel ingediend is met als onder andere het doel: het overmatige alcoholgebruik onder jongeren terugdringen. Dit is ook waar de gemeente Helmond met name aan wil werken. Zij wil met haar alcoholbeleid voornamelijk overmatig alcoholgebruik onder jongeren voorkomen en niet enkel het bestraffen van de alcoholverstrekkers. Uit een onderzoek¹²⁴ is namelijk gebleken dat binnen de gemeente Helmond het alcoholgebruik onder jongeren behoorlijk ernstig is. Tevens is uit dit onderzoek gebleken dat de horeca in het centrum van Helmond populair is onder 16-plussers. 37% van de leerlingen uit klas 4/5 (uit het voorgezet onderwijs) zegt daar het meest te nuttigen. Echter blijkt 39% van de jongeren van 16 en jaar ouder het meest bij hun vrienden te drinken. Jongeren onder de 16 jaar drinken vooral thuis of bij vrienden.¹²⁵ Het voornaamste doel van de gemeente is dan ook het voorkomen van alcoholgebruik door middel van bijvoorbeeld voorlichting. Zij wil hier meer tijd en geld insteken dan enkel het uitoefenen van het DHW-toezicht.¹²⁶

Binnen de gemeente Helmond ligt de problematiek met name bij het nuttigen van alcohol buiten de horecabedrijven. Hiermee wordt bedoeld dat jongeren vaak van te voren “indrinken”, omdat dit goedkoper is. Zij kopen alcoholhoudende drank in de meeste gevallen in supermarkten. Dit is ook waar de meeste problematiek ligt voor de gemeente Helmond. Hiermee kan gesteld worden dat prioriteit voor gemeente Helmond zou liggen bij supermarkten.

De burgemeester kan op grond van artikel 19a van de nieuwe Drank- en Horecawet¹²⁷ de alcoholafdeling van een supermarkt sluiten wanneer er voor de derde keer in één jaar wordt geconstateerd dat de betreffende supermarkt alcohol verstrekt aan jongeren onder de 16 jaar. Gemeente Helmond heeft echter aangegeven dat het gebruik van deze bevoegdheid niet wenselijk is. Zij vindt dit toch een vergaande bevoegdheid, omdat de supermarkten voor een grote deel ook afhankelijk zijn van de winst uit de verkoop van alcoholhoudende drank.¹²⁸ Hieruit kan worden afgeleid dat het niet wenselijk is om de prioriteit op een bepaalde branche te leggen.

Dit is ook wat het NVWA heeft afgeraden. Zij adviseert om niet te focussen op één branche, zoals bijvoorbeeld intensief toezicht uit te gaan oefenen op supermarkten. Daarbij is het toezicht op supermarkten vrij intensief, omdat dit veel tijd in beslag zal nemen. Uit ervaring van de NVWA is gebleken dat de pakkans bij supermarkten veel kleiner is dan bij horecagelegenheden.¹²⁹

NVWA

De NVWA stelt dat het voornamelijk van belang is om de hotspots in kaart te brengen en vanuit daar vervolgens het toezicht uit te oefenen. Ook raadt zij aan om samen te werken met de detailhandel om de verkoop van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar te voorkomen. De supermarkten voeren namelijk onderling al ‘zelfcontroles’ uit. Hierbij wordt een jonge medewerker van de ene supermarkt naar de andere gestuurd om daar alcohol te kopen. Er wordt hiermee dan gecontroleerd of er in die supermarkt alcohol wordt verstrekt aan een 16-minner en ook of er gevraagd wordt om het identiteitsbewijs te tonen. De gemeente kan de gegevens van deze controles opvragen om hiermee een beeld te creëren of en in hoeverre supermarkten hieraan voldoen.

Daarnaast raadt de NVWA de inzet van een zogenoemde ‘mystery shopper’ aan. Een mystery shopper kan door de gemeente naar een supermarkt gestuurd worden om daar te controleren of alcoholverstrekking plaatsvindt aan jongeren onder de 16 jaar. De gemeente

¹²⁴ Integraal Toezicht Jeugdzaken, *Alcoholgebruik onder jongeren: Nota van bevindingen Helmond*, Utrecht: mei 2011, p. 17

¹²⁵ Integraal Toezicht Jeugdzaken, *Alcoholgebruik onder jongeren: Nota van bevindingen Helmond*, Utrecht: mei 2011, p. 18

¹²⁶ Zie bijlage 5 (interview Helmi Reen, juridisch adviseur Horeca en Openbare Orde gemeente Helmond)

¹²⁷ *Kamerstukken II* 2008/2009, 32 022, nr. 2, p. 5

¹²⁸ Zie bijlage 5 (interview Helmi Reen, juridisch adviseur Horeca en Openbare Orde gemeente Helmond)

¹²⁹ Zie bijlage 3 (interview Harm Reker, NVWA)

kan vervolgens, wanneer een overtreding wordt geconstateerd door de mystery shopper, niet handhavend optreden. Dit kan namelijk gezien worden als uitlokking en kan uiteindelijk leiden tot een rechtszaak. Het is dus verstandig om hierin samen te werken met de supermarkten binnen gemeente Helmond, zodat beide partijen kunnen bijdragen aan de voorkoming van verkoop van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar.¹³⁰

HelmondJong2Gether

Binnen gemeente Helmond bestaat er een actieve jongerenvereniging, genaamd HelmondJong2Gether (hierna: HJ2G), dat ongevraagd en gevraagd advies levert aan de gemeente bij het opstellen van beleid. HJ2G staat in contact met de jongeren in Helmond. Uit een gesprek¹³¹ met de leden van HJ2G is gebleken dat zij het belangrijk vinden dat met name de nadruk wordt gelegd op preventie in het nieuwe alcoholbeleid. Het intensief controleren op de supermarkten is volgens hen niet effectief. Indien een supermarkt de bevoegdheid wordt onttrokken om zwakalcoholhoudende drank te verkopen, dan zullen de jongeren trachten om op een andere manier hieraan te komen. De jongeren zullen bij andere supermarkten alsnog alcohol proberen te kopen. Hierdoor zal dit uiteindelijk geen effect hebben op het alcoholgebruik door jongeren.¹³² Hiermee wordt ook bedoeld op het feit dat het enkel bestraffen niet effectief zal zijn en dat de gemeente gefocust dient te zijn op het geven van voorlichting om de gevaren te laten inzien. Het geven van voorlichting zou al in het basisonderwijs moeten beginnen, zodat jeugdigen op jonge leeftijd geïnformeerd worden over de gevaren van alcoholgebruik. De problematiek zou met name liggen op de zogenaamde 'thuisdrinkers'. Het komt steeds vaker voor dat jongeren in groepsverband geld bij elkaar leggen en vervolgens één van hen, die al wel 16 jaar is, alcoholhoudende drank koopt om dit vervolgens thuis te nuttigen. Hiertegen kan de gemeente niet handhavend optreden, omdat het nuttigen van alcoholhoudende drank in de huiselijke sfeer gebeurt. Daarom is het van belang dat scholen en ouders de jongeren in een vroeg stadium wijzen op de gevaren.

De gemeente wordt geadviseerd om, zoals de NVWA dit momenteel ook doet, te werken met weekendpoulers, om het toezicht op de leeftijdsgrenzen uit te oefenen.¹³³ Zij kunnen hiertoe vrijwilligers inzetten om de observatiefase uit te voeren. HJ2G geeft aan dat jeugdigen van 13, 14 en 15 jaar hiervoor het meest geschikt zijn. Deze jeugdigen kunnen bij supermarkten, verenigingen en horecalokaliteiten trachten alcoholhoudende drank te kopen. Vervolgens brengen zij hiervan verslag uit aan de gemeente. De gemeente kan op haar beurt de gecontroleerde bedrijven aanspreken op de bevindingen. Deze manier van controleren is ook door de NVWA aangeraden, namelijk het inzetten van mystery shoppers. Een dergelijk project is reeds in gemeente Hillegom uitgevoerd en dit heeft succes opgeleverd.¹³⁴ Bij dit project werden jongeren van 14 en 15 jaar ingezet die alcoholverkooppunten bezochten en daar trachtten alcoholhoudende drank te kopen.¹³⁵ Het project is uitgevoerd in drie onderzoeksrondes, waarbij iedere lokaliteit dus drie keer is bezocht. Na de eerste onderzoeksrunde, waarbij 18 lokaliteiten meerdere keren werden bezocht, bleek dat in 77% gevallen niet gevraagd werd om het legitimatiebewijs te tonen en werd ten onrechte alcoholhoudende drank verstrekt aan een minderjarige. De bedrijven, die bezocht waren in de eerste onderzoeksrunde, ontvingen van de gemeente een brief met daarin uitleg over het onderzoek. De bedrijven die ten onrechte alcoholhoudende drank hadden verstrekt kregen van de gemeente een training aangeboden voor hun personeel, genaamd 'Durf te vragen!'. Na de eerste onderzoeksrunde hebben nog twee rondes plaatsgevonden.¹³⁶ Het percentage

¹³⁰ Zie bijlage 3 (interview Harm Reker, NVWA)

¹³¹ Zie bijlage 2 (interview HJ2G)

¹³² Zie bijlage 2 (interview HJ2G), vraag 2,3,5

¹³³ Zie bijlage 2 (interview HJ2G), vraag 4

¹³⁴ Zie bijlage 8 (presentatie resultaten project Hillegom)

¹³⁵ <<http://www.hetccv.nl/nieuws/2011/06/hillegom-zet-mystery-shoppers-in.html>>, geraadpleegd op 24 april 2012

¹³⁶ <<http://www.hillegomonline.nl/Nieuws/110625-mystery-shopper/110625-mystery-shopper.php>>, geraadpleegd op 24 april 2012

van het aantal bedrijven dat alsnog in de fout ging is na de tweede en derde onderzoeksronden aanzienlijk gedaald, namelijk in de tweede ronde naar 33% en in de derde ronde naar 16%.¹³⁷

De bedrijven die in die drie rondes ten onrechte alcohol hadden verstrekt, werden aangemeld bij de NVWA. Bedrijven die geen alcohol hadden verstrekt ontvingen het certificaat 'Verantwoorde alcoholverstrekker'.¹³⁸ Het project heeft zowel bijgedragen aan de bewustwording van jongeren als het controleren en informeren van alcoholverstrekkers. De gemeente heeft met het project bereikt dat meer ondernemers strenger toezien op de leeftijdsgrenzen bij alcoholverstrekking en zij heeft door het project inzicht op de locaties die in de gaten dienen te worden gehouden.

Alvorens de nieuwe Drank- en Horecawet in werking treed zou Helmond de gemeente Hillegom als voorbeeld kunnen nemen en ook een dergelijk project kunnen opstarten. De inzet van deze jonge vrijwilligers kan zij ook na inwerkingtreding blijven voortzetten. Op deze wijze kan de inzet van toezichthouders beperkt worden en vanuit financieel oogpunt is deze optie ook voordeliger voor de gemeente Helmond.

Het is voor de gemeente Helmond dus niet raadzaam om de prioriteit te leggen op een bepaalde branche, maar op de inrichtingen waar de problematiek het grootst is. Dit kunnen zowel supermarkten als cafés zijn.

§ 5.3 Capaciteit

Om het toezicht op een effectieve manier uit te kunnen oefenen is het tevens van belang om de beschikbare capaciteit binnen de gemeente vast te stellen.

De gemeente Helmond heeft van Team handhaving een aantal Buitengewoon Opsporingsambtenaren (hierna: BOA's) tot haar beschikking. Met de gemeente wordt in deze bedoeld de juridisch adviseur Horeca en Openbare Orde die deze handhavers inzet om toezicht uit te oefenen op horecagelegenheden en bij evenementen. Deze handhavers oefenen toezicht niet alleen uit in opdracht voor deze juridisch adviseur, maar uiteraard ook op het gebied van andere aspecten, zoals bouwen en milieu.

Uit een gesprek¹³⁹ met de juridisch adviseur is gebleken dat zij 3 personen tot haar beschikking heeft die het toezicht uitoefenen. Deze 3 personen heeft zij echter niet altijd tot haar beschikking. De juridisch adviseur heeft aangegeven dat de gemeente Helmond uiterekend 1 fulltimer (hierna: fte) heeft die het toezicht uitoefent op de voorschriften uit de drank- en horecavergunning, oftewel voor de basiscontrole.

De NVWA heeft voor gemeenten een berekening gemaakt hoeveel toezichthouders er nodig zijn om het DHW-toezicht uit te oefenen. Hiermee wordt bedoeld basiscontroles en leeftijdsgrenzencontroles. Het handhavingsplan van de gemeente speelt hierbij ook een rol. Hierin wordt onder meer bepaald hoeveel controles er per jaar plaatsvinden, het soort controle, duur van de controles en of de controles alleen of in duo worden uitgevoerd etc.. Een voorbeeld van een berekening wordt hieronder weergegeven:

In het voorbeeld wordt uitgegaan van 300 alcoholverkopende bedrijven (horeca, supermarkten, slijterijen, sportkantines, evenementen, cafetaria's, etc.) binnen een gemeente. Hiervan worden er 50 toegedeeld tot leeftijdsgrenzen hotspots. Bij de berekening wordt ervan uitgegaan dat een gemeente in haar handhavingsplan heeft bepaald dat bij ieder bedrijf 1 keer per jaar een basiscontrole plaatsvindt en dat er bij hotspots 4 keer een leeftijdsgrenzencontrole zal plaatsvinden.

¹³⁷ Zie bijlage 8 (presentatie resultaten project Hillegom)

¹³⁸ <<http://www.hillegomonline.nl/Nieuws/110625-mysteryshopper/110625-mysteryshopper.php>>, geraadpleegd op 24 april 2012

¹³⁹ Zie bijlage 5 (interview Helmi Reen, juridisch adviseur Horeca en Openbare Orde gemeente Helmond)

Op basis van ervaringen van NVWA wordt voor de gemiddelde duur van een basiscontrole uitgegaan van 0,5 uur en voor leeftijdsgrenzencontrole is dit 1,5 uur.

Wanneer deze controles plaatsvinden op basis van het handhavingsplan dan is er voor de basiscontroles 150 uur nodig en voor leeftijdsgrenzencontroles 300 uur. In totaal vergt dit van een gemeente dan 450 uur in een jaar voor deze controles.

Verder moet er ook rekening worden gehouden met de tijd die zit in de administratieve afhandeling (denk hierbij aan bijvoorbeeld het schrijven van een boeterapport) en de reistijd. Naast de toezichtcapaciteit (front office) moet er ook rekening worden gehouden met extra capaciteit in de back office: voor juridische medewerkers, vergunningverleners en voor het in kaart brengen van de hotspots.¹⁴⁰

In voorgaande paragraaf is het aantal alcoholverstrekkende punten ter sprake gekomen. Dit zijn 101 bedrijven waar voornamelijk levensmiddelen verkocht worden, maar waar verkoop van zwakalcoholhoudende drank is toegestaan. En daarnaast bevinden zich in Helmond 256 horecabedrijven. De politie in Helmond heeft, vanuit haar eigen ervaringen, aangegeven dat met name één horecabedrijf (café Plaza) gerekend kan worden tot de hotspots, omdat de betreffende café een toelatingsbeleid heeft dat specifiek gericht is op de jongere jeugd. Daarnaast geeft zij aan dat supermarkten die zich dichtbij scholen van het voortgezet onderwijs bevinden gerekend kunnen worden tot de hotspots. Naast de informatie vanuit de politie, is er vanuit de jongeren ook een aantal horecabedrijven opgesomd die volgens hen als een hotspot aangemerkt kunnen worden. Zij geven uit hun ervaringen aan dat een vijftal cafés (café Zeezicht, café Plaza, Club 10, café Friendz, Muziekcafé), één supermarkt (AH XL), alle verenigingen en de snackbars gerekend kunnen worden tot hotspots. Met deze informatie van de politie en de jongeren kunnen in Helmond 46 ondernemingen (cafés, supermarkten, verenigingen, snackbars en slijterijen) tot de hotspots gerekend worden. De berekening wordt gemaakt op basis van een handhavingsplan waarin bij elk bedrijf 1 keer per jaar een basiscontrole plaatsvindt en bij een hotspot 4 keer per jaar een leeftijdsgrenzencontrole plaatsvindt. De gemeente Helmond zal voor de basiscontroles dan 178,5 uur ($357 \times 0,5$ uur) kwijt zijn. Voor de leeftijdsgrenzencontrole is dit 276 uur ($46 \times 1,5 \times 4$). Dit betekent dat dit in totaal 454,5 uur vergt van de gemeente Helmond voor deze controles (exclusies administratieve afhandeling en de reistijd). De norm voor een fte binnen gemeente Helmond bedraagt op jaarbasis 1650 uur. De gemeente heeft dus hiermee, gelet op de bovenstaande berekening, voldoende capaciteit om het DHW-toezicht uit te oefenen.

De gemeente Helmond heeft al aangegeven dat zij de basiscontroles op dezelfde wijze wil blijven voorzetten, zoals dat op dit moment wordt gedaan. Dit wordt namelijk reeds door de gemeente zelf gedaan door middel van de integrale horecacontroles. Wanneer er dan alleen uitgegaan wordt van de leeftijdsgrenzencontrole, dan zou hiervoor ook voldoende capaciteit beschikbaar zijn. Dit kan namelijk bijgevoegd worden aan de beschikbare 1 fte. Voor wat betreft de capaciteit zou het uitoefenen van het toezicht dus geen belemmering vormen.

§ 5.4 Uitvoering toezicht

Voordat het toezicht uitgevoerd kan worden zijn een aantal zaken van belang om te doen. Ten eerste is het op orde brengen van de vergunningenbestand belangrijk. De vergunningen dienen geactualiseerd te worden, want anders kan de gemeente niet gaan handhaven bij het uitoefenen van het toezicht. Het is immers van belang dat hetgeen wat op de vergunning vermeld wordt ook strookt met de werkelijkheid, anders is de vergunning niet rechtsgeldig. Uit een gesprek met de juridisch adviseur Horeca en Openbare Orde is gebleken dat de actualisatie van het vergunningenbestand van de gemeente Helmond redelijk op orde is. Dit wordt jaarlijks gecontroleerd. Binnen gemeente Helmond gebeurt dit handmatig door de vergunningen administratief te controleren met de gegevens die beschikbaar zijn in het

¹⁴⁰ Voorbeeldberekening toezichtscapaciteit door NVWA, te vinden op <<http://www.handhavingdhw.nl/>>, geraadpleegd op 5 april 2012

Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Ondanks deze controle blijkt soms toch dat de gemeente achter de feiten aanloopt en dat gegevens op de vergunning niet overeenkomen met de werkelijkheid. Deze controle vindt immers één keer in het jaar plaats en dit kan ook niet altijd tijdig gedaan worden. De gemeente zou eventueel een mutatieabonnement van de Kamer van Koophandel kunnen nemen. Hiermee krijgt zij wekelijks of maandelijks de wijzigingen door die zich voordoen binnen de bedrijven binnen haar gemeente. De kosten voor dit abonnement bedraagt ongeveer €900,00 (exclusief BTW).¹⁴¹ Op deze wijze kan de gemeente haar vergunningenbestand nog beter actualiseren. Daarnaast is er binnen gemeente Helmond veel contact met andere instanties die betrokken (kunnen) zijn bij de vergunningcontrole. Hierbij kan gedacht worden aan de handhavers en de politie. Van hen wordt de informatie ontvangen en hierop kan vervolgens worden gehandeld. Om het vergunningenbestand actueel te houden is het belangrijk om dit administratief te controleren, maar ook door informatie van andere betrokken partijen bij de vergunningcontrole.

Om vast te stellen op welke wijze het toezicht het meest effectief uitgeoefend kan gaan worden is het van belang om dit vanuit verschillende visies te bekijken. Bij alcoholbeleid zijn naast de gemeente namelijk ook andere partijen betrokken. Hierbij kan gedacht worden aan STAP en aan de samenwerkingsverband waar de gemeente Helmond in zit. Dit is Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (hierna: SRE). Daarnaast kan ook informatie vergaard worden uit de pilot *Decentralisatie Toezicht Drank- en Horecawet*. De deelnemende gemeenten hebben hiermee kennis gemaakt met het uitoefenen van het toezicht en kunnen hierdoor ook een goed advies leveren. Uit de evaluatie van het derde pilotjaar is gebleken dat de deelnemende pilotdeelnemers verschillen over de wijze waarop invulling gegeven moet worden aan het DHW-toezicht. De deelnemers noemen de volgende opties:

- Regionale samenwerking in het DHW-toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van een pool.
- Centrumgemeente waar omliggende gemeenten DHW-toezicht kunnen inhuren.
- Inhuur van DHW-toezicht bij een regionale dienst.
- Zelfstandige uitvoering van het DHW-toezicht.¹⁴²

STAP

STAP heeft over de wijze van invulling wel een duidelijk standpunt gesteld. Zij stelt namelijk voor om de controles te splitsen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen vergunningencontrole (basiscontrole) en leeftijdsgrenzencontrole. Het toezicht op de voorschriften uit de vergunning worden momenteel door de gemeente zelf uitgeoefend. De leeftijdsgrenzencontrole wordt nog uitgeoefend door de NVWA. Met de wijziging van de Drank- en Horecawet zal dit ook gedaan gaan worden door gemeente. Uit paragraaf 5.3 is gebleken dat de gemeente Helmond wel de capaciteit hiervoor heeft, maar dat het lokaal uitoefenen van dit toezicht niet effectief zal zijn. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat de handhavers reeds bekend zijn in de horecawereld in Helmond. Het toezicht op de naleving van de voorschriften uit de vergunning kan elke gemeente blijven uitoefenen door de inzet van haar handhavers. De leeftijdsgrenzencontrole is het meest effectief als dit regionaal gebeurt, zoals dit ook door STAP wordt aangeraden.

Het standpunt van STAP is gelet op de effectiviteit een goede invulling aan de uitoefening van het toezicht. Dit is ook vanuit financieel oogpunt de meest geschikte manier om het toezicht uit te oefenen.

¹⁴¹ <<http://www.kvk.nl/ondernemen/producten-handelsregister/mutatieabonnement/>>, geraadpleegd op 9 april 2012

¹⁴² T. van Bergen e.a., *Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten, Bevindingen evaluatie 3e pilotjaar*, Nijmegen: NovioConsult 2011, p. 13

SRE

De deelnemende gemeenten aan het SRE komen in werkgroepen bij elkaar om allerlei aspecten op het gebied van beleid binnen de gemeente met elkaar te bespreken. Zo is er bijvoorbeeld een werkgroep Beleid en Regelgeving. In die werkgroep wordt onder andere het alcoholbeleid besproken.

Daarnaast is naar aanleiding van het wetsvoorstel recentelijk een nieuwe werkgroep (Werkgroep Brabant invoering Drank- en Horecawet) tot stand gekomen, waarbij de gemeente Helmond ook aangesloten is, dat opgericht is vanuit Servicepunt Handhaving Noord-Brabant. Hiervoor zijn een aantal gemeenten, NVWA en ook het SRE gevraagd om deel te nemen. In deze werkgroep kunnen gemeenten onderling informatie uitwisselen en dit eventueel gebruiken voor implementatie in het eigen beleid. In de eerste bijeenkomst van deze werkgroep is al gebleken dat een merendeel van de gemeenten het toezicht op regionaal niveau wil gaan uitoefenen. Dit zijn met name ook de kleinere gemeenten die hier een voorstander van zijn.

Gelet op de verschillende visies is het raadzaam dat de gemeente Helmond met een aantal gemeenten regionaal samenwerkt op het gebied van de leeftijdsgrenzencontrole. Hiertoe kunnen zij een pool van toezichthouders opstellen. Elke gemeente die deelneemt levert voor de pool 1 of 2 toezichthouder(s). Deze toezichthouders worden dan ieder in afwisselende vorm ingezet in verschillende gemeenten om de leeftijdsgrenzencontrole uit te voeren. Op deze wijze hoeft de gemeente niet elke handhaver te laten opleiden tot een toezichthouder die voldoet aan de competentieprofiel DHW-controleur NVWA.

De burgemeester dient wel de toezichthouders aan te wijzen. Dit kunnen zowel gemeenteambtenaren als politieambtenaren zijn, maar de toezichthouder dient ook een BOA te zijn.¹⁴³

Indien de gemeente het toezicht regionaal uitoefent zal de burgemeester van Helmond één toezichthouder dienen aan te wijzen, zodat deze aangeleverd kan worden voor de pool. De toezichthouders kunnen vervolgens voor de leeftijdsgrenzencontrole naar de hotspots gaan. De eventuele maatregelen en sancties (administratieve afhandeling) worden dan afgehandeld door de back office, nadat de bevindingen aangeleverd zijn door de toezichthouder. Tevens is het advies om een meldlijn open te stellen waar burgers meldingen/klachten kunnen doen, zoals de NVWA dit ook heeft. Naar aanleiding hiervan kunnen vervolgens ook eventueel controles plaatsvinden.

Voor wat betreft de basiscontroles is het raadzaam om dit uit te voeren op de wijze zoals de gemeente Helmond dit al reeds doet, namelijk in de integrale horecacontroles of n.a.v. meldingen/klachten. Tot slot is het ook raadzaam dat de gemeente een mutatieabonnement neemt, zodat zij haar vergunningenbestand geactualiseerd kan houden.

¹⁴³ <<http://www.handhavingdhw.nl/pilot-decentralisatie/decentralisatie-toezicht>>, geraadpleegd op 10 april 2012

6. Huidige handhavingsbeleid

De horeca vervult binnen een gemeente een maatschappelijke en economische functie. Echter kan de horeca nadelige gevolgen opleveren voor het woon- en leefklimaat, door bijvoorbeeld verstoringen van de openbare orde en geluidsoverlast. Het is van belang dat gemeenten op het gebied van horeca beleid opstellen om te voorkomen dat deze gevolgen de overhand krijgen.¹⁴⁴ Hiertoe wordt een handhavingsbeleid opgesteld. Dit handhavingsbeleid wordt vastgelegd in een beleidsregel. Een beleidsregel wordt gedefinieerd als een: ‘bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van de wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan’.¹⁴⁵ In een beleidsregel worden dus regels vastgelegd waarin het bestuursorgaan aangeeft hoe het een bepaalde, meestal discretionaire bevoegdheid¹⁴⁶, bestuursbevoegdheid uit zal oefenen.¹⁴⁷

De gemeenteraad van Helmond heeft op 5 juli 2011 het nieuwe Horecabeleidsplan Helmond 2011-2015 vastgesteld. Op het gebied van de Drank- en Horecawet is er een stappenplan handhaving opgesteld dat vastgelegd is in de ‘Beleidsregel stappenplan handhaving horeca Helmond 2009. In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op dit beleidsregel.

§ 6.1 Beleidsregel stappenplan handhaving horeca Helmond 2009

De gemeente Helmond heeft haar handhavingsbeleid m.b.t. de Drank- en Horecawet dus vastgelegd in de Beleidsregel stappenplan handhaving horeca Helmond 2009.¹⁴⁸ In deze beleidsregel is opgenomen welke partij (gemeente, politie en de NVWA) stappen neemt en welke bestuurlijke en strafrechtelijke stappen er genomen worden ter handhaving in en rondom horeca-inrichtingen.

In paragraaf 2.3 is reeds aan bod gekomen welke bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen de gemeente heeft op grond van de huidige Drank- en Horecawet. Deze zijn ook opgenomen in bovengenoemde beleidsregel. Voor het opstarten van het handhavingstraject maakt de gemeente gebruik van de volgende informatie¹⁴⁹:

1. Uittreksel handelsregister Kamer van Koophandel en Fabrieken
2. Constatering door gemeentelijk toezichthouder/opsporingsambtenaar
3. Constatering door Politie Brabant Zuidoost
4. Melding derde (vb. omwonende, brouwerij, eigenaar pand)
5. Melding/aanvraag van nieuwe exploitant

Voor wat betreft de strafrechtelijke stappen speelt de gemeente geen rol in. De bestuursrechtelijke regelingen die verbods- en gebodsbepalingen bevatten, bestempelen die overtredingen als een strafbaar feit. Het Openbaar Ministerie beslist over een eventuele strafvervolgning en hanteert strafrechtelijke handhavingsmiddelen.

In de beleidsregel wordt vervolgens onderscheid gemaakt tussen zes situaties die zich voor kunnen doen en waaruit vervolgens de daarbij horende handhavingstraject in gang wordt gezet. Deze zes situaties zijn als volgt¹⁵⁰:

- a. Er wordt een nieuw dan wel bestaand (overname) horecabedrijf geëxploiteerd zonder vergunning ingevolge de Drank- en Horecawet. Vergunning is al dan niet aangevraagd.
- b. Er heeft zich een wijziging in de ondernemingsvorm voorgedaan

¹⁴⁴ Joosten 2011(deel 1), p. 123

¹⁴⁵ Artikel 1:3 lid 4 Awb

¹⁴⁶ “Dit zijn bevoegdheden die bestuursorganen vrijlaten om in concrete gevallen naar eigen inzicht besluiten te nemen”.

¹⁴⁷ Damen e.a. 2009, p. 233

¹⁴⁸ Beleidsregel stappenplan handhaving horeca Helmond 2009, p 1 t/m 6

¹⁴⁹ Beleidsregel stappenplan handhaving horeca Helmond 2009, p. 2

¹⁵⁰ Beleidsregel stappenplan handhaving horeca Helmond 2009, p. 2

- c. De horecaverunning is geweigerd en er wordt toch geëxploiteerd
- d. De horecaverunning is ingetrokken en er wordt nog steeds geëxploiteerd
- e. Er wordt gehandeld in strijd met andere voorschriften dan die tot intrekking o.g.v. artikel 31 Drank- en Horecawet kunnen leiden
- f. De horecaverunning is vervallen en er wordt geëxploiteerd

De situaties zullen per geval en met de daarbij horende stappen in de volgende paragrafen nader toegelicht worden.

§ 6.2 Handhavingstraject situatie a

De situatie zoals genoemd onder a ziet toe op de situatie dat in een pand of in een pand horend gebouw, keet of mobiele, welk niet bestemd is voor de horeca, illegaal bedrijfmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank wordt verstrekt voor gebruik ter plaatse. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld illegale kroeg aan huis, in een schuur, een keet of caravan. Strafrechtelijk optreden heeft hierbij voorrang. In de beleidsregel is opgenomen dat de politie optreedt en de drankverstrekking ongedaan maakt en vervolgens wordt er aanvullend bestuursrechtelijke opgetreden. Bij het bestuursrechtelijk optreden worden de stappen behorend bij deze situatie gevolgd met het doel dat niet de kans wordt geboden dat er een vergunning aangevraagd wordt. Wanneer de gemeente constateert dat een horecabedrijf zonder vergunning geëxploiteerd wordt, dan zal het college van B&W een voornemen tot bestuursdwang versturen op grond artikel 5:24 Awb. Hierin wordt dan vermeld dat indien de exploitatie niet binnen 14 dagen wordt beëindigd, dit gedaan zal worden door de gemeente. In dat voornemen wordt aan de ondernemer de kans geboden om een vergunning aan te vragen en/of de aanvraagprocedure af te wachten (legalisatie) onder een aantal voorwaarden. De indieningstermijn van de aanvraag en/of zienswijzen is gesteld op 14 dagen.

Indien binnen de gestelde termijn geen ontvankelijke aanvraag en geen zienswijzen worden ingediend, dan gaat de gemeente over tot het versturen van de definitieve bestuursdwangbesluit met daarin een begunstigingstermijn dat vastgesteld is op 14 dagen. Indien de ondernemer binnen 14 dagen niet overgaat tot beëindiging van de exploitatie, dan gaat het college van B&W over tot sluiting van het horecabedrijf. De kosten hiervan komen voor rekening van de exploitant.

Indien binnen de gestelde termijn alleen een zienswijze wordt ingediend, dan vindt er een belangenafweging plaats door het college van B&W. Er moeten bijzondere omstandigheden aangevoerd worden alvorens het college van B&W besluit om niet over te gaan tot een definitief bestuursdwangbesluit. Wanneer er geen sprake is van bijzondere omstandigheden, dan zal het definitieve bestuursdwangbesluit verstuurd worden en geldt de hierboven genoemde procedure.

Indien binnen de gestelde termijn een ontvankelijke aanvraag voor een drank- en horecaverunning wordt ingediend of deze was reeds ingediend, dan zal er via een quick scan bekeken worden of de aanvraag kans van slagen heeft. Indien aan de voorwaarden, zoals deze vermeld worden in de beleidsregel¹⁵¹, voldaan wordt zodat een concreet zicht op legalisatie bestaat zal het voornemen niet vervolgd worden. Het college van B&W zal binnen 3 maanden met een definitief besluit komen.

Indien niet aan de voorwaarden voldaan wordt, zodat geen concreet zicht op legalisatie bestaat dan zal het definitieve bestuursdwangbesluit verzonden worden.¹⁵²

¹⁵¹ Beleidsregel stappenplan handhaving horeca Helmond 2009, p. 3 onder stap 2

¹⁵² Beleidsregel stappenplan handhaving horeca Helmond 2009, p 2-3

§ 6.3 Handhavingstraject situatie b

Er is sprake van de situatie genoemd onder b, wanneer een ondernemer het verzuimd heeft om tijdig (voordat de wijzigingen intreden) een nieuwe horecaverunning aan te vragen in verband met een wijziging van de ondernemingsvorm. Voor deze situatie worden dezelfde stappen doorlopen als in situatie a.

§ 6.4 Handhavingstraject situatie c

Deze situatie doet zich voor wanneer een aangevraagde horecaverunning door het college van B&W wordt geweigerd, maar de ondernemer blijft de exploitatie voortzetten. Indien geconstateerd wordt dat een horeca-inrichting zonder een horecaverunning exploiteert, dan ontvangt de ondernemer een voornemen tot bestuursdwang op grond van artikel 5:24 Awb van het college van B&W. Hierin wordt medegedeeld dat de exploitatie beëindigd dient te worden en indien dat niet gebeurt, dit van gemeentewege zal gebeuren. De gemeente Helmond hanteert een termijn van 14 dagen voor het indienen van zienswijzen. Nadat er eventuele zienswijzen zijn ingediend, vindt de beoordeling daarvan plaats door het college van B&W. Het definitieve bestuursdwangbesluit wordt verzonden, indien er geen sprake is van bijzondere omstandigheden of indien niet binnen de gestelde termijn zienswijzen ingediend zijn. In het definitieve bestuursdwangbesluit wordt een begunstigingstermijn van 14 dagen gesteld. Dit betekent dat wanneer de ondernemer binnen die 14 dagen niet overgaat tot sluiting van de horeca-inrichting, de horeca-inrichting feitelijk gesloten wordt door het college van B&W.¹⁵³

§ 6.5 Handhavingstraject situatie d

Op grond van artikel 31 Drank en Horecawet kan het college van B&W een vergunning intrekken. In bovengenoemd artikel staan de intrekkingsoorzaken opgesomd. Uit de beleidsregel vloeit voort dat de intrekking van een vergunning minstens een maand nadat het voornemen tot intrekking aan de vergunninghouder is bekendgemaakt geschiedt. Of er een intrekkingprocedure in gang wordt gezet of dat er eerst 1 of meerdere waarschuwingen worden verzonden is, wanneer intrekking niet imperatief is voorgeschreven, afhankelijk van de aard en de omvang van de overtreding.

Wanneer een vergunning wordt ingetrokken, dan is het exploiteren van het horecabedrijf verboden. In de gemeente Helmond wordt gelijktijdig met het versturen van het voornemen tot de intrekking van de horecaverunning, een voornemen tot bestuursdwang op grond van artikel 5:24 Awb verzonden. Hierin wordt aan de ondernemer meegedeeld dat de exploitatie beëindigd dient te worden en wanneer dat niet gebeurt, dit van gemeentewege zal gebeuren. Hierbij wordt de termijn voor het indienen van zienswijzen op 1 maand gesteld. De eventuele ingediende zienswijzen worden vervolgens beoordeeld door het college van B&W. Ook in deze situatie wordt in de beleidsregel vermeld dat er bijzondere omstandigheden aangevoerd moeten worden alvorens het college van B&W niet besluit over te gaan tot een definitief bestuursdwangbesluit. En ook hier geldt weer een begunstigingstermijn van 14 dagen, waar binnen de ondernemer over dient te gaan tot sluiting van het horecabedrijf.¹⁵⁴

§ 6.6 Handhavingstraject situatie e

De ondernemer ontvangt een waarschuwing van het college van B&W, wanneer de gemeente constateert dat een voorschrift niet wordt nageleefd. Indien wederom wordt geconstateerd dat een voorschrift niet wordt nageleefd, dan wordt er door het college van B&W een voornemen tot oplegging van een last onder dwangsom verstuurd. Dit betreft een dwangsom die verschuldigd wordt voor iedere nog geconstateerde overtreding. De hoogte van de dwangsom wordt bepaald op basis van de aard en de omvang van het niet nageleefde voorschrift. De termijn voor het indienen van een zienswijze is 14 dagen. Hierna volgt de beoordeling van de eventuele ingediende zienswijze door het college van B&W. Ook hier geldt dat het college van B&W niet overgaat tot definitieve oplegging van een last onder

¹⁵³ Beleidsregel stappenplan handhaving horeca Helmond 2009, p 4-5

¹⁵⁴ Beleidsregel stappenplan handhaving horeca Helmond 2009, p 5

dwangsom als er bijzondere omstandigheden aangevoerd zijn. Als er geen sprake is van bijzondere omstandigheden of indien niet binnen de gestelde termijn zienswijzen zijn ingediend, dan wordt het definitieve besluit tot oplegging van een last onder dwangsom verzonden met daarin een begunstigingstermijn van 14 dagen. Wanneer vervolgens binnen 14 dagen het betreffende voorschrift niet wordt nageleefd, dan gaat de gemeente over tot invordering van de (verbeurde) dwangsom.¹⁵⁵

§ 6.7 Handhavingstraject situatie f

In artikel 33 van de Drank- en Horecawet is vastgelegd wanneer een vergunning vervalt. Wanneer er vervolgens gebruik wordt gemaakt van een vervallen vergunning treedt de gemeente Helmond hiertegen op zoals dat gedaan zou worden als er geen vergunning was afgegeven. In deze situatie wordt er daarom net zo opgetreden als in situatie a, welk beschreven is in paragraaf 6.2.

¹⁵⁵ Beleidsregel stappenplan handhaving horeca Helmond 2009, p 6

7. Toepassing handhavingsbevoegdheden

Met de wijziging van de Drank- en Horecawet krijgt de burgemeester nieuwe bevoegdheden om te handhaven. De bevoegdheden die de burgemeester mag gebruiken zijn in hoofdstuk 2 besproken. Deze worden op dit moment nog toegepast door het college van B&W, omdat zij nog belast is met de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Daarnaast krijgt de burgemeester de bevoegdheid om een vergunning tijdelijk te schorsen. De gemeente zal haar handhavingsbeleid hierop dienen aan te passen. Bij het aanpassen van het handhavingsbeleid dient een keuze gemaakt te worden over de wijze van aanpak. Hierbij kan gedacht worden aan de soort controles die er gehouden zullen worden gehouden en of deze gecombineerd worden met andere controles. Het handhavingsbeleid vloeit dus voort uit de wijze van het uitoefenen van het toezicht. In dit hoofdstuk zal besproken worden van welke bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden de burgemeester na inwerkingtreding van de nieuwe Drank- en Horecawet gebruik kan maken en vervolgens zal uiteengezet worden welke van deze bevoegdheden het meest geschikt zijn voor de gemeente Helmond.

§ 7.1 Handhavingsbevoegdheden

In de inleiding werd al vermeld dat het college van B&W met de huidige Drank- en Horecawet belast is met de uitvoering hiervan. Na inwerkingtreding van de nieuwe Drank- en Horecawet zal de burgemeester belast zijn met de uitvoering. De burgemeester kan handhavend optreden wanneer er overtredingen worden geconstateerd. De burgemeester heeft hiertoe een aantal bestuursrechtelijke instrumenten tot haar beschikking. Ten eerste zijn dit natuurlijk de bevoegdheden die reeds toepasbaar zijn op grond van de huidige Drank- en Horecawet, zoals deze reeds zijn besproken in hoofdstuk 2. Daarnaast krijgt de burgemeester met de wijziging van Drank- en Horecawet een nieuwe bevoegdheid erbij. De burgemeester mag namelijk een vergunning schorsen voor de duur van maximaal 12 weken.¹⁵⁶ Dit is mogelijk indien er sprake is van de gronden genoemd in artikel 31 lid 2 jo. lid 3 nieuwe Drank- en Horecawet¹⁵⁷. De genoemde gronden zijn eveneens van toepassing in geval een vergunning wordt ingetrokken. De burgemeester zal in dit verband de afweging dienen te maken of een vergunning tijdelijk wordt geschorst of wordt ingetrokken.

In hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat voor de handhaving gebruik kan worden gemaakt van de volgende bestuursrechtelijke instrumenten:

- last onder bestuursdwang
- last onder dwangsom
- schriftelijke waarschuwing
- bestuurlijke boete
- intrekking vergunning
- intrekking verleende subsidie

Daarnaast krijgt de burgemeester met de nieuwe Drank- en Horecawet de bevoegdheid om een vergunning te schorsen.

Uit een gesprek¹⁵⁸ met de juridisch adviseur Horeca en Openbare Orde van de gemeente is gebleken dat er bij de gemeente Helmond voornamelijk gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid de last onder dwangsom, voor de overtredingen die in horeca-inrichtingen worden geconstateerd. Dit betreffen geen overtredingen van de Drank- en Horecawet, zoals dit in de volgende paragraaf toegelicht zal worden. Uit voorgaande hoofdstuk is gebleken dat de gemeente Helmond voornamelijk gebruik maakt van de bevoegdheid de last onder bestuursdwang. De bevoegdheden intrekken van de vergunning en intrekking van de verleende subsidie komen zelden voor binnen de gemeente Helmond. De intrekking van een

¹⁵⁶ Artikel 32 lid 1 nieuwe Drank- en Horecawet

¹⁵⁷ *Kamerstukken II* 2008/2009, 32 022, nr. 2, p. 9

¹⁵⁸ Zie bijlage 5 (interview Helmi Reen)

vergunning geschiedt indien het een ernstig incident betreft waardoor dit in het belang van de openbare orde noodzakelijk geacht wordt. De gemeente heeft voldoende bevoegdheden om handhavend op te treden. Het is hierbij wel van belang om af te wegen welke handhavingsinstrument voor het beleid van de gemeente Helmond het meest geschikt is.

§ 7.2 Geschikte toepasbare handhavingsbevoegdheden voor gemeente Helmond

De gemeente heeft aangegeven de inzet van de bestuursrechtelijke handhavingsinstrument de last onder bestuursdwang voor overtredingen van de Drank- en Horecawet te willen blijven hanteren. Zij wil in haar nieuwe beleid zoveel mogelijk aansluiting zoeken in haar huidige beleid. Het is echter wel van belang om te kijken of de handhavingsinstrumenten, zoals opgenomen in het huidige handhavingsbeleid, ook de meest geschikte instrumenten zijn om toe te passen gelet op de wijze waarop het toezicht uitgeoefend gaat worden.

Basiscontroles

Uit voorgaande hoofdstuk is gebleken dat de gemeente Helmond reeds de basiscontroles zelf uitvoert. Dit zal de gemeente Helmond ook na inwerkingtreding van de nieuwe Drank- en Horecawet op dezelfde wijze blijven voortzetten, namelijk door dit tijdens de integrale horecacontroles uit te voeren.

Voor wat betreft de leeftijdsgrenzencontroles, die de gemeente ook moet gaan uitvoeren, wordt geadviseerd om het toezicht hierop regionaal uit te voeren. Het toezicht zal dus uitgeoefend worden door toezichthouders van andere gemeenten waarmee gemeente Helmond samen zal werken.

Binnen elke gemeente geldt uiteraard een eigen handhavingsbeleid en de gemeenten die met elkaar samenwerken zullen dus op basis van het beleid van de betreffende gemeente dienen te handhaven.

De gemeente heeft aangegeven voornamelijk gebruik te maken van de last onder dwangsom. Uit voorgaande hoofdstuk is gebleken dat in 5 van de 6 situaties (A t/m F) er gebruik wordt gemaakt van de bestuursrechtelijke handhavingsinstrument de last onder bestuursdwang. Dat de gemeente toch vaker de last onder dwangsom oplegt, heeft te maken met de overtredingen die in de praktijk vaak voorkomen. De overtredingen die in Helmond het meest geconstateerd worden zijn:

- Exploitatie van de onderneming buiten de geldende sluitingstijden¹⁵⁹. Hiervoor hanteert de gemeente een aparte beleidsregel¹⁶⁰ en hierin is opgenomen dat in dat geval een last onder dwangsom opgelegd kan worden.

- Het aanwezig hebben van een speelautomaat zonder vergunning of in strijd met een vergunning.¹⁶¹

De bovenstaande overtredingen staan los van de Drank- en Horecawet, maar dit zijn de meest voorkomende overtredingen die geconstateerd worden in horecalokaliteiten in Helmond.

Last onder bestuursdwang

Voor wat betreft de basiscontroles zal de gemeente het toezicht dus op dezelfde wijze blijven voortzetten. Daarnaast geeft de gemeente aan volgens haar huidige handhavingsbeleid te willen blijven handhaven. Dit zou betekenen dat de gemeente voornamelijk gebruik zal maken van de last onder bestuursdwang. Dit is in dat geval (vergunningcontrole) ook het meest geschikt toepasbare handhavingsinstrument. Hiermee kan namelijk de overtreding ongedaan gemaakt worden en ziet de overtreder ook in dat hij daadwerkelijk een overtreding heeft begaan. De inzet van dit handhavingsinstrument is ook vertrouwelijk voor de gemeente Helmond.

¹⁵⁹ Beleidsregel stappenplan handhaving horeca Helmond 2009, p.8

¹⁶⁰ Beleidsregel ontheffingen en handhaving sluitingstijden Helmond 2009

¹⁶¹ Beleidsregel stappenplan handhaving horeca Helmond 2009, p. 8

Last onder dwangsom

De last onder dwangsom is ook een geschikte handhavingsinstrument om een overtreding ongedaan te maken. Met het gebruik van dit instrument wordt een overtreder ook geraakt in zijn portemonnee en dit kan effect hebben op het naleefgedrag. Dit handhavingsinstrument wordt in de gevallen zoals hierboven vermeld ingezet. De gemeente wil voor de basiscontroles gebruik maken van de last onder dwangsom en daarom wordt ook aangeraden dit in die gevallen te blijven hanteren.

Schriftelijke waarschuwing

De inzet van dit instrument bij constatering van een overtreding versterkt enerzijds de vertrouwensband. De ondernemer krijgt alsnog de kans om de regels na te leven en hiermee toont de gemeente Helmond vertrouwen jegens de ondernemers. Echter is dit instrument niet het meest toepasbare ter handhaving bij de basiscontroles. Het is namelijk van belang dat de overtreding ongedaan wordt gemaakt en indien dat niet wordt gedaan, dat de ondernemer weet dat dit door de gemeente gedaan zal worden op kosten van de ondernemer. Het versturen van een waarschuwing wordt niet aangeraden ter handhaving.

Bestuurlijke boete

Indien de gemeente ervoor kiest om gebruik te maken van de bestuurlijke boete, dan zal dit voor de toezichthouders meer werk opleveren doordat ze boeterapporten dienen te schrijven. Daarnaast dient de boeterapport door een onafhankelijk afdeling beoordeeld te worden. Er wordt hierbij bekeken of de boeterapport voldoende bewijs bevat van een beboetbare overtreding van de wet. Daarnaast wordt gecontroleerd of de boeterapport in administratief opzicht volledig is.¹⁶²

Intrekking van een vergunning of intrekking van een verleende subsidie

De intrekking van een vergunning of de verleende subsidie is bij de basiscontroles niet een handhavingsinstrument dat ingezet kan worden. Dit zal namelijk niet proportioneel en subsidiair zijn gelet op de overtredingen die bij de basiscontroles worden geconstateerd. De inzet van deze instrumenten zijn te ingrijpend. Indien de gemeente wel van deze instrumenten gebruik wenst te maken, dan is het raadzaam om gebruik te maken van een stappenplan. Op deze wijze weten zowel de gemeente als de ondernemers in welke situatie de vergunning of subsidie ingetrokken kan worden. De gemeente dient er rekening mee te houden dat indien zij gebruik maakt van de bevoegdheid intrekking van een vergunning er hier niet vanaf gezien kan worden. Het is niet mogelijk af te zien van intrekking van de vergunning en vervolgens gebruik te maken van de bestuurlijke boete. Indien een voornemen tot intrekking van een vergunning wordt verstuurd, dan dient de burgemeester op deze procedure voort te zetten en kan hij er niet voor kiezen om toch een bestuurlijke boete op te leggen.

Schorsen van een vergunning

De intrekking van een vergunning wordt als een te ingrijpend middel ervaren en de schorsing van een vergunning is een gepaste vervangende instrument hiervoor. Met deze bevoegdheid kunnen ondernemers hard aangepakt worden en hoeft de vergunning niet ingetrokken te worden. Dit instrument is echter niet geschikt ter handhaving bij de basiscontroles. De basiscontroles zijn erop gericht om strijdigheden ongedaan te maken en ondernemers bewust te maken van de overtredingen, zodat dit bij een volgende controle niet meer voorkomt.

De toepassing van de handhavingsinstrument de last onder bestuursdwang is concluderend het meest geschikt.

¹⁶² Zie bijlage Procedure bestuurlijke boete DHW, te vinden op <<http://www.handhavingdhw.nl/faq>>, geraadpleegd op 25 april 2012

Leeftijdsgrenzencontroles

Gemeente Helmond is voor wat betreft het toezicht op de leeftijdsgrenzen aangeraden om dit in samenwerking met andere gemeenten uit te oefenen. Het is hierbij raadzaam om zoveel mogelijk overeenstemming te zoeken met de samenwerkende gemeenten. Bij een overtreding van artikel 20 Drank- en Horecawet kan een bestuurlijke boete opgelegd worden op grond van artikel 44a Drank- en Horecawet.

Bestuurlijke boete

De burgemeester zal na inwerkingtreding van de nieuwe Drank- en Horecawet dienen te beslissen of er een bestuurlijke boete opgelegd wordt. De burgemeester kan er ook voor kiezen om alvorens de bestuurlijke boete op te leggen de ondernemer bestuurlijk te waarschuwen. Dit kan beoordeeld worden op de ernst van de overtreding en eventuele recidive. De ernst van de overtreding kan beoordeeld worden op grond van de leeftijd van de jongeren die alcoholhoudende drank krijgt. De gemeente kan hierbij een onderscheid maken tussen 12- en 13-jarigen en 14 en 15-jarigen. Daarnaast dient er gekeken te worden of de betreffende ondernemer al eerder dezelfde overtreding heeft begaan. Hierbij wordt aangeraden om in geval van recidive direct over te gaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete en geen waarschuwing meer te versturen. Iedere ondernemer krijgt hiermee eerst de gelegenheid om in te zien dat zij strenger dient toe te zien op leeftijdsgrenzen bij verstrekking van alcohol. Bij een herhaalde overtreding is het dan ook noodzakelijk om een sanctie op te leggen, immers de ondernemer heeft de eerste kans verspeeld. Het is op deze wijze voor de toezichthouders ook helder in welke gevallen er een bestuurlijke boete opgelegd moet worden en wanneer er eerst een schriftelijke waarschuwing verstuurd kan worden. De gemeente wil met name ook werken aan preventie en voorlichting, en met de invulling van de handhaving op deze wijze kan dit ook. Zij kan namelijk bij de eerste constatering van de overtreding eventueel de ondernemer adviseren hoe zij het beste erop kan toezien dat bij alcoholverstrekking de leeftijd wordt gecontroleerd. De gemeente heeft hiermee ook op financieel vlak een voordeel. Zij hoeft op deze manier niet direct de tijd te steken in het handhaven, maar kan middels informeren de ondernemer bewegen tot het naleven van de voorschriften.

De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom

De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom worden niet aangeraden, omdat deze gericht zijn om een overtreding te herstellen. Bij de leeftijdsgrenzencontroles kan de overtreding niet ongedaan gemaakt worden, omdat wanneer eenmaal ten onrechte alcohol is geschonken aan een minderjarige dit niet meer hersteld kan worden. Deze handavingsinstrumenten zijn daarom niet raadzaam om in te zetten.

Schriftelijke waarschuwing

Bij constatering van de overtreding dat er alcoholhoudende drank wordt verstrekt aan jongeren onder de 16 jaar is het schriftelijk waarschuwen van de overtreder raadzaam wanneer de overtreder deze overtreding voor de eerste keer begaat. De gemeente kan hierbij de ondernemer ook advies leveren over hoe er controle gehouden kan worden op de leeftijdsgrenzen. De inzet van dit instrument wordt afgeraden wanneer er sprake is van recidive.

Intrekking van een vergunning of intrekking van een verleende subsidie

De inzet van deze instrumenten is hier ook niet raadzaam. De gemeente Helmond is voornamelijk gericht op preventie en wenst voornamelijk eraan bij te dragen dat het naleefgedrag van ondernemers verbeterd middels informeren en adviseren. Wanneer geconstateerd wordt dat een ondernemer ten onrechte alcoholhoudende drank verstrekt, dan is het intrekken van een vergunning of verleende subsidie een te ingrijpend middel. Ook vooral omdat in de Drank- en Horecawet is geregeld dat in geval van constatering van deze overtreding een bestuurlijke boete opgelegd kan worden en er niet gesproken wordt over het eventueel intrekken van een vergunning. Wanneer bij een leeftijdsgrenzencontrole wordt

geconstateerd dat er drugs aanwezig zijn in de inrichting, dan kan de burgemeester eventueel wel ervoor kiezen om de vergunning in te trekken.

Schorsen van de vergunning

Hierboven werd vermeld dat de intrekking van een vergunning als een te ingrijpend middel wordt ervaren om in te zetten ter handhaving. Bij constatering van ten onrechte verstrekking van alcohol aan een minderjarige, kan de burgemeester met de nieuwe Drank- en Horecawet de vergunning schorsen. De inzet van dit instrument voor deze overtreding is toepasselijk wanneer er sprake is van recidive. Wanneer de gemeente dit handhavingsinstrument wil gaan gebruiken, dan is het raadzaam hiertoe een beleidsregel op te stellen. In deze beleidsregel kan opgenomen worden dat wanneer bovenvermelde overtreding voor de derde keer wordt geconstateerd de vergunning geschorst kan worden.

Bij het opstellen van haar nieuwe handhavingsbeleid wordt de gemeente Helmond aangeraden om ter handhaving bij de basiscontroles de bestuursrechtelijke handhavingsinstrument de last onder bestuursdwang te hanteren. Voor de handhaving bij de leeftijdsgrenzencontroles wordt aangeraden om de bestuurlijke boete in combinatie met de schriftelijke waarschuwing te hanteren.

Verder is geconstateerd dat de gemeente Helmond in haar beleidsregel geen handhavingsmatrix heeft opgenomen. De huidige beleidsregel is hierdoor onoverzichtelijk. Het is raadzaam om in de beleidsregel te werken met een handhavingsmatrix. Met een dergelijke matrix is het in één oog opslag te zien welke stap er genomen dient te worden. Zij zou hierin een voorbeeld kunnen nemen van de matrix van de gemeente Breda.¹⁶³ Ook de matrix van de gemeente Eindhoven is een geschikte voorbeeld om te volgen.¹⁶⁴

In hoofdstuk 5 is de Werkgroep Brabant invoering Drank- en Horecawet ter sprake geweest. De deelnemende gemeenten aan dit werkgroep hebben aangegeven dat met het oog op rechtsgelijkheid en 'gelijk speelveld' het wenselijk is als er één Brabants sanctiebeleid tot stand komt. Binnen de werkgroep zal in samenwerking met andere betrokken partijen, zoals politie en justitie, een voorstel voor een sanctiebeleid opgesteld worden en dit zal vervolgens aan Brabantse gemeenten voorgelegd worden. Bij het regionaal uitoefenen van het toezicht is een dergelijk sanctiebeleid weliswaar ideaal en gewenst, maar toch niet haalbaar. Binnen iedere gemeente bestaan er verschillen en met het oog op die verschillen is een Brabants sanctiebeleid niet haalbaar.

Gemeente Helmond heeft al aangegeven in een dergelijk sanctiebeleid niet geïnteresseerd te zijn en die mening wordt ook gedeeld door een aantal andere gemeenten.

¹⁶³ Beleidsregel Handhaving@horeca Breda, p. 4-6

¹⁶⁴ Horecastappenplan Eindhoven 2010, p. 7

8. Conclusies en aanbevelingen

Ten aanzien van de voorgaande hoofdstukken kunnen conclusies getrokken worden. Deze conclusies zullen in de volgende paragraaf ter sprake komen. Het hoofdstuk zal afgesloten worden met een aantal aanbevelingen aan de gemeente Helmond.

§ 8.1 Centrale vraag

Wat is de beste manier voor de gemeente Helmond om het toezicht op de nieuwe Drank- en Horecawet uit te oefenen en vervolgens te handhaven?

§ 8.2 Conclusies

De Drank- en Horecawet is in Nederland het juridisch kader voor de verstrekking van alcoholhoudende drank. In de Drank- en Horecawet worden regels gesteld omtrent verstrekking van alcoholhoudende drank. Zo is er in de Drank- en Horecawet geregeld dat (in de meeste gevallen) een vergunning vereist is voor het verstrekken van alcoholhoudende drank. Het doel van de Drank- en Horecawet is om gezondheidsrisico's en maatschappelijke problemen door alcoholmisbruik te voorkomen. In de wet is geregeld waaraan bedrijven moeten voldoen om alcoholhoudende drank te mogen verkopen. Hierbij kan gedacht worden aan vergunningen en ontheffingen, leeftijdsgrenzen, aanduiding van leeftijdsgrenzen, bedrijfsinrichting en het aanwezig zijn van de leidinggevende.

Horeca- en slijtersbedrijven zijn verplicht om in het bezit te zijn van een drank- en horecavergunning. Deze vergunning wordt verleend, indien voldaan wordt aan zedelijkheids- en inrichtingseisen en men dient te beschikken over kennis van sociale hygiëne. Echter is niet iedere inrichting vergunningplichtig. Supermarkten, snackbars en cafetaria's hebben geen vergunning nodig, maar mogen dan ook enkel zwakalcoholhoudende drank verstrekken.

Er dient toezicht gehouden te worden of inrichtingen zich ook houden aan de voorschriften uit de vergunning en voorschriften uit de Drank- en Horecawet. De NWVA is belast met het toezicht en handhaving van de voorschriften van de Drank- en Horecawet. De NVWA controleert onder meer of er geen alcoholhoudende drank wordt verstrekt aan jongeren onder de 16 jaar en of er geen alcoholhoudende drank wordt verkocht in inrichtingen waar dit niet is toegestaan, bijvoorbeeld een tankstation. Indien de NVWA constateert dat er sprake is van een overtreding van de Drank- en Horecawet, dan kan zij een schriftelijke waarschuwing afgeven of een bestuurlijke boete opleggen. De NVWA informeert de gemeente hierover. De gemeente is belast met het toezicht op de naleving van de voorschriften van de vergunning. Om op te treden tegen een strijdigheid met de Drank- en Horecawet heeft de gemeente een aantal bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten die haar toekomt op grond van de Gemeentewet, Awb, Drank- en Horecawet en de APV. Zo kan de gemeente bestuursdwang toepassen of een last onder dwangsom opleggen. Daarnaast kan de gemeente kiezen voor een schriftelijke waarschuwing, bestuurlijke boete, sluiting van de horeca-inrichting, ontzegging toegang tot een ruimte, intrekken van een verleende subsidie of intrekking van de vergunning.

Om zowel het overmatig alcoholgebruik onder jongeren aan te pakken als de vermindering van de administratieve lasten voor ondernemers te bewerkstelligen, heeft de overheid besloten om de Drank- en Horecawet te wijzigen. Één van de belangrijkste consequenties van het wetsvoorstel is dat de gemeente de wijzigingen zal dienen te implementeren in haar beleid om te voldoen aan de wet- en regelgeving. De nieuwe Drank- en Horecawet brengt de volgende wijzigingen met zich mee:

- In het kader van het streven naar terugdringing van de administratieve lasten wordt met een aantal aanpassingen getracht het vergunningstelsel zodanig te wijzigen, zodat er minder frequent een nieuwe vergunning aangevraagd hoeft te worden. Zo is

in de nieuwe Drank- en Horecawet bepaald dat de vergunning op naam komt te staan van het bedrijf of de ondernemer, terwijl in de vigerende Drank- en Horecawet is geregeld dat de vergunning op naam staat van een leidinggevende. Dit leidde er toe dat wanneer er een nieuwe leidinggevende aantrad, er ook een nieuwe vergunning aangevraagd diende te worden. De gegevens van de leidinggevende zullen met de nieuwe Drank- en Horecawet vermeld worden op een zogenoemde aanhangsel en niet meer in de vergunning. Bij het aantreden van een nieuwe leidinggevende kan deze gemeld worden middels een bijschrijving op het aanhangsel. Wanneer de vergunninghouder een ontvangstbevestiging van de melding heeft ontvangen van de burgemeester, dan mag de leidinggevende haar functie volledig uitoefenen. Daarnaast wordt in de nieuwe Drank- en Horecawet bepaald dat leidinggevendenden die geen enkele bemoeienis hebben met de bedrijfsvoering of exploitatie van het horecabedrijf of het slijtersbedrijf, waarvoor de vergunning wordt aangevraagd of is verkregen, niet over een Verklaring Sociale Hygiëne hoeven te beschikken, terwijl in de huidige Drank- en Horecawet alle leidinggevendenden hierover dienen te beschikken. Tot slot wordt met de nieuwe Drank- en Horecawet een nieuwe handhavingsinstrument gecreëerd. In de huidige Drank- en Horecawet staan een aantal gronden genoemd waarin een vergunning ingetrokken kan worden. Het intrekken van een vergunning werd in bepaalde situaties als een te ingrijpend middel ervaren en daarom is in de nieuwe Drank- en Horecawet het instrument schorsing van de vergunning ingevoerd. De burgemeester dient wel de afweging te maken of het kiest voor intrekking van een vergunning of schorsing van een vergunning. De intrekking van een vergunning gebeurt zelden en wordt enkel gebruik van gemaakt in geval van ernstige verstoring van de openbare orde. De gemeente Helmond zal in haar nieuwe beleid dienen op te nemen in welke gevallen ze gebruik maakt van de bevoegdheid een vergunning te schorsen. Deze eerste wijziging levert voor gemeente Helmond geen nadelige consequenties op.

- De burgemeester wordt in medebewind belast met de uitvoering van de Drank- en Horecawet. In de huidige Drank- en Horecawet is het bevoegde gezag het college van B&W. Met deze wijziging is de burgemeester het bevoegde gezag voor de verlening van vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet en ook om handhavend op te treden in geval van constatering van overtredingen.
- Met de nieuwe Drank- en Horecawet worden gemeenten verplicht om een verordening vast te stellen met lokale regels ten aanzien van paracommerciële bedrijven om oneerlijke mededinging ten opzichte van de reguliere horeca te voorkomen. Zo zullen in de verordening regels opgenomen worden met betrekking tot de schenktijden en rond verstrekking van alcohol tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard en tijdens niet-verenigingsgebonden activiteiten (bijvoorbeeld bruiloften). Door de invoering van lokale schenktijden in de gemeentelijke verordening komt de wettelijke eis deze schenktijden op te nemen in het bestuursreglement te vervallen. Samenhangend met het vervallen van die eis, is het ook niet meer vereist dat de schenktijden duidelijk zichtbaar dienen te zijn in de inrichting. Daarnaast wordt in de nieuwe Drank- en Horecawet bepaald dat in paracommerciële rechtspersonen in totaal twee leidinggevendenden aanwezig hoeven te zijn. Deze twee leidinggevendenden dienen wel aan alle zedelijkheidseisen te voldoen en dienen dus ook te beschikken over een Verklaring Sociale Hygiëne. Tot slot wordt het voor bestuursleden van paracommerciële rechtspersonen mogelijk gemaakt dat zij ook de functie van leidinggevende kunnen hebben. De VNG zal een modelverordening opstellen. De gemeente Helmond kan wat deze wijziging betreft gebruik maken van de modelverordening van de VNG zodra deze definitief is vastgesteld.

- De gemeenten krijgen meer verordenende bevoegdheden om een betere invulling te geven aan het alcoholbeleid om met name het overmatige alcoholgebruik door jongeren te beperken. Met de huidige Drank- en Horecawet wordt de gemeenteraad de mogelijkheid geboden om landelijke regels op enkele punten bij verordening aan te vullen. Door wijziging van de Drank- en Horecawet kan de gemeente toegangsleeftijden koppelen aan (sluitings)tijden en prijsacties in een verordening reguleren.
De VNG zal hier eveneens een modelverordening voor opstellen. De gemeente Helmond is niet verplicht de mogelijkheden die zij krijgt met de nieuwe Drank- en Horecawet op te nemen in een verordening. Jongeren binnen gemeente Helmond geven aan dat dit onnodig zou zijn in Helmond, omdat het niet bijdraagt aan de problematiek om overmatig alcoholgebruik door jongeren aan te pakken. Indien de gemeente toch wenst een verordening op te stellen, dan is het raadzaam gebruik te maken van de modelverordening die de VNG zal ontwikkelen. Deze modelverordening is zodanig opgesteld, zodat de belangen van de betrokkenen partijen zoveel mogelijk worden behartigd en daarmee is het voor de gemeente Helmond aan te raden hiervan gebruik te maken.
- In de nieuwe Drank- en Horecawet wordt een strafbepaling geïntroduceerd dat gericht is op jongeren onder de 16 jaar. Jongeren onder de 16 jaar zijn strafbaar als ze op voor het publiek toegankelijke plaatsen alcoholhoudende drank aanwezig hebben of voor consumptie gereed hebben. De jongeren kunnen een boete opgelegd krijgen van de eerste categorie (maximaal € 380,-) wanneer zij dit verbod overtreden. Hiermee worden naast de alcoholverstrekkers ook de alcoholgebruikers aangepakt. Jongeren geven zelf aan dat ze de strafbaarstelling enerzijds een goede bepaling vinden en anderzijds vinden zij dat het bestraffen van negatief gedrag niet effectief zal zijn. Daartegenover wordt gesteld dat deze bepaling ouders bewust zal maken van de gevolgen van alcoholgebruik door hun kind, omdat de rekening van de boete in de meeste gevallen door de ouders betaald zal worden. Deze wijziging is positief voor de gemeente. Het zal enkel van de gemeente vergen dat er hierop toezicht gehouden dient te worden om het strafbare gedrag te constateren.
- De burgemeester krijgt de bevoegdheid om de niet-vergunningplichtige detailhandelaar de bevoegdheid te ontfeggen om zwakalcoholhoudende drank te verkopen. Dit kan wanneer geconstateerd wordt dat een supermarkt voor de derde keer in één jaar alcoholhoudende drank verkoopt aan jongeren onder de 16 jaar. De ontzegging kan opgelegd worden voor de duur van ten minste een week en ten hoogste 12 weken. Deze wijziging creëert voor de gemeente de mogelijkheid om niet-vergunningplichtige inrichtingen aan te pakken bij constatering van de overtreding. Hierbij is wel belangrijk te melden dat de gemeente dient af te wegen waar zij eventueel haar prioriteit legt voor het houden van het toezicht. Als de gemeente er voor kiest prioriteit te leggen bij de supermarkten, dan zal zij hier het meeste toezicht op dienen te houden. Dit levert voor de toezichthouders een hogere werklast op, omdat het toezicht op de supermarkt intensiever is. De gemeente zal in haar toezichtstrategie dienen op te nemen hoe vaak de controles zullen plaatsvinden.
- Met de nieuwe Drank- en Horecawet wordt het toezicht op de Drank- en Horecawet overgedragen van het Rijk (NVWA) naar de gemeenten. De burgemeester wordt bevoegd om gemeentelijke toezichthouders aan te wijzen. De gemeente zal met deze wijziging belast worden met o.a. de leeftijds grenzencontrole. Om de overdracht van het toezicht op een goede manier te laten verlopen worden de gemeenten, tot 1 jaar na inwerkingtreding van de nieuwe Drank- en Horecawet, ondersteund door de NVWA. Om in aanmerking te komen voor kosteloze inzet van dit team, zullen er criteria vastgesteld worden waaraan gemeenten dienen te voldoen.

- In de nieuwe Drank- en Horecawet wordt het specifiek interbestuurlijk toezicht afgeschaft. Dit betekent dat er geen toezicht op de uitvoering van de Drank- en Horecawet plaatsvindt door een Inspecteur-generaal van het NVWA. Met het afschaffen van het specifiek interbestuurlijk toezicht verminderen de bestuurslasten voor de gemeente. De gemeente zal onder andere geen melding hoeven te doen bij de Inspecteur bij intrekking, verlening of wijziging van een vergunning of ontheffing. Deze wijziging levert voor Helmond dus geen nadelige consequenties op, maar is juist positief.
- Tot slot zijn er nog een aantal kleine wijzigingen die het wetsvoorstel met zich meebrengt. Met de nieuwe Drank- en Horecawet wordt het proeven van alcoholhoudende drank in slijterijen toegestaan. Daarnaast wordt het met de nieuwe Drank- en Horecawet voor de bedrijven duidelijker waar de leeftijdsaanduiding geplaatst dient te worden. Met de wijziging wordt bepaald dat dit geplaatst dient te worden bij de voor het publiek bestemde toegang tot een horecalokaliteit, slijtlokaliteit, een vervoermiddel, een warenhuis, een winkel of een snackbar. Verder wordt het met de nieuwe Drank- en Horecawet mogelijk gemaakt dat er recreatieve spelen worden aangeboden in een horecalokaliteit en kan er alcohol worden geschonken in zalen waar recreatieve spelen worden gespeeld. In de nieuwe Drank- en Horecawet wordt duidelijker omschreven dat de verkoop van zwakalcoholhoudende drank toegestaan is in warenhuizen met een grote levensmiddelenafdeling. Verder wordt de gemeente met de nieuwe Drank- en Horecawet verplicht om ook op een ontheffing de naam van de persoon of personen te vermelden onder wiens of wier onmiddellijke leiding de verstrekking van alcohol geschiedt. De ontheffing dient ter plaatse aanwezig te zijn, zodat dit getoond kan worden aan de toezichthouder. De persoon die leiding geeft aan alcoholverstrekking tijdens evenementen is niet verplicht om te beschikken over een Verklaring Sociale Hygiëne. Er wordt van die persoon ook niet vereist dat deze niet onder curatele staat, dan wel uit ouderlijk gezag of voogdij is ontzet. De burgemeester kan bij een grootschalige evenement aan de evenementenvergunning de voorwaarde verbinden dat de persoon die leiding geeft toch dient te beschikken over een Verklaring Sociale Hygiëne. Ook wordt het voor de burgemeester mogelijk om één ontheffing te verlenen als sprake is van een jaarlijkse terugkerende identieke evenement, waarbij de verstrekking van alcohol telkens geschiedt onder leiding van dezelfde persoon.

Toezicht

De wijziging waarmee het toezicht overgedragen wordt van de NVWA naar de gemeente levert voor de gemeente extra werklast op. De gemeentelijke toezichthouders worden namelijk belast met het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet, wat op dit moment nog uitgeoefend wordt door de NVWA. De basiscontroles worden reeds uitgevoerd door de gemeente in de jaarlijkse integrale horecacontroles, maar de gemeente zal hiernaast ook controle dienen te houden of er wordt gehouden aan de leeftijdsgrenzen bij verstrekking van alcoholhoudende drank. De burgemeester dient de toezichthouders aan te wijzen die dienen te voldoen aan het competentieprofiel DHW-controleur NVWA. De gemeente Helmond zal dienen te bepalen hoeveel toezichthouders zij in zal inzetten, zodat deze opgeleid kunnen worden om te voldoen aan het competentieprofiel. In een pilot dat heeft plaatsgevonden kregen de deelnemende gemeenten de gelegenheid ervaring op te doen met het zelf uitoefenen van het toezicht. De deelnemende gemeenten hebben aangegeven enthousiast te zijn over de decentrale uitvoering van het toezicht op de Drank- en Horecawet. Gemeenten krijgen op deze wijze wellicht een betere grip op de lokale situatie, maar aan het uitoefenen van dit toezicht zijn uiteraard ook kosten verbonden. De gemeente

zal daarom dienen te bepalen waar zij haar prioriteit legt en hoe zij het toezicht wil gaan uitoefenen om de kosten laag te houden.

Voor de leeftijdsgrenzencontrole heeft de NVWA de DHT-teams en weekendpoulers tot haar beschikking. De weekendpoulers gaan in combinatie met een toezichthouder van de NVWA in de weekenden op pad om te controleren of ondernemers zich houden aan de leeftijdsgrenzen bij de verstrekking van alcohol. De NVWA voert alvorens op pad te gaan een vooronderzoek uit, waarmee in kaart wordt gebracht welke bedrijven als hotspots aangemerkt kunnen worden. Hierna vindt er de verkenningssinspectie plaats, waarbij de weekendpoulers in de betreffende bedrijf observeert. Deze inspectie vindt anoniem plaats en wordt dus niet aan de ondernemer gemeld. De weekendpoulers beoordelen vervolgens op basis van de observatie of het bedrijf ook daadwerkelijk tot een hotspot gerekend kan worden en wanneer er handavingsinspecties dienen plaats te vinden. Tijdens de handavingsinspectie wordt er geobserveerd of de ondernemer geen zwakalcoholhoudende drank verstrekt aan jongeren onder de 16 jaar en/of sterk alcoholhoudende drank aan jongeren onder de 18 jaar. De toezichthouder maakt zich pas bekend na de observatie en informeert daarbij over de bevindingen.

De gemeente heeft voor het toezicht op de vergunningvoorschriften gemeenteambtenaren en politieambtenaren tot haar beschikking. De gemeenteambtenaren worden ingezet tijdens de integrale horecacontroles. De politieambtenaren controleren of bedrijven zich houden aan de sluitingstijden. Zij hebben in principe geen toezichthoudende bevoegdheden, maar zij kunnen optreden voor zover er strafbare feiten worden opgespoord.

Het is onmogelijk voor de gemeente om in elke inrichting toezicht uit te oefenen, omdat dit vanuit financieel oogpunt niet kan. Bij het selecteren van de inrichtingen kan er gekeken worden naar waar met name de problematiek ligt binnen gemeente Helmond om daar de prioriteit op te leggen. Daarnaast dient er ook gekeken te worden naar de beschikbare capaciteit. Voor het toezicht op de vergunningvoorschriften heeft de gemeente 1 fte tot haar beschikking. Om te berekenen hoeveel toezichthouders er ingezet dienen te worden heeft de onderzoeker gebruik gemaakt van de voorbeeldberekening zoals deze is opgesteld door de NVWA. Uit deze berekening is gebleken dat de controles in totaal 454½ uur vergen van de gemeente Helmond. Met de capaciteit die de gemeente beschikt is het wel mogelijk om het toezicht op deze wijze uit te oefenen. Echter heeft zij ook aangegeven zich niet alleen te willen focussen op het uitoefenen van het DHW-toezicht, maar het zeer belangrijk te vinden dat aandacht wordt gelegd op preventie.

Het is voor Helmond belangrijk om met name door middel van voorlichting te voorkomen dat jongeren overmatig alcohol nuttigen. De problematiek rondom overmatig alcoholgebruik ligt met name buiten de horecabedrijven. Jongeren drinken steeds vaker voordat ze horecabedrijven bezoeken, omdat dit voordeliger is. Alcoholhoudende drank wordt veelal in de supermarkten gekocht en thuis genuttigd. Hiermee zou gesteld kunnen worden dat gemeente Helmond haar prioriteit op de supermarkten zou dienen te leggen en om daar met name het DHW-toezicht uit te oefenen. Echter heeft zij aangegeven dit niet wenselijk te vinden, vanwege de consequenties die hieruit voort kunnen vloeien voor de detailhandel. Hiermee wordt de mogelijkheid bedoeld die de burgemeester heeft om de alcoholafdeling van een supermarkt tijdelijk te sluiten. De NVWA heeft afgeraden om de focus te leggen op een bepaalde branche. Zij heeft aangegeven dat het uitoefenen van toezicht op de supermarktbranche zeer intensief is, omdat de pakkans relatief laag is. De NVWA raadt aan om de hotspots in kaart te brengen en vervolgens vanuit daar het toezicht uit te oefenen. Het is raadzaam dat de gemeente met de detailhandel samenwerkt om de problematiek aan te pakken. De supermarkten voeren namelijk onderling al 'zelfcontroles' uit en de resultaten hiervan zouden ze kunnen opvragen.

Daarnaast wordt door de NVWA geadviseerd om mystery shoppers in te zetten. Deze mystery shoppers kunnen bijvoorbeeld bij supermarkten langsgaan om te controleren of er alcohol verstrekt wordt aan jongeren onder de 16 jaar. Indien dit geconstateerd wordt, dan kan de gemeente hiertegen echter niet handhavend optreden. Dit kan namelijk gezien worden als uitlokking tot een overtreding.

De inzet van de weekendpoulers vinden de jongeren een goede inzet voor het toezicht houden en adviseren aan de gemeente om dit ook op deze wijze te doen. Zij vinden alleen dat de gemeente jongeren van 13 t/m 15 jaar zou dienen in te zetten. De gemeente Helmond kan hierbij een voorbeeld nemen aan gemeente Hillegom. Zij hebben een project uitgevoerd waarbij jongeren van 14 en 15 jaar werden ingezet als mystery shoppers.

Zowel de gemeente als de jongeren zelf zijn van mening dat in het nieuwe alcoholbeleid de nadruk dient te liggen op preventie. De jongeren geven aan dat dit in de vorm van voorlichting moet plaatsvinden wat in het basisonderwijs geboden dient te worden. Het is van belang dat zowel de ouders als de scholen de jongeren in een vroege stadium voorlichting geven.

Alvorens de gemeente daadwerkelijk het toezicht kan gaan uitoefenen zijn een aantal zaken van belang. Allereerst dient zij haar vergunningenbestand in orde te brengen. De vergunningen dienen geactualiseerd te worden, omdat de gemeente anders niet kan handhaven bij het uitoefenen van het toezicht. Het is gebleken dat de gemeente haar vergunningenbestand jaarlijks controleert. De vergunningen worden daarbij handmatig vergeleken met de gegevens uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Op deze wijze kan de gemeente wellicht haar vergunningenbestand op orde krijgen, maar toch blijkt soms nog dat gegevens op de vergunning niet overeenstemmen met de werkelijkheid. Dit heeft ook te maken met het feit dat de gemeente deze controle één keer in het jaar uitvoert. Om die reden wordt de gemeente aangeraden om een mutatieabonnement van de Kamer van Koophandel te nemen. Hiermee krijgt zij wekelijks of maandelijks de wijzigingen door die zich voordoen in bedrijven binnen haar gemeente. Op deze wijze kan de gemeente haar vergunningenbestand nog beter actualiseren. Verder ontvangt de gemeente Helmond informatie van de partijen die betrokken (kunnen) zijn bij de vergunningencontrole.

Over de wijze waarop het toezicht uitgeoefend zou moeten worden bestaan er verschillende meningen tussen de gemeenten. De basiscontroles voeren de meeste gemeenten al zelf uit, zoals de gemeente Helmond dit doet in haar integrale horecacontroles. Voor wat betreft de leeftijdsgrenzencontrole stellen veel gemeenten voor om dit regionaal uit te voeren. Er wordt voorgesteld om een pool op te stellen waarvoor elke betrokken gemeente een toezichthouder aanbrengt en de gemeenten kunnen op deze wijze onderling van de toezichthouders gebruik maken. Dit heeft met het feit te maken dat de toezichthouders in de eigen gemeente reeds bekend zijn en hierdoor zal het lokaal uitoefenen van het toezicht niet effectief zijn.

Eveneens als vele gemeenten stelt STAP (het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid) voor om deze controles te splitsen. Volgens STAP is het meest effectief als de vergunningencontrole (basiscontrole) door iedere gemeente zelf wordt gedaan en de leeftijdsgrenzencontroles regionaal worden uitgevoerd. De uitvoering van het toezicht op deze wijze is gelet op de effectiviteit en vanuit financieel oogpunt de meest geschikte wijze. Gemeente Helmond wordt dan ook aangeraden om de basiscontroles te blijven voortzetten zoals zij dit reeds doet, namelijk in de integrale horecacontroles. Voor de leeftijdsgrenzencontroles wordt aangeraden om met een aantal gemeenten regionaal samen te werken.

Handhaving

Nadat bepaald is op welke wijze het toezicht gaat plaatsvinden dient ook vastgesteld te worden hoe de gemeente Helmond gaat handhaven. Met betrekking tot de handhaving heeft de gemeente een stappenplan opgesteld dat neergelegd is in een beleidsregel. In deze

beleidsregel staat opgesomd welke partijen stappen neemt en welke bestuursrechtelijke en strafrechtelijke stappen er genomen worden ter handhaving in en rondom horeca-inrichtingen. In de beleidsregel is onderscheid gemaakt tussen zes situaties die zich voor kunnen doen en van waaruit vervolgens de daarbij horende handhavingstraject wordt opgestart. Hierdoor kan beoordeeld worden of de wijze van handhavend optreden correct is gebeurd en is het voor de burger duidelijk in welke situatie welke maatregelen zij kan verwachten. Uit deze beleidsregel blijkt verder dat de gemeente met name gebruik maakt van de bestuursrechtelijke instrument bestuursdwang.

Het is ook opvallend dat de gemeente in haar stappenplan geen gebruik maakt van een handhavingmatrix. Hierdoor is het handhavingsbeleid onoverzichtelijk. Met een dergelijk matrix is het in één oog opslag te zien welke stap er genomen dient te worden. Dit is ook gewenst gelet op het feit dat er toezichthouders uit andere gemeenten het toezicht wellicht gaan uitoefenen. Op deze wijze is voor hen ook direct te zien welke stap er eventueel genomen dient te worden bij constatering van een overtreding.

De gemeente heeft aangegeven haar wijze van handhaven zoveel mogelijk op dezelfde koers te willen voortzetten. Zij wil in haar nieuwe handhavingsbeleid de inzet van bestuursdwang als bestuursrechtelijke instrument in de meeste gevallen voortzetten. Voor wat betreft de leeftijdsgrenzencontrole is het van belang dat de gemeente in haar handhaving zoveel mogelijk overeenstemming zoekt met samenwerkende gemeenten. Immers is geadviseerd om deze controle regionaal uit te oefenen. Indien er wordt geconstateerd dat er alcoholhoudende drank verstrekt wordt aan jongeren onder de 16 jaar, dan kan de burgemeester een bestuurlijke boete opleggen. Alvorens dit te doen wordt aangeraden om in bepaalde gevallen de ondernemer een schriftelijk waarschuwing te versturen van de geconstateerde overtreding. Dit kan beoordeeld worden op de ernst van de overtreding en eventuele recidive. Indien een ondernemer eerder dezelfde overtreding heeft begaan, dan wordt aangeraden om bij de constatering over te gaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Indien de overtreding voor de eerste keer wordt geconstateerd, dan wordt geadviseerd de ondernemer schriftelijk te waarschuwen en niet direct over te gaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Op deze wijze is het voor de toezichthouders, die afkomstig zijn van andere gemeenten, helder in welke gevallen er een bestuurlijke boete opgelegd kan worden en in welke gevallen wordt volstaan met een schriftelijke waarschuwing. Het werken met een Brabants sanctiebeleid wordt afgeraden, temeer omdat de gemeente zelf ook heeft aangegeven hieraan niet mee te willen werken. Er bestaan tussen gemeenten te veel verschillen om met een dergelijk sanctiebeleid te werken.

§ 8.3 Aanbevelingen

- De gemeente Helmond wordt aangeraden een mutatieabonnement te nemen van de Kamer van Koophandel. De kosten hiervoor bedragen ongeveer €900,00 (exclusief BTW).
- Het opstarten van een project, gemeente Hillegom als voorbeeld, waarbij 14- en 15-jarigen worden ingezet als mystery shoppers. Het opstarten van dit project kan voordat de wet in werking treedt opgestart worden. Op deze wijze krijgt de gemeente alvast een beeld van de bedrijven die redelijk de leeftijdsgrenzen controleren bij alcoholverstreking en welke bedrijven dat helemaal niet doen. Dit project kan de gemeente ook na inwerkingtreding van de wet voortzetten. Zij kan van deze mysterykids gebruik maken voor het uitoefenen van het toezicht.
- Het opstellen van een handhavingmatrix in het nieuwe handhavingsbeleid. Op deze wijze is het overzichtelijker welke stappen er genomen dienen te worden. De gemeente kan hierbij een voorbeeld nemen van de matrix van gemeente Breda en Eindhoven.
- Gemeente Helmond wordt aangeraden het uitoefenen van het toezicht op de leeftijdsgrenzen regionaal uit te voeren, in samenwerking met omliggende gemeenten. Hiermee wordt er geld bespaard door de gemeente en de anonimiteit van de gemeentelijke toezichthouders blijft gewaarborgd.

- De basiscontroles zelf uitvoeren, zoals dit reeds gedaan wordt, middels de integrale horecacontroles.
- Het handhavingsbeleid voor wat betreft de basiscontroles op dezelfde wijze voortzetten, dus in geval van constatering van een overtreding gebruik maken van de bestuursrechtelijke handhavingsinstrument de last onder bestuursdwang.
- Voor wat betreft de leeftijdsgrenzencontroles wordt aangeraden om in het handhavingsbeleid op te nemen dat er een bestuurlijke boete opgelegd kan worden. Hierbij wordt wel geadviseerd om indien de overtreding voor de eerste keer wordt begaan eerst een schriftelijke waarschuwing te versturen, alvorens direct over te gaan tot opleggen van een bestuurlijke boete. In het geval de overtreding voor de tweede keer wordt geconstateerd wordt aangeraden direct over te gaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete.
- Bij het houden van de leeftijdsgrenzencontroles wordt aangeraden om de focus te leggen op de hotspots, zoals deze benoemd zijn door de politie en jongeren.
- Voor het uitoefenen van het DHW-toezicht kan de gemeente, naast het project met mysterykids, weekendpoulers inzetten. De leeftijdsgrenzencontroles worden momenteel ook op deze wijze door de NVWA uitgevoerd. Deze weekendpoulers kunnen dan samen met een aangewezen toezichthouder op pad gaan.
- De gemeente Helmond wordt aangeraden om bij het aanpakken van overmatig alcoholgebruik door jongeren samenwerking (informerende van de supermarkten) te zoeken met de detailhandel, omdat de problematiek daar het grootst is. De gemeente kan onder andere de resultaten van de zelfcontroles die supermarkten onderling uitvoeren opvragen. Hiermee heeft zij een beeld in hoeverre de leeftijdsgrenzen worden nageleefd in de supermarkten binnen haar gemeente.
- De gemeente wordt aangeraden met betrekking tot de nieuwe bevoegdheid die de burgemeester krijgt, schorsing van een vergunning, een beleidsregel op te stellen. Hierin kan zij opnemen in welke gevallen een vergunning geschorst kan worden.
- De gemeente wordt geadviseerd om met betrekking tot de wijziging, waarmee het voor de burgemeester mogelijk wordt dat er één ontheffing verleend kan worden indien er sprake is van een jaarlijks terugkerend evenement waarbij dezelfde persoon als leidinggevende optreedt, een beleidsregel op te stellen. De burgemeester is niet verplicht om van deze bevoegdheid gebruik te maken en één ontheffing verlenen, maar indien wordt besloten om hier gebruik van te maken is het verstandig om hiertoe een beleidsregel op te stellen.

9. Evaluatie van het onderzoek

In dit hoofdstuk zal het gehele verloop van het onderzoek geëvalueerd worden.

De scriptie is tot stand gekomen naar aanleiding van een onderzoek dat plaats heeft gevonden in de periode van 6 februari 2012 tot en met 11 mei 2012. In het onderzoeksrapport heeft de onderzoeker getracht om de wijzigingen die het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet met zich meebrengt zo duidelijk mogelijk te beschrijven en de gevolgen hiervan voor de gemeente toe te lichten.

Alvorens het onderzoek kon starten heeft de onderzoeker zich moeten verdiepen in de Drank- en Horecawet, omdat de onderzoeker hiermee onbekend was. Na verdieping in de huidige wet kon bekeken worden welke wijzigingen het wetsvoorstel zou opleveren. Tevens heeft de onderzoeker voor aanvang van de het onderzoek een onderzoeksplan dienen op te stellen, welk goedgekeurd diende te worden door de afstudeerdocenten. Na een aantal aanpassingen werd groen licht gegeven en kon het onderzoek van start gaan. Tijdens het bestuderen van het wetsvoorstel is gebleken dat het wetsvoorstel een aantal wijzigingen met zich mee zou brengen. Om het onderzoek af te bakenen heeft de onderzoeker in overleg met de afstudeermentor ervoor gekozen om in het onderzoek dieper in te gaan op één wijziging. De onderzoeker heeft in overleg met de afstudeermentor van de organisatie ervoor gekozen om de wijziging waarmee het toezicht overgaat van de NVWA naar de gemeenten dieper uit te werken in het onderzoeksrapport. Na het afbakenen van het onderzoek heeft de onderzoeker de centrale vraagstelling en 5 deelvragen bedacht van waaruit invulling is gegeven aan de kern van het onderzoek.

Voor de beantwoording van de centrale vraagstelling is voornamelijk gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. Hierbij heeft de onderzoeker verschillende boeken, wetten en kamerstukken geraadpleegd. Ook heeft de onderzoeker verschillende werkgroepen bijgewoond waarin de nieuwe Drank- en Horecawet werd besproken. Op deze wijze heeft de onderzoeker een beeld krijgen over hoe andere partijen, o.a. andere gemeenten, die hierbij betrokken zijn denken over het wetsvoorstel en in hoeverre de nodige voorbereidingen zijn getroffen voor de nieuwe Drank- en Horecawet.

Bij het bestuderen van het nieuwe wetsvoorstel is er voornamelijk gebruik gemaakt van de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel en van de wetsartikelen uit het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet.

De onderzoeker heeft voor aanvang van het onderzoek een planning opgesteld met deadlines om tijdnoed te voorkomen. Het onderzoek is hierdoor volgens planning verlopen. De fases van het onderzoek, zoals opstellen van het onderzoeksplan, data verzamelen en analyseren en conclusies en adviezen opstellen, zijn naar mening van de onderzoeker probleemloos verlopen.

De gemeente Helmond heeft met deze scriptie een duidelijk overzicht van de wijzigingen en de consequenties van het nieuwe wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet. Deze scriptie geeft tevens advies over op welke manier de gemeente het DHW-toezicht kan gaan uitoefenen en op welke wijze de handhavingsinstrumenten ingezet kunnen worden.

Naar aanleiding van het onderzoek heeft de onderzoeker de gemeente een aantal aanbevelingen gedaan welk de gemeente kan gebruiken om haar beleid aan te passen, zodat zij uitvoering kan geven wanneer de nieuwe Drank- en Horecawet inwerking treedt.

Literatuurlijst

Literatuur

Ballegooij 2008

G.A.C.M. van Ballegooij e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008

Damen e.a. 2007

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht deel 1*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009

Joosten 2011

F. Joosten, *Horeca wetgeving in de praktijk 2011* (deel 1), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2011

Joosten 2011

F. Joosten, *Horeca wetgeving in de praktijk 2011* (deel 2), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2011

Rijkom 2011

E. P. van Rijkom, *Horeca Memo 2011*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010

Rijkom 2012

E. P. van Rijkom, *Horeca Memo 2012*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2011

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. Van Schaaijk, *Praktijkgericht juridische onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011

Artikelen en rapporten

Commissie Persoonlijke Ontwikkeling, *Algemeen Profiel Gemeentesecretaris/Algemeen Directeur*, december 2009

Integraal Toezicht Jeugdzaken, *Alcoholgebruik onder jongeren: Nota van bevindingen Helmond*, Utrecht: mei 2011

T. van Bergen e.a., *Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten. Bevindingen evaluatie 3e pilotjaar*, Nijmegen: NovioConsult 2011

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

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

Wet- en Regelgeving

Algemeen Plaatselijke Verordening Helmond 2008

Algemene wet bestuursrecht

Drankwet 1881

Drankwet 1904

Drank- en Horecawet

Gemeentewet

Winkeltijdenwet

Jurisprudentie

Rb. Amsterdam 21 december 2010, *LJN BP7651*

Rb. Utrecht 29 november 2004, *LJN: AR6608*

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 1

Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 2

Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr. 3

Stb. 1991, 54

Stb. 1995, 607

Stb. 2000, 184
Stb. 2004, 429

Elektronische bronnen

www.handhavingdhw.nl

Geraadpleegd: 6 februari 2012, 8 februari 2012, 10 april 2012

www.helmond.nl

Geraadpleegd: 8 februari 2012

www.hetccv.nl

Geraadpleegd: 6 februari 2012, 7 februari 2012, 8 februari 2012, 24 april 2012

www.hillegomonline.nl

Geraadpleegd: 24 april 2012

intranet.helmond.nl

Geraadpleegd: 7 februari 2012

www.khn.nl

Geraadpleegd: 2 maart 2012

www.kvk.nl

Geraadpleegd: 9 april 2012

www.vng.nl

Geraadpleegd: 10 februari 2012

www.vwa.nl

Geraadpleegd: 7 februari 2012, 15 maart 2012