



DE NIEUWE DRANK- EN HORECAWET

Handvaten voor een nieuw begin

Naam: Susan Bijsterveld

Studentnummer: 2023902

Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Opleiding: HBO-Rechten

Blok: E3/E4 Afstuderen

Datum: Mei 2012

Plaats: Oisterwijk

Afstudeerorganisatie: Gemeente Oisterwijk

Naam afstudeermentor: Mevr. M. de Rooij

Naam eerste afstudeerdocent: Mevr. A.K.P. Cobben

Naam tweede afstudeerdocent: Dhr. M.L.G. Kooij

De nieuwe Drank- en Horecawet

Handvaten voor een nieuw begin

Susan Bijsterveld	2023902
Studente HBO-Rechten	
Classificatie onderzoek	Intern



Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Opleiding: HBO-Rechten
Blok: E3/E4 Afstuderen
Datum: Mei 2012
Plaats: Oisterwijk

Afstudeerorganisatie: Gemeente Oisterwijk
Naam afstudeermentor: Mevr. M. de Rooij
Naam eerste afstudeerdocent: Mevr. A.K.P. Cobben
Naam tweede afstudeerdocent: Dhr. M.L.G. Kooij

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie "*De nieuwe Drank- en Horecawet: Handvaten voor een nieuw begin*". Deze scriptie heb ik geschreven tijdens mijn afstudeerstage bij de Gemeente Oisterwijk. De keuze voor dit onderwerp was voor mij geen moeilijke keuze. Sterker nog, mijn voorkeur ging uit naar het schrijven van een afstudeerscriptie op het gebied van de vernieuwde Drank- en Horecawetgeving. Ik heb eerder een minor genaamd "Veiligheid en recht" gevolgd aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys. Tijdens deze minor kwamen ook de veranderingen op het gebied van de Drank- en Horecawet aan bod. De wetswijziging gaat gevolgen hebben voor vele mensen. Voor zowel burgers als overheden en bedrijven moet het roer om. De wet gaat dus een brede invloed hebben en er ontstaan veel mogelijkheden. Vanwege de genoemde veelzijdigheid wou ik graag mijn scriptie schrijven over de vernieuwde Drank- en Horecawet.

Vanwege mijn interesse voor het onderwerp en de warme en enthousiaste ontvangst van mijn collega's van de gemeente Oisterwijk heb ik met veel plezier gewerkt aan de totstandkoming van deze scriptie. De personen die ik in het bijzonder wil bedanken voor de totstandkoming van dit onderzoek zijn Maud de Rooij voor het begeleiden van mij tijdens mijn afstuderen, Noortje Verschuuren voor het doorlezen van stukken uit dit onderzoek, Astrid Cobben voor haar feedback, de personen die meegewerkt hebben aan de interviews in dit rapport en tot slot alle medewerkers van team Vergunningen & Handhaving voor hun hulp, enthousiasme en gezelligheid.

Susan Bijsterveld

Oisterwijk, mei 2012

Inhoudsopgave

Samenvatting

Afkortingenlijst

1.	Inleiding	07
1.1	Probleembeschrijving	07
1.2	Doelstelling	08
1.3	Centrale vraagstelling en deelvragen	08
1.4	Verantwoording van methoden en bronnen	08
1.5	Leeswijzer	09
2	Achtergrond van de Drank- en Horecawet	10
2.1	Drank- en Horecawetgeving vanaf de start	10
2.2	Het doel van de wetswijziging	10
2.2.1	Verwachtingen van de wetgever	11
2.3	Conclusie	11
3	Veranderingen in kaart gebracht	12
3.1	De wijziging van het bevoegd gezag	12
3.2	Vergunningverlening	12
3.3	Verordeningen	13
3.4	Nieuwe toezicht- en handhavingstaak	13
3.4.1	Toezicht	13
3.4.2	Handhaving	15
3.4.3	Het opstellen van een handhavingsbeleid	19
3.5	Conclusie	20
4	Vergunningverlening	21
4.1	De vergunning op naam van het bedrijf of de ondernemer	21
4.2	Melding van een nieuwe leidinggevende	21
4.3	Een landelijk formulier	21
4.4	Niet-operationele leidinggevende geen VSH	22
4.5	Aanpassingen in de ontheffing	22
4.6	Termijnen	23
4.7	Conclusie	24
5	Verplichte verordening	25
5.1	De begrippen paracommercie en oneerlijke mededinging	25
5.2	Nieuwe regels voor paracommerciële instellingen	26
5.3	Invulling van de verordening	27
5.3.1	Schenktijden	27
5.3.2	Bijeenkomsten van persoonlijke aard	28
5.3.3	Ontheffingsmogelijkheid	29
5.4	Conclusie	30
6	Verordenende bevoegdheden	31
6.1	Doelen en benodigde actie	31
6.2	Toegangsleeftijden koppelen aan sluitingstijden	31
6.2.1	Inzet verordening	32
6.3	Regulering prijsacties	33
6.3.1	Inzet verordening	34
6.3.2	Convenant of verordening	35
6.4	Conclusie	36

7	De nieuw toezichtstaak	37
7.1	Vergunningenbestand actualiseren	37
7.1.1	Bestand Detailhandel aanleggen	39
7.2	Inzicht in de lokale situatie	40
7.3	Specifieke voorbereidingen treffen	40
7.3.1	De eerste stap naar het opzetten van een handhavingsbeleid	41
7.4	Conclusie	42
8	Conclusies en aanbevelingen	43
8.1	Conclusies	43
8.2	Aanbevelingen	48
9	Evaluatie van het onderzoek	51
	Notenlijst	52
	Jurisprudentie	56
	Literatuur	56
	bijlagen	58
	Bijlage A - Schema BEM: Wat is oneerlijke mededinging?	59
	Bijlage B - Schema geïnterviewde partijen inzet sluitingstijden verordening.	62
	Bijlage C - Schema geïnterviewde partijen inzet prijsactie verordening.	63
	Bijlage D - Uitkomsten van interviews over risicoplekken, hotspots en beleidsdoelen.	64
	Bijlage E - Stapsgewijs plan van aanpak taakverschuiving toezichtstaken Dhw.	66
	Bijlage F - Interview Lars Wierds, jeugdcoördinator Gemeente Oisterwijk.	78
	Bijlage G - Verslag telefonisch gesprek met Dick van Ostaden.	81
	Bijlage H - Interview ouderraad 2college.	82
	Bijlage I - Interview Jan de Graaf, toezichthouder Drank- en Horeca in pilotgemeente Drimmelen.	84
	Bijlage J - Interview Vic Boemaars, veiligheidscoördinator Gemeente Oisterwijk en Rob van den Berg, jeugdagent Oisterwijk.	87
	Bijlage K - Verslag bijeenkomst Frank Joosten, expert Drank- en Horecawet.	91

Samenvatting

Naar verwachting treedt de nieuwe Drank- en Horecawet (Hierna: Dhw) in op 1 januari 2013. De belangrijkste wijzigingen zullen plaatsvinden op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving en op het gebied van de verordenende bevoegdheden. De Gemeente Oisterwijk heeft nog geen voorbereidingen getroffen voor de komst van deze wet. Dit terwijl er een hoop verandert. De Gemeente Oisterwijk vraagt zich af welke mogelijkheden en verplichtingen de wetswijziging met zich meebrengt. Deze vraag van de opdrachtgever heeft geleid tot de volgende centrale vraagstelling:

‘Op welke wijze kan de Gemeente Oisterwijk er voor zorgen dat ze voldoet aan de gestelde eisen die de gewijzigde Drank- en Horecawet met zich meebrengt op het gebied van de vergunningverlening, de nieuwe toezicht- en handhavingstaken en de nieuwe verordenende mogelijkheden/verplichtingen en welke aanbevelingen kunnen er op de drie voorgaande gebieden worden gedaan.’

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

‘Op 29 mei 2012 lever ik een onderzoek en een plan van aanpak op waar uit blijkt op welke wijze de gemeente Oisterwijk zich het beste kan voorbereiden op de wetswijziging van de Drank- en Horecawet, zodat de gemeente voldoet aan de wettelijke vereisten die gesteld zijn en op de hoogte is van de beste mogelijkheden om met de nieuwe verordenende bevoegdheden, de toezicht- en handhavingstaak en de veranderingen omtrent het vereenvoudigde vergunningstelsel om te kunnen gaan.’

De belangrijkste conclusies die uit dit onderzoek volgen, zijn in de onderstaande alinea weergegeven. De burgemeester is na de wetswijziging het bevoegde gezag in de wet. Er komt een vereenvoudiging van het vergunningstelsel. De gevolgen die deze aanpassingen met zich meebrengen is dat de lay-out van vergunningen en ontheffingen, standaardbrieven en werkprocessen moeten worden aangepast.

In de verplicht vast te stellen paracommerciële verordening moet men de schenktijden van paracommerciële instellingen opnemen en regels stellen over het aantal te geven persoonlijke feesten per jaar. De onderzoeker raad aan de regel een uur voor, tijdens en na de activiteit tappen aan te houden en geen persoonlijke feesten toe te staan. Verder raad de onderzoeker aan om in de verordening op te nemen wat men wel en niet onder bijeenkomst van persoonlijke aard verstaat. De verordening moet binnen 1 jaar na inwerkingtreding van de wet worden vastgesteld. Er komen twee verordenende mogelijkheden bij te weten de verordening om prijsacties te reguleren en toegangstijden aan sluitingstijden te koppelen. Beide verordeningen kunnen slechts worden ingezet in het kader van de bescherming van de openbare orde of volksgezondheid. De prijsactie verordening is naar mening van de onderzoeker niet te handhaven en daarom is het niet aan te bevelen de verordening in te zetten. Om de inzet van de andere verordening te rechtvaardigen moet op grond van art. 8 EVRM een ernstige maatschappelijke behoefte bestaan om de verordening in te zetten. Deze behoefte bestaat niet in Oisterwijk. De verordening kan dus niet worden vastgesteld.

De gemeentelijke toezichthouder (BOA) gaat toezicht houden op de bepalingen uit de Dhw en mag de volgende handhavingsmiddelen gebruiken: de bestuurlijke boete, een proces-verbaal, het intrekken of schorsen van de Dhw vergunning, het tijdelijk stilleggen van de alcoholverkoop in detailhandelszaken, het opleggen van een dwangsom en het toepassen van bestuursdwang. Het gemaakte stappenplan voor de implementatie van de nieuwe Dhw is als volgt: Ten eerste actualiseert men het vergunningenbestand (controle op leidinggevend en inrichtingsvereisten). Vervolgens maakt men een bestand aan van de zaken die op grond van art. 18 en 22 Dhw wel of geen drank mogen verstrekken. Als derde stap brengt men de lokale situatie in kaart door te overleggen met partners. Tot slot is de laatste aanbeveling het opstellen van een programmatisch handhavingsbeleid.

Afkortingenlijst

abbb	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
APV	Algemene plaatselijke verordening Gemeente Oisterwijk 2011
Awb	Algemene wet Bestuursrecht
BEM	Bureau eerlijke mededinging
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
B&W	College van burgemeester en wethouders
Dhw	Drank- en Horecawet
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Gemw.	Gemeentewet
KHN	Koninklijke Horeca Nederland
MvT	Memorie van toelichting
nVWA	nieuwe Voedsel- en Waren Autoriteit
RvS	Raad van State
STAP	Stichting Alcohol Preventie
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VSH	Verklaring Sociale Hygiëne

Opmerkingen voor de leesbaarheid van dit rapport

Dit rapport heeft betrekking op een wetswijziging. Er wordt meerdere malen verwezen naar de wetswijziging op de volgende wijze: "nieuw art. 00 Dhw". Deze vermelding verwijst naar de wetswijziging van de Dhw, niet naar de huidige wettekst.¹

¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. A.

1. Inleiding

De Tweede Kamer heeft op 30 juni 2011 ingestemd met het voorstel om de Drank- en Horecawet (hierna: Dhw) te wijzigen.² Het wetsvoorstel moet ook nog worden aangenomen door de Eerste Kamer. Op 22 mei 2012 debatteert de Eerste Kamer over de invoering van de wet. Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen zal de nieuwe Drank- en Horecawet per 1 januari 2013 in werking treden.³ Wetswijzigingen gaan altijd gepaard met veranderingen voor betrokken partijen. De belangrijkste wijzigingen zullen plaatsvinden op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving en op het gebied van de verordenende bevoegdheden. Een van de grootste veranderingen die dit wetsvoorstel met zich meebrengt is dat het toezicht op deze wet van de Nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: nVWA) over wordt gedragen naar de gemeenten.⁴ Iedere gemeente in Nederland gaat dus met deze wetswijziging te maken krijgen. Uit onderzoek blijkt echter dat gemeenten zich nog niet bezig houden met de voorgenomen wijzigingen van het rijk. 92% van de gemeenten heeft geen plan van aanpak voor de implementatie van de Dhw.⁵ Dat is zorgwekkend want er verandert een hoop. Dit onderzoek geeft inzicht in de nieuwe mogelijkheden en zorgt ervoor dat de benodigde kennis om verder te kunnen gaan met het creëren van een beleid aanwezig is. Dit hoofdstuk geeft weer wat er in het onderzoek wordt behandeld. In § 1.1 kan men de probleembeschrijving vinden, in § 1.2 is de doelstelling van dit onderzoek beschreven, in § 1.3 vindt men de centrale vraagstelling en deelvragen van dit onderzoek, in § 1.4 vindt men de verantwoording van de methoden en bronnen en tot slot kan men in § 1.5 de leeswijzer vinden.

1.1 Probleembeschrijving

Eerder heeft u kunnen lezen dat de nVWA na de inwerkingtreding van de gewijzigde Dhw geen toezicht meer houdt op de wet. De gemeente dient vanaf de inwerkingtreding toezicht te houden op de wet. De wetswijziging neemt ook andere veranderingen met zich mee: het bevoegd gezag gaat van het college van burgemeester en wethouders naar de burgemeester, er moet een vereenvoudiging van het vergunningstelsel worden doorgevoerd, jongeren onder de 16 jaar worden strafbaar gesteld als ze alcohol in bezit hebben op de openbare weg, de mogelijkheid om detailhandelaren aan te pakken als ze verkopen aan minderjarigen wordt gecreëerd, gemeenten krijgen de mogelijkheid om een toegangsleeftijd te koppelen aan de horecasluitingstijd, gemeenten moeten de alcoholverstrekking in sport- en andere kantines bij verordening gaan regelen en gemeenten kunnen happy hours gaan reguleren.⁶ Al deze nieuwe bevoegdheden zijn er niet voor niets. De wetgever verwacht dat gemeenten iets gaan doen met de nieuwe bevoegdheden en op sommige punten verplicht de wetgever om actie te ondernemen.

Enerzijds kent de gewijzigde Dhw een aantal bevoegdheden toe aan het gemeentebestuur die in medebewind dienen te worden uitgevoerd, anderzijds kent de gewijzigde wet ook een aantal bevoegdheden toe die in autonomie kunnen worden uitgevoerd. Hier moet rekening mee worden gehouden als men besluit bepaalde verordeningen aan te passen of te creëren. Er zal dus in kaart moeten worden gebracht welke verordeningen gecreëerd en/of aangepast dienen te worden. De gemeente wil ook graag weten wanneer zij beleidsvrijheid heeft ten opzichte van de invulling van deze verordeningen. Wanneer het duidelijk wordt op welke gebieden de gemeente beleidsvrijheid heeft, en wanneer bekend is waar het bestuur beleid op wenst te ontwikkelen, kan de gemeente pas overgaan tot het creëren van de verordeningen. De gemeente dient zich tevens voor te bereiden op haar nieuwe toezicht- en handhavingstaak. Om optimaal voorbereid te kunnen zijn op deze taak dient er een plan van aanpak te worden gemaakt. Verder is het te verwachten dat de teksten van de bestaande vergunningen aangepast moeten worden.

² <www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32022_terugdringen_alcoholgebruik>

³ <www.handhavingdhw.nl> → Nieuws → Plenair debat Eerste Kamer 22 mei

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 17 (MvT).

⁵ Monitor bijzondere wetten 2011, Bureau horeca bijzondere wetten, p. 2.

⁶ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 1 (MvT).

De gemeente Oisterwijk wil dus weten welke mogelijkheden en verplichtingen de wetswijziging met zich meebrengt en hoe deze wijzigingen het beste kunnen worden geïmplementeerd in het handhavingsbeleid, de verordeningen en in de lay-out van de vergunningen. Dit onderzoek heeft een adviserende rol en biedt tevens een plan van aanpak aan om de nieuwe toezichtstaak goed te kunnen implementeren.

1.2 Doelstelling

Op 29 mei 2012 lever ik een onderzoek en een plan van aanpak op waar uit blijkt op welke wijze de gemeente Oisterwijk zich het beste kan voorbereiden op de wetswijziging van de Drank- en Horecawet, zodat de gemeente voldoet aan de wettelijke vereisten die gesteld zijn en op de hoogte is van de beste mogelijkheden om met de nieuwe verordenende bevoegdheden, de toezicht- en handhavingstaak en de veranderingen omtrent het vereenvoudigde vergunningstelsel om te kunnen gaan.

1.3 Centrale vraagstelling en deelvragen

De centrale vraagstelling luidt als volgt: *“Op welke wijze kan de Gemeente Oisterwijk er voor zorgen dat ze voldoet aan de gestelde eisen die de gewijzigde Drank- en Horecawet met zich meebrengt op het gebied van de vergunningverlening, de nieuwe toezicht- en handhavingstaken en de nieuwe verordenende mogelijkheden/verplichtingen en welke aanbevelingen kunnen er op de drie voorgaande gebieden worden gedaan.”*

Hieruit volgen de onderstaande deelvragen:

- Wat is de achtergrond van de wetswijziging van de Drank- en Horecawet?
- Welke veranderingen neemt de wetswijziging met zich mee en welke actoren zijn daarbij betrokken?
- * Welke consequentie heeft de wijziging van het bevoegd gezag?
- * Welke mogelijkheden krijgt de gemeente om detailhandelaren aan te pakken bij verkoop van alcohol aan jongeren onder de 16?
- * Wat verandert er op het gebied van vergunningverlening en welke consequenties heeft dit voor de ambtelijke organisatie?
- * Welke consequenties heeft de strafbaarstelling van jongeren onder de 16 als ze alcohol aanwezig hebben op de openbare weg voor de gemeente?
- * Welke verordeningen moeten worden aangepast of worden gecreëerd?
- * Welke verordeningen kunnen worden aangepast of gecreëerd worden?
- * Wat verandert er op het gebied van toezicht en handhaving en welke consequenties heeft dit voor de gemeente?
- Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan voor de aanpassingen op het gebied van de vergunningverlening?
- Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan met betrekking tot de inrichting van de verplichte verordening?
- Welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden met betrekking tot de niet verplichte verordeningen?
- Welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden over de voorbereidingen die genomen dienen te worden met betrekking tot de nieuwe toezicht- en handhavingstaak?

1.4 Verantwoording van methoden en bronnen

Om inzicht te krijgen in de achtergrond van de DhW is er voor gekozen om de MvT te raadplegen en het boek Horecawetgeving in de praktijk 2011. Daarnaast zijn er een aantal informatieve websites geraadpleegd zoals de website van het Trimbos instituut. Deze bronnen zijn onderworpen aan een inhoudsanalyse.

De veranderingen die de wetswijziging met zich meebrengt zijn allemaal te vinden in de MvT. De MvT is onderworpen aan een inhoudsanalyse. Daarnaast zijn de huidige DhW, de Awb en

de Gemeentewet bekeken om de huidige bevoegdheden te vergelijken met de nieuwe bevoegdheden en om verduidelijking te geven aan diverse begrippen. Het boek Bestuursrecht 1 van L.J.A. Damen en het boek horecawetgeving in de praktijk 2011 zijn geraadpleegd om begrippen en geldende rechtsregels op te zoeken. Daarnaast is documentatie van de nVWA bekeken omdat zij de huidige toezichthoudende instantie zijn. De evaluatierapporten “Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten” zijn geraadpleegd om een beeld te krijgen van de nieuwe bevoegdheden in de praktijk. Tevens zijn de websites van de VNG en van het expertise centrum Dhw geraadpleegd om adviezen te bekijken met betrekking tot het organiseren van het toezicht. Tot slot heeft de onderzoeker een presentatie van Frank Joosten bijgewoond om inzicht te krijgen in de nieuwe mogelijkheden. Frank Joosten is een professional op het gebied van de Dhw en andere bijzondere wetten.

Om een advies te kunnen geven over de verplichtingen en mogelijkheden die de paracommerciële verordening met zich meebrengt is eerst gekeken naar de MvT. Vervolgens is er contact gezocht met de voorzitter van KHN (Dick van Ostaden). Deze vereniging komt op voor de belangen van de commerciële horeca. Tevens zijn de aanbevelingen die BEM (een instelling die eerlijke mededinging in de horeca probeert te bevorderen) heeft gemaakt over de invulling van de verordening bekeken. Tot slot is er bekeken wat de belangen van de paracommerciële instellingen kunnen zijn. Om een advies te kunnen geven over de inzet van de verordenende mogelijkheden is de MvT bekeken. Daarnaast zijn diverse partijen geraadpleegd om de wenselijkheid en noodzaak van de verordening in kaart te brengen. (Vic Boemaars, medewerker openbare orde gemeente Oisterwijk, Lars Wierds, medewerker afdeling jeugdzaken gemeente Oisterwijk, Ouderraad van middelbare school 2College en tot slot Rob van den Berg jeugdagent in Oisterwijk). Daarnaast is gekeken naar de praktische handhaafbaarheid van de verordeningen. Hiervoor is gekeken naar documentatie van de VNG en is geluisterd naar het advies van Frank Joosten. Om in kaart te brengen hoe men het beste om kan gaan met de nieuwe Toezicht- en handhavingstaken is er een interview afgenomen met Jan de Graaf. Hij is werkzaam bij gemeente Drimmelen als toezichthouder Dhw in het kader van de pilot “Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten”. Jan de Graaf kan veel vertellen over hoe zijn gemeente zaken aan heeft gepakt. Daarnaast is het expertisecentrum Dhw geraadpleegd, zij hebben aanbevelingen op de website staan over de wijze van implementatie van de wetgeving. Tevens is men naar de presentatie van Frank Joosten geweest om te luisteren naar zijn aanbevelingen. Tot slot heeft de onderzoeker de evaluatierapporten van pilotgemeenten bekeken.

1.5 Leeswijzer

Het huidige hoofdstuk is de inleiding, in dit hoofdstuk kan men vinden wat er in het onderzoek wordt behandeld. In hoofdstuk 2 komt de geschiedenis van de Dhw aan bod, zo kan men zien hoe men tot de conclusie is gekomen dat nieuwe wetgeving gewenst is. In hoofdstuk 3 worden de veranderingen die de wet met zich meebrengt kort uiteengezet. In hoofdstuk 4 wordt besproken welke veranderingen er op het gebied van vergunningverlening relevant zijn en welke aanbevelingen er aan de hand van het veranderde vergunningstelsel. In hoofdstuk 5 worden aanbevelingen gedaan over de inrichting van de nieuwe verplicht vast te stellen paracommerciële verordening. In hoofdstuk 6 komen de aanbevelingen over het invoeren van de niet verplichte verordeningen aan bod. Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 besproken wat de gevolgen zijn van het overhevelen van de toezicht- en handhavingstaken en welke aanbevelingen er gemaakt kunnen worden. In hoofdstuk 8 worden de conclusies nog eens op een rij gezet. Tevens kan men in dat hoofdstuk de aanbevelingen terugvinden. Tot slot kan men in hoofdstuk 9 een evaluatie van dit onderzoek terugvinden.

2 Achtergrond van de Drank- en Horecawet

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet wat de achtergrond van de Dhw is. Door het lezen van dit eerste inhoudelijke hoofdstuk komt men te weten met welke bedoeling men ooit is gestart met het creëren van wetgeving op het gebied van alcoholische dranken (zie § 2.1). Tevens wordt het doel van de wetswijziging uiteengezet (zie § 2.2). Vervolgens wordt uiteengezet wat de wetgever verwacht van gemeenten (zie § 2.2.1). Tot slot kan met in § 2.3 de conclusie vinden.

2.1 Drank- en Horecawetgeving vanaf de start

In dit hoofdstuk wordt beschreven waarom men ooit is gestart met het creëren van wetgeving op het gebied van alcoholische dranken. Het drinken van alcoholhoudende drank gaat ver terug in de tijd. De eerste recepten om bier te kunnen brouwen zijn van ruim 3000 jaar voor Christus. Alcoholhoudende dranken werden echter pas populair nadat er destilleertechnieken kwamen, en nadat alcohol goedkoper werd. Alcohol was namelijk onbetaalbaar voor Jan Modaal. In de 17^e eeuw ontdekte men dat er ook sterke drank van bieten en koren gemaakt kon worden. Nadat men in 1860 op massale schaal begon met het destilleren van jenever was het hek van de dam. Vanaf dat moment ging men namelijk steeds meer alcohol drinken. De wetgever kwam voor het eerst in aanraking met de problemen die overmatig alcoholgebruik kan veroorzaken.⁷ De wetgever kwam met een oplossing: de Drankwet 1981. De doelen van deze wet waren handhaving van de zedelijkheid en de sociale hygiëne, handhaving van de openbare orde en bescherming van de jeugd.⁸ Men dacht nog niet zozeer aan de negatieve effecten die drankmisbruik op de gezondheid heeft. Alcoholmisbruik werd eerder geassocieerd met orde versturende dronkaards. In 1904 en 1931 volgden wijzigingen van de wet. Drankbestrijding werd een nieuw punt in de wet. Noemenswaardige aspecten met het oog op het verbeteren van de volksgezondheid kwamen echter nog niet naar voren uit de drankwet van 1931. De vierde wetswijziging, die tevens ook leidde tot een naamswijziging van de wet⁹, leidde ook nog niet tot hervormingen op het gebied van de volksgezondheid. De vijfde wetswijziging had wel volksgezondheidsmotieven. Tussentijds wijzigde de wet een aantal malen ingrijpend. De politiek en de maatschappij werden zich steeds bewuster van de schadelijke gevolgen die drank kan hebben op de gezondheid. De laatste wijziging is van het jaar 2000.¹⁰

De doelen van de Drankwet respectievelijk de Drank- en Horecawet zijn door de jaren heen dus niet veel veranderd. Het doel is altijd het gebruik van alcohol inperken geweest. In eerste instantie met de reden openbare orde verstoringen te verminderen, en later om de volksgezondheid te bevorderen.

2.2 Het doel van de wetswijziging

De media berichten geregeld over alcoholmisbruik en de schadelijke effecten ervan. Men kan zelfs spreken van een sterke toename van de aan alcohol gerelateerde problematiek. Uit cijfers blijkt dat te veel jongeren tegenwoordig te jong, te vaak en te veel drinken.¹¹ Jongeren zijn een risicogroep, uit onderzoek blijkt namelijk dat alcohol een verstrend effect heeft op de ontwikkeling van de hersenen. Tevens is de kans op verslaving wanneer men jong start met drinken hoger.¹²

De wetgever weet van de kwalijke ontwikkelingen op het gebied van alcoholgebruik onder jongeren af. De wetgever is van mening dat er verandering moet komen in de huidige situatie. De minister van Volksgezondheid heeft daarom een wetswijziging aangekondigd van de Dhw. Het wetsvoorstel is er mede om het schadelijk gebruik van alcohol onder

⁷ <www.alcoholinfo.nl> → Vraag & Antwoord → Zoek op: Wat is de geschiedenis van alcohol?

⁸ <www.alcoholinfo.nl> → Vraag & Antwoord → Zoek op: Geschiedenis van de Drank- en Horecawet.

⁹ De Drankwet werd de Drank- en Horecawet

¹⁰ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 155/156.

¹¹ K. Monshouwer en anderen, *Jeugd en riskant gedrag 2007. Kerngegevens uit het peilstationonderzoek scholieren*, Utrecht: Trimbos-instituut 2008.

¹² <www.trimbos.nl> → Home → Onderwerpen → Alcohol en drugs → Alcohol → Alcohol algemeen → Risico's

jongeren tegen te gaan. Het tweede doel van de wetswijziging is de administratieve lasten die aanvragers van een Dhw-vergunning en gemeenten ervaren terug te dringen. Het kabinet Balkenende IV heeft bovenstaande doelen ook opgenomen in het beleidsprogramma van het kabinet.

Doelstelling 16: Minder regels, minder instrumenten, minder loketten

Doelstelling 55: De aanpak van overmatig alcoholgebruik door jongeren¹³

2.2.1 Verwachtingen van de wetgever

De nieuwe is gecreëerd op verzoek van gemeenten.¹⁴ De wetgever verwacht altijd iets van betrokken partijen na wijziging van een wet. Het uitgangspunt van dit kabinet was samen met gemeenten het bestuur en het beleid dichter bij de burger brengen. Wat decentraal kan zou volgens het rijk gedecentraliseerd moeten worden. Het lokaal bestuur heeft tenslotte het beste zicht op de lokale problemen. De wetgever verwacht dus van gemeenten dat zij het beste op de hoogte zijn van plaatselijke trends op het gebied van (overmatig) alcoholgebruik. Met deze voorsprong aan kennis verwacht het rijk dat de gemeenten beter in staat zijn om de aanpak van overmatig alcohol gebruik onder jongeren tegen te gaan. Tevens hoopt de wetgever dat gemeenten het belang inzien van het terugdringen van schadelijk alcoholgebruik onder jongeren.¹⁵ Het is een nieuwe taak die door gemeenten moet worden opgepakt. Nalatigheid van gemeenten zou kunnen resulteren in negatieve publiciteit voor de desbetreffende gemeenten. Het gereedschap om alcoholmisbruik tegen te gaan komt er, het is gewenst dat hier gebruik van wordt gemaakt

2.3 Conclusie

De eerste deelvraag: “Wat is de achtergrond van de wetswijziging van de Drank- en Horecawet” is in dit hoofdstuk beantwoord. De wetgeving op het gebied van dranken heeft altijd hetzelfde hoofddoel gehad, namelijk het inperken van alcoholgebruik (dit vanwege ordeverstoringen en volksgezondheidsmotieven). De wetgever heeft twee doelen voor ogen met de wetswijziging. Het eerste doel is het verminderen van de administratieve lasten en het tweede doel is het terugdringen van overmatig alcoholgebruik onder jongeren. De wetgever is ervan overtuigd dat gemeenten beter op de hoogte zijn van plaatselijke trends op het gebied van alcoholgebruik. De wetgever verwacht dat de taak door gemeenten serieus wordt genomen en dat de gereedschappen die de nieuwe Dhw biedt zorgvuldig worden ingezet.

¹³ Ministerie van Algemene Zaken, *Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma Balkenende IV 2007-2011*.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 18 (MvT).

¹⁵ *Kamerstukken I* 2011/12, 32 022, nr. D, p. 6.

3 Veranderingen in kaart gebracht

In dit hoofdstuk staan de belangrijkste veranderingen die de wetswijziging met zich meebrengt centraal. Tevens wordt per wijziging uiteengezet waarom de wetgever voor deze verandering heeft gekozen. Met de kennis van dit hoofdstuk begrijpt men de wetswijziging en kan men aan de slag met het maken van een handhavingsbeleid. In § 3.1 kan men vinden welke consequentie de wetswijziging heeft voor het bevoegde gezag. In § 3.2 staat dat het vergunningstelsel verandert. In § 3.3 staat welke verordeningen er aan moeten worden gepast en welke verordeningen er kunnen worden gecreëerd. In § 3.4 staat wat er verandert er op het gebied van de toezicht- en handhaving en welke consequenties dit heeft voor de gemeente. Tot slot kan met in § 3.5 de conclusies vinden.

3.1 De wijziging van het bevoegd gezag

Er gaat een wijziging van het bevoegd gezag plaatsvinden. Dit neemt bevoegdheden van het ene bestuursorgaan weg, en het andere bestuursorgaan krijgt er bevoegdheden bij. Een besluit moet genomen worden door een bestuursorgaan dat bevoegd is om een besluit te nemen. Daarom wordt in deze paragraaf uiteengezet welk bestuursorgaan besluiten mag nemen op grond van de nieuwe Dhw en welke consequenties de verandering van het bevoegde gezag teweeg brengen. Als men de huidige stand van zaken bekijkt, kan men concluderen dat B&W in medebewind belast is met de uitvoering van de Dhw (art. 3 Dhw). Na inwerkingtreding van de nieuwe wet is de burgemeester het bevoegde gezag. Het voorgaande betekent concreet dat de uitvoering en handhaving, inclusief het opleggen van sancties, door de burgemeester geregeld gaan worden.¹⁶ De reden voor deze bevoegdheidsverschuiving is dat de rol van de burgemeester geleidelijk aan aan het veranderen is. De rol van de burgemeester neigt steeds vaker naar die van "veiligheidsbaas". De burgemeester is van oudsher belast met de bewaking van de openbare orde, dit valt onder andere af te leiden uit art. 174 van de Gemeentewet (Gemw). De laatste jaren kan men zien dat burgemeesters ook steeds meer bevoegdheden krijgen om de openbare orde te kunnen handhaven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de bevoegdheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, de bevoegdheid om een tijdelijk huisverbod op te leggen in het kader van de strijd tegen huiselijk geweld en de nieuwe voetbalwet. Een ontwikkeling die hierbij hoort is de aandacht die uitgaat naar probleemjongeren. De burgemeester heeft handvaten om orde versturende jongeren aan te pakken op grond van de nieuwe voetbalwet. Het aanpakken van jongeren die overmatig alcohol gebruiken lijkt daarom een logische stap om de burgemeester zijn rol als "veiligheidsbaas" goed te kunnen laten uitvoeren.¹⁷

Wijzigingen omtrent de bevoegdheden van de burgemeester.			
Omschrijving	Oud artikel	Nieuw artikel	Consequentie
Vergunningen worden verleend door de burgemeester niet meer door B&W.	Art. 3 Dhw	Art. 3 Dhw	De teksten in vergunningen en in de standaardbrieven dienen te worden aangepast.
De burgemeester kan sancties geven aan supermarkten die alcohol verkopen aan personen onder de 16 jaar.	-	Art 19a Dhw	Er kan eventueel een handhavingsbeleid worden opgesteld. Tevens dienen er toezichthouders te worden aangesteld in verband met de nieuwe toezichtstaak van de gemeente. Met het opstellen van een handhavingsbeleid zorgt men ervoor dat er een motivering bestaat voor het besluit dat genomen wordt. (men voldoet makkelijker aan het motiveringsbeginsel als bedoeld in art. 3:47 Awb). Bovendien biedt een handhavingsbeleid transparantie voor de burger. In het handhavingsbeleid kan men uitten hoe men optreedt tegen overtredingen.
De burgemeester wordt bevoegd om bestuursdwang toe te passen wanneer iemand geen medewerking verleend bij de handhaving.	Art. 44 Dhw	Art. 44 Dhw Art. 19a lid 3 Dhw	
De burgemeester wordt bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen. In dit artikel wordt opgesomd voor welke overtredingen bestuurlijk beboeten is toegestaan en hoe hoog de boete mag zijn.	Art. 44a Dhw	Art. 44a Dhw	

3.2 Vergunningverlening

Het vergunningstelsel gaat ingrijpend veranderen. Dit neemt met zich mee dat men op een andere wijze te werk moet gaan. Om die reden wordt in deze paragraaf kort aandacht besteed aan het gewijzigde vergunningstelsel. Zoals men eerder in dit rapport heeft kunnen

¹⁶ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 9 (MvT).

¹⁷ H.J.B. Sackers, 'De burgemeester als veiligheidsbaas', *Justitiële verkenningen*, aflevering 3 2010.

lezen was een van de doelstellingen van het kabinet Balkenende IV: “Minder regels, minder instrumenten, minder loketten”. Een vereenvoudiging van het vergunningstelsel voor de Dhwh past bij deze doelstelling. Globaal gezien komen er zes wijzigingen op het gebied van het vergunningstelsel. Deze wijzigingen zullen uitvoerig worden besproken in hoofdstuk 4 van dit rapport.

3.3 Verordeningen

Er komen een aantal nieuwe verordende mogelijkheden bij met de komst van de nieuwe Dhwh. Met een verordening kan de gemeenteraad nationale wetgeving op lokaal niveau aanvullen. Sommige verordeningen brengen een aantal verplichtingen met zich mee en andere verordeningen kunnen een goede aanvulling zijn op een lokaal alcoholbeleid. Om die reden wordt in deze paragraaf kort beschreven welke verordenende bevoegdheden er worden gecreëerd.

Het nieuwe art. 4 Dhwh verplicht het vaststellen van verordening ter voorkoming van oneerlijke mededinging tussen de commerciële en paracommerciële horeca¹⁸. Deze verordening moet in ieder geval een jaar na inwerkingtreding van de wet worden vastgesteld.¹⁹ In hoofdstuk 5 van dit rapport kan men meer informatie vinden over wat men verplicht in de verordening vast moet stellen. In dat hoofdstuk wordt tevens bekeken hoe men de verordening het beste kan inrichten.

Op grond van het nieuwe art. 25b Dhwh heeft de gemeenteraad een nieuwe verordenende mogelijkheid. Men kan toegangsleeftijden aan sluitingstijden gaan koppelen. Op grond van het nieuwe art. 25d kan de raad een verordening vaststellen die prijsacties gaat reguleren. In hoofdstuk 6 van dit rapport is te lezen waarom men deze verordenende bevoegdheden heeft gecreëerd en wordt beargumenteerd onder welke voorwaarden de verordeningen mogen worden vastgesteld.

3.4 Nieuwe toezicht- en handhavingstaak

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de verandering op gebied van de toezicht- en handhavingstaak teweeg gaat brengen. Tevens wordt er besproken wat men onder toezicht en handhaving kan verstaan. De nVWA kampt met capaciteitsproblemen als het gaat om het toezicht op de naleving van de Dhwh. Gemiddeld wordt er maar 1 keer per 2 à 3 jaar gecontroleerd op plaatsen waar alcohol wordt verstrekt. Gemeenten geven aan dat dit te weinig is en dat er merkbaar meer controles kunnen plaatsvinden als zij zelf toezicht zouden kunnen houden. De wetgever besluit daarom de toezicht- en handhavingstaken over te dragen aan gemeenten²⁰. De gemeente zou volgens het rijk beter op de hoogte moeten zijn van de lokale situatie en daardoor ook het toezicht gericht kunnen inzetten. De cyclus van beleid maken, vergunningen verlenen, toezicht houden en handhaven ligt in de toekomst bij een organisatie. Het uitvoeren van de extra taken kan tevens bijdragen aan een beter integraal veiligheidsbeleid en alcoholbeleid²¹.

3.4.1 Toezicht

In deze paragraaf wordt beschreven wat men onder toezicht kan verstaan. Toezicht op de naleving houdt in controle op de naleving van wettelijke regels. De algemene regels omtrent “Toezicht op de naleving” zijn te vinden in afdeling 5.2 van de Awb. Een toezichthouder is volgens art. 5:11 Awb “een persoon, die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast is met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.” Art. 41 Dhwh wordt zodanig aangepast dat de burgemeester bevoegd wordt om

¹⁸ De hoofdactiviteit van een paracommerciële instelling is niet het exploiteren van een horecabedrijf. De hoofdactiviteit van zo'n instelling kan bijvoorbeeld voetbal beoefenen zijn

¹⁹ <www.vng.nl> → beleidsvelden → veiligheid → Drank- en Horecawet → 02.12.2011 VNG heeft planning Dhwh-modelverordeningen

²⁰ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 17 (MvT).

²¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 18 (MvT).

gemeentelijke toezichthouders aan te wijzen voor het toezicht op de Dhwh binnen de gemeente.²² De gemeentelijke toezichthouders zijn in de toekomst dus bevoegd om op grond van art. 5:11 Awb jo. art. 41 lid 1 onder b Dhwh toezicht te houden op de bepalingen die voortvloeien uit de Dhwh.

Een gemeentelijke toezichthouder in het kader van de Dhwh dient aan enkele (opleidings)eisen te voldoen (Art. 41 lid 2 onder b Dhwh). Deze vereisten moeten nog worden vastgelegd in een ministeriële regeling. Er zijn echter al een paar vereisten bekend. Een van de eisen is dat de gemeentelijke toezichthouder een BOA moet zijn.²³ Een BOA wordt door organisaties of de politie ingezet om de veiligheid te handhaven.²⁴ Een BOA wordt opgeleid in een afgebakend vakgebied (een domein), hierdoor is een BOA deskundig op een bepaald gebied. Ieder domein kent andere opsporingsbevoegdheden en bekwaamheidseisen, deze kan met terugvinden in de Circulaire BOA 2011. Op dit moment bestaat er nog geen duidelijkheid binnen welk domein de Dhwh gaat vallen.²⁵ Daarom kan in dit onderzoek nog niets gezegd worden over de opsporingsbevoegdheden en bekwaamheidseisen van de BOA die toezicht houdt op de bepalingen uit de Dhwh. De tweede eis die bekend is, is dat de BOA in kwestie zich moet laten opleiden tot toezichthouder Dhwh. Diverse ROC's in Nederland gaan de opleiding "toezichthouder Drank- en Horecawet" aanbieden. De opleiding duurt ongeveer 15 dagen²⁶

De nVWA blijft controles uitvoeren alleen niet meer op alle gebieden. De definitieve taakverdeling wordt nog in een ministeriële regeling vastgelegd (art. 41 lid 2 onder a). Uit de MvT van de nieuwe Dhwh kan men echter al een globale taakverdeling afleiden. De nVWA blijft verantwoordelijk voor reclamebeperkingen, het verstrekken van de verklaringen sociale hygiëne (hierna VSH²⁷), naleving op regels die gelden voor de ambulante handel en tot slot de naleving op regels in het personenvervoer, legerplaatsen en tax free shops op luchthavens.²⁸ De overige taken zoals reguliere controles, leeftijdsgrenzen controles en controle op het alcoholverkoopverbod worden na inwerkingtreding van de nieuwe wet uitgevoerd door gemeenten. Uit het onderstaande schema blijkt hoe de drie verschillende soorten controles door de nVWA worden aangepakt. De toezichthouders van de nVWA gaan gemeenten tot een jaar na inwerkingtreding van de wet helpen met deze nieuwe taak.²⁹ Zaken die door de gemeentelijke toezichthouder gecontroleerd moeten worden zijn de volgende: commerciële horeca, paracommerciële horeca, evenementen, de openbare ruimte, zogenaamde art. 18 Dhwh zaken (detailhandel en cafetaria's) en zaken waar een alcoholverkoopverbod geldt (tankstations en drogisterijen).

Leeftijdsgrenzencontroles	Vergunningencontroles	Controle op het alcoholverkoopverbod
Leeftijdsgrenzencontroles worden gehouden op verkooppunten waar 16 jarigen en/of 18 jarigen drank proberen te kopen. Deze controle is steekproefsgewijs, onaangekondigd en zal vaak in het weekend of in de avonden plaatsvinden. De controle bestaat uit een observatie. De bevindingen worden achteraf gerapporteerd aan de ondernemer. De eventuele overtreding wordt gehandhaafd. Het is aan te raden dat de leeftijdsgrenzencontroles uitgevoerd worden door personen tussen de 18 en 23 jaar oud. Bij de controle voor detailhandelaren kunnen,	Vergunningencontroles worden onaangekondigd en steekproefsgewijs uitgevoerd bij vergunningsplichtige bedrijven. Er wordt gecontroleerd of het desbetreffende vergunningsplichtige bedrijf een vergunning heeft om alcohol te verkopen. Daarnaast wordt er ook op alle aan de vergunning gekoppelde vereisten gecontroleerd. Alle ondernemers die niet aan de vereisten voldoen kunnen rekenen op een	De controle op het alcoholverkoopverbod wordt onaangekondigd en steekproefsgewijs uitgevoerd bij ondernemingen waar geen alcohol mag worden verkocht. Wanneer ondernemingen niet aan de gestelde eisen voldoen kunnen zij rekenen op een handhavingsactie van het

²² Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 18 (MvT).

²³ <www.handhavingDhw.nl> → decentralisatie → Decentralisatie toezicht

²⁴ <www.rijksoverheid.nl> → Alle onderwerpen → Buitengewoon opsporingsambtenaar

²⁵ Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhwh

²⁶ <www.handhavingDhw.nl> → decentralisatie → Decentralisatie toezicht

²⁷ In § 4.4 wordt beschreven wat een VSH precies inhoudt

²⁸ <www.handhavingDhw.nl> → decentralisatie → Decentralisatie toezicht

²⁹ <www.handhavingDhw.nl> → Home → Decentralisatie → Ondersteuning bij de overdracht

in samenwerking met de toezichthouder, jongeren van 15 en 14 worden ingezet. ³⁰	handhavingsactie van de nVWA. ³¹	nVWA. ³²
--	---	---------------------

3.4.2 Handhaving

In deze paragraaf wordt beschreven wat men onder handhaving verstaat en welke handhavingsmiddelen er op basis van de nieuwe wet zijn. Per handhavingsmiddel wordt aangegeven wie het bevoegde bestuursorgaan is om de sanctie op te leggen. Handhaving zou men kunnen beschrijven als het gebruiken van sancties waardoor men normconform gedrag gaat vertonen. De sancties die op grond van de nieuwe DhW kunnen worden ingezet zijn de dwangsom, de bestuurlijke boete, bestuursdwang, het ontnemen van het recht op de alcoholverkoop, het intrekken of schorsen van de verleende vergunning en tot slot de strafrechtelijke sanctie. Iedere sanctie kent een eigen traject dat gevolgd moet worden. Het te volgen traject wordt in de onderstaande alinea's beschreven.

Bestuurlijke sancties

Onder dit kopje wordt beschreven welke sancties men onder de hoofdcategorie bestuurlijke sancties zou kunnen indelen. In de Awb zijn een aantal bestuurlijke sancties (art. 5:2 lid 1 sub a Awb) opgesomd die moeten leiden tot naleving van de regelgeving. Bestuurlijke sancties kunnen ingedeeld worden in twee categorieën te weten herstelsancties ofwel reparatoire sancties (art. 5:2 lid 1 sub b Awb) en bestraffende sancties ofwel punitieve sancties (art. 5:2 lid 1 sub c Awb). Herstelsancties strekken tot "het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding". Bestraffende sancties zijn gericht op leedtoevoeging zodat men uiteindelijk normconform gedrag gaat vertonen.³³ Het doel van de sanctiebevoegdheid bepaald uiteindelijk de aard van de sanctie. De aard van de sanctie bepaald weer welke rechtsregels van toepassing zijn. Op alle bestuurlijke sancties zijn in ieder geval de abbb van toepassing. Abbb zijn rechtsnormen die in acht moeten worden genomen door een bestuursorgaan dat een beslissing neemt. Een aantal abbb zijn bijvoorbeeld het legaliteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.³⁴³⁵ Bestuurlijke sancties kunnen alleen worden toegepast indien bij of krachtens de wet aan het desbetreffende bestuursorgaan de bevoegdheid tot het opleggen van die sanctie is gegeven (art. 5:4 Awb). Wanneer een sanctie als punitief kan worden aangemerkt is er sprake van een criminal charge als bedoeld in art. 6 EVRM.³⁶ Naast de abbb zijn dan ook de beginselen uit art. 6 EVRM van toepassing.

Recht/beginsel	Uitwerking van beginsel uit art. 6 EVRM
Zwijgrecht en cautiëplicht	Het zwijgrecht en de cautiëplicht zijn van kracht nadat de burgemeester een officiële kennisgeving aan de betrokkene geeft waaruit blijkt dat de persoon in kwestie een overtreding heeft begaan. De cautiëplicht houdt in dat het recht om te zwijgen wordt vermeld in de kennisgeving.
Het legaliteitsbeginsel	zorgt ervoor dat een wettelijke grondslag vereist is.
Onschuldpresumptie	Het moet de verdachte te verwijten zijn dat hij de overtreding heeft begaan. De verdachte kan schuldsluitingsgronden aanvoeren indien hij van mening is dat hem niets te verwijten valt. ³⁷
Ne bis in idem	zorgt ervoor dat de verdachte niet tweemaal gestraft mag worden voor hetzelfde feit.
Una via	Het is niet toegestaan iemand tegelijkertijd te bestraffen via het bestuursrecht en het strafrecht
Andere procedurele vereisten	Andere procedurele vereisten zijn dat de overtreding is omschreven in een rapport en dat alle bewijsmiddelen zijn opgenomen in dat rapport. De overtreder moet ook inzage kunnen krijgen in deze bewijsmiddelen. En tot slot moet aan de overtreder in begrijpelijke taal

³⁰ <www.vwa.nl> → onderwerpen → werkwijze alc. en tabak → alcoholverkoop → controles en boetes van de VWA

³¹ <www.vwa.nl> → onderwerpen → werkwijze alc. en tabak → alcoholverkoop → controles en boetes van de VWA

³² <www.vwa.nl> → onderwerpen → werkwijze alc. en tabak → alcoholverkoop → Waarop wordt gecontroleerd?

³³ L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 632

³⁴ L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 306

³⁵ Er wordt geen uitgebreide aandacht besteed aan deze beginselen. Dit zou te ver buiten de doelen van dit onderzoek treden.

³⁶ L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 633.

³⁷ L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 686.

	worden vermeld wat de aard en de reden is van de opgelegde sanctie. De sanctie moet overigens proportioneel en subsidiair zijn. Dat houdt dat de ernst van de gedraging de gegeven sanctie rechtvaardigt en dat de sanctie het minst zware middel is.
--	---

Bestuursdwang

Onder dit kopje wordt de bestuurlijke sanctie, specifiek de last onder bestuursdwang besproken. De last onder bestuursdwang is een herstelsanctie inhoudende een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van een overtreding of de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd (art. 5:21 Awb). Op grond van welke artikelen een bestuursorgaan de bevoegdheid heeft om de sanctie toe te passen is afhankelijk van de situatie (zie onderstaand schema). De inhoudelijke eisen aan een last onder bestuursdwang zijn beschreven in afdeling 5.3.1 van de Awb.

Niet verlenen van medewerking aan de toezichthouder	Het niet willen sluiten van de drankenafdeling (detailhandelaar)	Handhaving van de openbare orde (dit is geen nieuwe bevoegdheid. Voor de volledigheid wordt de bevoegdheid toch vermeld)
Op grond van het nieuwe art. 44 Dhw jo. art. 5:20 Awb is de burgemeester bevoegd om bestuursdwang toe te passen.	Op grond van het nieuwe art. 19a lid 3 Dhw is de burgemeester bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang	Op grond van art. 172 Gemeentewet en art. 174 Gemeentewet is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde en het toezicht op voor het publiek toegankelijke gebouwen (bijvoorbeeld horeca) en daarbij behorende terreinen. De burgemeester heeft hiertoe bevoegdheden om in het kader van de openbare orde (dreigende) overtredingen te beëindigen of ter voorkoming en ter bescherming van de veiligheid en gezondheid bevelen te geven. Op grond van art. 125 lid 3 Gemeentewet is de burgemeester bevoegd om bestuursdwang opleggen

Dwangsom

Onder dit kopje wordt de bestuurlijke sanctie, specifiek de last onder dwangsom besproken. De last onder dwangsom is een herstelsanctie inhoudende een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van een overtreding of de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd (art. 5:31d Awb). Het bestuursorgaan dat bevoegd is om bestuursdwang op te leggen is ook bevoegd een dwangsom om te leggen (art. 5:32 Awb). Men kan dus uit het bovenstaande schema afleiden wie het bevoegde bestuursorgaan is. De inhoudelijke eisen aan een last onder dwangsom zijn beschreven in afdeling 5.3.2 van de Awb.

Bestuurlijke boete

Onder dit kopje wordt de bestuurlijke sanctie, specifiek de bestuurlijke boete besproken. Een bestuurlijke boete is volgens art. 5:40 Awb een bestraffende sanctie inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom. (Omdat het hier een bestraffende sanctie betreft is art. 6 EVRM van toepassing.) De burgemeester is op grond van het nieuwe art. 44a Dhw bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete. De overtredingen waarvoor hij een bestuurlijke boete kan uitvaardigen staan tevens vermeld in dat artikel. Het instrument bestuurlijke boete is voor de gemeente in het kader van de Dhw nieuw. De bestuurlijke boetes werden namelijk eerst door de nVWA opgelegd. Met de komst van de nieuwe Dhw kan de gemeentelijke toezichthouder (BOA) een boeterapport opstellen (art. 5:48 Awb). De inhoudelijke eisen voor het opleggen van een bestuurlijke boete zijn te vinden in titel 5.4 van de Awb (art. 5:40 Awb t/m art. 5:53 Awb).

Ontnemen van het recht op de alcoholverkoop

Onder dit kopje wordt de bestuurlijke sanctie, specifiek het ontnemen van het recht op alcoholverkoop besproken. De burgemeester gaat de mogelijkheid krijgen om detailhandelaren³⁸ als bedoeld in het nieuwe art. 18 lid 2 Dhw en het nieuwe art. 19 lid 2 onder a Dhw die zonder vergunning zwak alcoholische drank mogen verkopen aan te

³⁸ Voorbeelden van detailhandelaren zijn levensmiddelenwinkels, warenhuizen, snackbars, bierkoeriers en andere bezorgdiensten

pakken. Deze bevoegdheid heeft men gecreëerd omdat uit onderzoek, dat is gehouden door de Universiteit van Twente, is gebleken dat 16-minners te makkelijk aan alcohol komen.³⁹ De controle op de verkoop van alcohol in detailhandelszaken aan jongeren onder de zestien wordt momenteel uitgevoerd door de nVWA.⁴⁰ De nVWA heeft medegedeeld niet vaak genoeg te kunnen controleren. Met de overheveling van het toezicht naar gemeenten is het mede de bedoeling dat er meer gecontroleerd wordt. Dit zal een extra stimulans voor supermarkten zijn om zich te houden aan de leeftijdsgrenzen die gesteld zijn in art. 20 Dhw.

Wanneer detailhandelaren driemaal in een tijdspanne van een jaar drank verkopen aan jongere onder de 16 of oud (overtreding van art. 20 lid 1 Dhw), kan de burgemeester tijdelijk het recht op de verkoop van alcoholhoudende drank ontnemen (nieuw art. 19a lid 1 Dhw). Indien de ondernemer weigert om gehoor te aan het bevel de drank uit de schappen te halen kan de burgemeester dit toch afdwingen middels bestuursdwang (nieuw art. 19a lid 3 Dhw). De duur van de ontneming is minimaal 1 week en maximaal 12 weken. De burgemeester zou kunnen afzien van de ontneming indien de ondernemer onevenredig veel nadeel ondervindt. Dit kan alleen in geval van bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld een overtreding die buiten de schuld van de ondernemer om is gemaakt).⁴¹ Om er achter te komen welke rechtsnormen⁴² van toepassing zijn moet men eerst weten wat voor soort sanctie de ontneming is. De Raad van State (RvS) heeft advies gegeven over de aard van de sanctie. De RvS heeft aan de hand van een aantal criteria bekeken of deze sanctie als punitief kan worden gezien. De criteria vloeien voort uit art. 6 EVRM.

- **De classificatie naar nationaal recht:** in dit geval is dat art. 19a Dhw.

- **De aard van de overtreding:** Er is bekeken door welke (rechts)persoon er overtreden wordt. Er zijn bepaalde categorieën, zoals het tuchtrecht, waardoor men automatisch kan concluderen dat het om een punitieve sanctie gaat. In dit geval is dat niet zo.

- **Het doel, de aard en de ernst van de sanctie:** Het doel van de sanctie is reparatorisch (het beletten van verder herhaald onrechtmatig gedrag en het niet onnodig blootstellen van jongeren aan gezondheidsrisico's⁴³). De aard van de sanctie maakt de sanctie echter punitief. De sanctie is volgens de RvS leed toevoegend. Het is namelijk zo dat de schade die geleden wordt erg nadelig is voor de ondernemer. Bij een ontneming van 12 weken kunnen de verliezen oplopen tot wel €22.500,-⁴⁴. Wanneer de burgemeester kiest voor een verbod van een aantal weken lijkt het waarschijnlijk dat klanten voor een andere zaak kiezen waar wel alcohol verkocht wordt. Klanten vermijden de desbetreffende winkel en doen hun aankopen inclusief andere middelen dan drank elders. Dit geldbedrag en de andere bijkomende gevolgen zijn volgens de RvS doorslaggevend om te stellen dat de sanctie leed toevoegend is.

De wetgever volgt het advies van de RvS op en ziet de sanctie als punitief vanwege de verstrekken gevolgen van de sanctie.⁴⁵ In het advies van de Raad van State kan men overigens ook lezen dat er wordt geadviseerd om de burgemeester de vrijheid te geven om een verbod op te leggen. Men denkt namelijk dat er veel supermarkten naar de rechter stappen omdat de sanctie in sommige gevallen onevenredig zou zijn.⁴⁶ De eerdere waarschuwingen (de ontneming mag pas bij een derde constatering worden opgelegd) zouden de evenredigheid van deze ontneming moeten waarborgen. De wetgever geeft aan een lid aan art. 19a Dhw toe te willen voegen waar uit blijkt dat de burgemeester af kan wijken van de verplichting om een verbod op te leggen. Dit zou indien er toch sprake is van een onevenredige toestand een manier zijn om af te wijken van het artikel. Afwijken kan indien de burgemeester vindt dat er sprake is van bijzondere zwaarwegende omstandigheden. Het is raadzaam om een beleid te maken voor het opleggen van deze sanctie. Dit creëert duidelijkheid voor de burger. In § 3.5.3 wordt verder ingegaan op de noodzaak van het vaststellen van een handhavingsbeleid.

³⁹ In art. 20 Dhw is opgenomen dat het verboden is om bedrijfsmatig alcohol te verstrekken aan 16-minners (wanneer het om sterke drank gaat is de leeftijdsgrens 18 jaar).

⁴⁰ <www.vwa.nl> → onderwerpen → werkwijze alc. en tabak → alcoholverkoop → waarop wordt gecontroleerd?

⁴¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 14 (MvT).

⁴² L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 632.

⁴³ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 4, p. 4.

⁴⁴ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 39 (MvT).

⁴⁵ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 40 (MvT).

⁴⁶ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 4, p. 5.

Overige sanctiemiddelen – het intrekken/schorsen van de vergunning

Onder dit kopje wordt de niet bestuurlijke sanctie, specifiek het intrekken of schorsen van de vergunning besproken. Sommige overtredingen leiden tot het intrekken van de Dhw-vergunning. In artikel 31 lid 1 Dhw staan de zogenaamde imperatieve intrekkingsgronden. Op deze gronden moet de vergunning worden ingetrokken. Een nieuwe mogelijkheid van de Dhw is het schorsen van een vergunning. Intrekken van de vergunning wordt door gemeenten ervaren als een middel met erg verstrekkende gevolgen. Om op een proportionele en subsidiaire wijze op te kunnen treden wordt het door de wetgever mogelijk gemaakt om een vergunning tijdelijk te schorsen (nieuw art. 32 Dhw). De burgemeester kan vanaf de invoering van de nieuwe wet zelf gaan afwegen wat een gepaste sanctie is indien een ondernemer de wet niet naleeft. De termijn van de schorsing kan ten hoogste 12 weken bedragen.⁴⁷ Het schorsen van de vergunning kan niet als het om een imperatieve intrekkingsgrond gaat (art. 31 lid 1 Dhw), maar kan enkel in gevallen als beschreven in art. 31 lid 2 Dhw en art. 31 lid 3 Dhw van de nieuwe wet. Wanneer het gaat om schorsings- en intrekkingsmogelijkheden uit art. 31 lid 1 Dhw en art. 31 lid 2 Dhw is het verstandig om een handhavingsbeleid op te zetten. Zo weet de burger waar hij aan toe is wanneer hij in de fout gaat.⁴⁸ (zie ook § 3.4.3, in die paragraaf wordt het belang van een handhavingsbeleid beschreven).

Overige sanctiemiddelen – Proces-verbaal opgemaakt door een BOA

Onder dit kopje wordt de mogelijkheid om een proces-verbaal op te leggen genoemd. Voor sommige overtredingen van de Dhw acht de wetgever het wenselijk dat deze strafrechtelijk worden aangepakt. De overtredingen waar de gemeentelijke toezichthouder of een politieagent een proces-verbaal voor kan opmaken zijn neergelegd in de nieuwe artikelen 20 lid 6 en 7, 21 en 45 Dhw.⁴⁹ Het opmaken van een proces-verbaal is geen bestuursrechtelijk maar een strafrechtelijk middel. Art. 6 EVRM is dus van toepassing.

Een belangrijk nieuw artikel is art. 45 Dhw. Het nieuwe art. 45 Dhw maakt het mogelijk om een boete van de eerste categorie⁵⁰ uit te schrijven wanneer een 16-minner op de openbare weg alcohol bij zich heeft. Het huidige instrument om openbaar alcoholgebruik onder jongeren tegen te gaan is het opstellen van een APV bepaling dat alcoholconsumptie op de openbare weg strafbaar maakt (dit verbod geldt tevens voor personen ouder dan 16). Dit verbod geldt dan enkel voor bepaalde door het college van B&W aangewezen locaties. De gemeente Oisterwijk heeft ook gebruik gemaakt van de bevoegdheid om bepaalde gebieden aan te wijzen (het genotsmiddelenverbod art. 2:48 APV). De toegevoegde waarde van de nieuwe strafbepaling is dat de bepaling van kracht is binnen de gehele gemeente. Het nieuwe art. 45 Dhw zorgt er namelijk voor dat in de gehele openbare ruimte in iedere gemeente het aanwezig hebben van alcoholhoudende drank, geopend of gesloten, verboden en strafbaar is voor personen jonger dan 16 jaar.⁵¹ Uit de redactie van het wetsartikel blijkt dat het niet uitmaakt of het voor consumptie bedoeld is of dat men het bij zich heeft. Er is expres gekozen voor de term “aanwezig hebben” in plaats van de term “bezitten”. Het begrip bezit is juridisch bekeken een lastig begrip. Het is lastig te bewijzen wanneer iemand “bezitter” is van een zaak. Alcoholgebruik in de openbare ruimte wordt middels het nieuwe art. 45 Dhw zo onaantrekkelijk mogelijk gemaakt. De gemeentelijke bepalingen in de APV kunnen gewoon blijven bestaan. Het nieuwe artikel 45 is enkel een extra maatregel om het alcoholgebruik onder jongeren tegen te gaan en overlastgevend jongeren aan te pakken.⁵²

De gemeente is enkel bevoegd om op te treden voor hetgeen wat gebeurd in “voor het

⁴⁷ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 9 (MvT).

⁴⁸ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 369.

⁴⁹ <www.handhavingdhw.nl/faq>

⁵⁰ Per 1 januari 2012 bedraagt de boete uit de eerste categorie €390,- zie art. 23 lid 4 Sr

⁵¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. A, p. 12.

⁵² Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 15 (MvT).

publiek toegankelijke plaatsen” (zie nieuw art. 45 Dhw). Om duidelijk te maken wanneer welke partij bevoegd is om op te treden, is het handig om goed voor ogen te hebben wat er precies met het begrip uit het nieuwe art. 45 Dhw “voor het publiek toegankelijke plaatsen” wordt bedoeld. De MvT geeft aan dat er aansluiting gezocht kan worden bij hetgeen dat in tekst en commentaar is geschreven over art. 453 WvSr.⁵³ In tekst en commentaar is beschreven dat het begrip “openbare weg” ruim moet worden geïnterpreteerd, het moet gaan om een bestemming met algemene toegankelijkheid.⁵⁴ De MvT noemt plaatsen als stationshallen, looppaden van overdekte winkelcentra, voor het publiek toegankelijke plantsoenen, stoepen, trappen, portieken en galerijen. Uit de redactie van het nieuwe art. 45 Dhw kan men opmaken dat ook uitgaansgelegenheden tot de voor publiek toegankelijke plaatsen behoren. Er is namelijk expliciet beschreven dat bijvoorbeeld supermarkten niet onder dit artikel vallen (zie tekst nieuw art. 45 Dhw: met uitzondering van plaatsen waar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse wordt verstrekt).⁵⁵

Omdat het in dit geval een strafbaar feit betreft is zowel de politie als de BOA in dienst van de gemeente bevoegd op te treden. Het is daarom van belang om te bekijken in welke mate de politie toezicht wil of kan gaan houden op deze wettelijke bepaling. Men kan afspraken maken over welke partij de strafbepaling actief gaat handhaven. Dit geldt niet alleen voor art. 45 Dhw, maar ook voor de overige strafbepalingen die genoemd zijn in de wet (nieuw art. 20 lid 6 en lid 7 en art. 21 Dhw). Uit de context van het afgenomen interview met Rob van den berg (jeugdagent in Oisterwijk), bleek dat de politie momenteel ook kampt met een capaciteitsgebrek. De agent was tevreden over de ontwikkeling van de mogelijkheden tot handhaving. Vic Boemaars, de veiligheidscoördinator van gemeente Oisterwijk, vindt dat een controle op deze strafbepalingen beter past bij de politie omdat openbaar drankgebruik vaak gepaard gaat met drugsgebruik (het karakter van de overtreding wordt strafrechtelijker)⁵⁶. De onderzoeker is het eens met Vic en stelt voor dat de strafbaarstellingen uit de Dhw hoofdzakelijk door de politie moeten worden gehandhaafd vanwege het strafrechtelijke karakter dat het gebruiken van drugs met zich meebrengt.

3.4.3 Het opstellen van een handhavingsbeleid

In deze paragraaf wordt uiteengezet waarom het maken van een handhavingsbeleid noodzakelijk is. Uit § 3.4.2 kan men opmaken dat er diverse mogelijkheden zijn om de bepalingen die voortvloeien uit de Dhw te handhaven. Sommige middelen zijn dwingend bij wet voorgeschreven. Op andere punten bestaat de bevoegdheid om op een voor de gemeente gewenste wijze. Juist voor die kan-bepalingen in de wet is het handig om een handhavingsbeleid op te zetten. Men moet op grond van art. 3:47 Awb een deugdelijke motivering voor een genomen besluit kunnen geven. Wanneer de gemeente deze motivering in een handhavingsbeleid plaatst, hoeft men niet meer bij ieder besluit opnieuw te motiveren waarom er een bepaalde beslissing is genomen. Men kan volstaan met het kopiëren van de tekst uit het handhavingsbeleid. Wanneer men in het handhavingsbeleid zoveel mogelijk de wettelijke grondslag uitwerkt is de motivering voor (nagenoeg) ieder te nemen besluit rond. Ten tweede heeft het bevoegde bestuursorgaan een beginselplicht tot handhaving wanneer het gaat om illegale situaties. Het is echter onmogelijk om alle wettelijke regelingen te handhaven, de ABRvS erkent dit ook⁵⁷. In een handhavingsbeleid kan men motiveren wat de handhavingsprioriteiten zijn en waarom er voor gekozen is om iets tot prioriteit te maken (ernst van de overtreding, belangen van derden en het belang van de overtreder).⁵⁸ Ten slotte is het voor burgers en ondernemers duidelijker en transparanter wanneer zij weten hoe bestuursorganen handelen, dit vergroot de rechtszekerheid.

⁵³ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 16 (MvT).

⁵⁴ C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer, *Tekst en Commentaar. Wetboek van Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 1652.

⁵⁵ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. A, p. 12.

⁵⁶ interview Vic Boemaars en Rob van den Berg

⁵⁷ ABRvS, 7 februari 2007, JB 2007

⁵⁸ L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 710.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de wijzigingen van de Dhw achtereenvolgens besproken. De conclusies die volgen uit de paragrafen in dit hoofdstuk kan men in deze paragraaf vinden. Na inwerkingtreding van de nieuwe Dhw is de burgemeester het bevoegde gezag. De consequentie van deze wijziging is dat de teksten in de vergunningen en de standaardbrieven moeten worden aangepast. Daarnaast is het zo dat de burgemeester na de wetswijziging ook verantwoordelijk is voor het opleggen van sancties. Vervolgens is het zo dat het vergunningenstelsel ingrijpend gaat veranderen. Er moet binnen een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wet een paracommerciële verordening worden vastgelegd. Tevens komen er op grond van de nieuwe Dhw twee verordenende bevoegdheden bij namelijk de verordening om de toegangsleeftijden aan sluitingstijden te koppelen en de bevoegdheid om prijsacties te reguleren. Tot slot worden de toezicht- en handhavingstaken die de nVWA uitvoeren overgeheveld naar gemeenten. De landelijke toezichthouders blijven bestaan. De nVWA houdt toezicht op reclamebeperkingen, verstrekken van VSH's, naleving op regels omtrent de ambulante handel, de naleving op regels in het personenvervoer, legerplaatsen en tax free shops op luchthavens. De gemeente gaat de Reguliere (inrichtingen)controles, de leeftijdsgrenzencontroles en overige inspecties verzorgen. Bij ministeriële regeling wordt nog vastgelegd aan welke eisen een toezichthouder moet voldoen. Wat in ieder geval bekend is, is dat een toezichthouder een BOA moet zijn en dat de BOA een opleiding tot Dhw-toezichthouder moet volgen. De toezichthouder kan de volgende handhavingsmiddelen op basis van de nieuwe wet inzetten: de bestuurlijke boete, een proces-verbaal, het intrekken of schorsen van de Dhw vergunning, het tijdelijk stilleggen van de alcoholverkoop in detailhandelszaken, het opleggen van een dwangsom en het toepassen van bestuursdwang.

Het tijdelijk stilleggen van de alcoholverkoop in detailhandelszaken is een nieuwe bevoegdheid. De burgemeester kan dit recht voor minimaal 1 week en maximaal 12 weken ontnemen. Dit kan wanneer een detailhandelaar driemaal in een jaar tijd alcoholhoudende drank verkoopt aan jongeren tevens is duidelijk dat dit afgedwongen kan worden middels bestuursdwang. Het is wettelijk verplicht om in ieder geval een ontneming op te leggen als een detailhandelaar driemaal in een jaar tijd alcohol verkoopt aan personen onder de 16 jaar. Deze bevoegdheid is gecreëerd om jongeren van de alcohol af te houden. De ontneming is een bestuurlijke, punitieve sanctie er moet daarom rekening gehouden worden met art. 6 EVRM. De duur van de ontneming moet proportioneel en subsidiair zijn. Wanneer deze vereisten niet voldoende worden gewaarborgd, kan een supermarkt zich wenden tot de rechter. Onder voorwaarden kan afgeweken van de wettelijke verplichting een ontneming op te leggen.

De gemeentelijke toezichthouder mag (BOA) een proces-verbaal opmaken (art. 45 Dhw) indien een persoon onder de 16 alcohol bij zich heeft in een voor publiek toegankelijke ruimte. Het begrip "voor publiek toegankelijke ruimte" moet ruim worden geïnterpreteerd (bestemming met algemene toegankelijkheid, dus ook uitgaansgelegenheden). Een gemeentelijke toezichthouder mag op deze strafbepaling controleren, evenals de politie. Het is dus verstandig om afspraken te maken met de politie over de handhaving van deze bepalingen. De onderzoeker is van mening dat de strafrechtelijke bepalingen het beste door de politie kunnen worden gehandhaafd. Uit het interview met de jeugdagente en de veiligheidscoördinator blijkt dat openbaar alcoholgebruik vaak samengaat met drugsgebruik. Het karakter van deze feiten is te strafrechtelijk naar mening van de onderzoeker.

Ten aanzien van de voorgaande handhavingsmiddelen is het verstandig om een handhavingsbeleid op te zetten. Dit vergroot de rechtszekerheid voor burgers, het bestuursorgaan voldoet sneller aan het motiveringsbeginsel en men wordt gedwongen om na te denken over de handhavingsprioriteiten.

4 Vergunningverlening

In dit hoofdstuk komen de wijzigingen op het gebied van de vergunningverlening aan bod. Daarnaast worden er diverse aanbevelingen gedaan over de nieuwe niet verplichte mogelijkheden die de wijziging biedt. In § 4.1 wordt besproken dat de Dhwh-vergunning op naam van het bedrijf komt te staan, in § 4.2 komt het melden van een leidinggevende aan bod, in § 4.3 wordt de komst van een landelijk vastgesteld meldingsformulier besproken, in § 4.4 is beschreven wat er veranderd op het gebied van de VSH, in § 4.5 komen de veranderingen in de ontheffing aan bod, in § 4.6 vindt men de omschrijving van de nieuwe termijnen en in § 4.7 staat de conclusie.

4.1 De vergunning op naam van het bedrijf of de ondernemer

In deze paragraaf wordt de verandering in de lay-out van de vergunning besproken. In Nederland verstrekt men de Dhwh-vergunning voor een onbepaalde tijd. Deze vergunning kan slechts op enkele gronden worden ingetrokken. Een huidige verplichte intrekingsgrond is beschreven in art. 31 lid 1 sub c Dhwh. Op grond van dat artikel is het verplicht om telkens een nieuwe vergunning aan te vragen wanneer er een nieuwe leidinggevende komt die de directe leiding heeft of de onmiddellijke verantwoordelijke is voor de bedrijfsvoering van het horecabedrijf. In de praktijk wordt deze regel als vervelend ervaren. De bepaling zorgt voor (onnodige) administratieve lasten voor zowel de ondernemer als de gemeente. Meer dan driekwart van alle vergunningaanvragen op het gebied van Dhwh heeft namelijk betrekking op de melding van een nieuwe leidinggevende. De oplossing die voor dit probleem is gevonden is dat op de vergunning voortaan alleen de inrichtingsgebonden zaken en de naam van de vergunninghouder worden vermeld. De personalia van de leidinggevers komen dan in een aanhangsel bij de vergunning (nieuw art. 29 lid 2 Dhwh). Deze nieuwe wettelijke bepaling zorgt ervoor dat art. 31 lid 1 sub c Dhwh vervalt.⁵⁹ Het praktische gevolg van deze wijziging is dat de formats van de vergunningen zodanig moeten worden aangepast dat het aan de voorgaande vereisten voldoet.

4.2 Melding van een nieuwe leidinggevende

In deze paragraaf wordt de verandering in de wijze waarop men een nieuwe leidinggevende moet opgeven besproken. Zoals eerder is vermeld, is driekwart van de vergunningaanvragen op het gebied van de Dhwh verbonden aan het doorgeven van een nieuwe leidinggevende. Onder de huidige redactie van de wet kan de leidinggevende niet worden ingezet zolang deze niet is bijgeschreven op de vergunning. Dit resulteert in irritatie, men wil graag direct aan de slag als nieuwe leidinggevende. Om deze voor de ondernemer ongewenste situatie op te heffen voegt de wetgever het nieuwe art. 30a Dhwh toe aan de wet. Dit artikel bepaalt dat een leidinggevende na het ontvangen van een ontvangstbevestiging van de melding van een nieuwe leidinggevende direct aan de slag mag. De burgemeester moet onverwijld de aanvraag bevestigen op grond van art. 30a lid 4 Dhwh. De aangemelde leidinggevende zal worden getoetst aan alle eisen die voortvloeien uit art. 8 van de Dhwh (wettelijke vereisten waar alle leidinggevers van horecabedrijven aan moeten voldoen.) De wetgever acht het ongewenst dat er telkens leidinggevers worden aangemeld, die niet voldoen aan de vereisten van art. 8 Dhwh. Om te voorkomen dat ondernemers telkens leidinggevers aanmelden die niet voldoen aan de vereisten van art. 8 Dhwh is art. 31 lid 3 onder b Dhwh toegevoegd. In dat artikel staat dat wanneer een vergunninghouder drie maal in twee jaar tijd een leidinggevende aanmeldt die niet voldoet aan de gestelde eisen zijn vergunning kwijt kan raken. De burgemeester is in dat geval bevoegd de vergunning in te trekken.⁶⁰ Omdat dit een "kan" bepaling is, is het verstandig dat men een beleid gaat maken. Het belang van het maken van een beleid is weergegeven in § 3.4.3 van dit onderzoek.

4.3 Een landelijk formulier

De melding van een nieuwe leidinggevende kan na het intreden van de nieuwe wet worden

⁵⁹ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 6 (MvT).

⁶⁰ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 8 (MvT).

doorgegeven middels een aanmeldingsformulier. Dit aanmeldingsformulier wordt landelijk vastgesteld door de minister van VWS (nieuw art. 30a lid 3 Dhw). Het aanhangsel waar deze leidinggevende op wordt vermeld wordt tevens vastgesteld door de minister (nieuw art. 29 lid 4 Dhw). Gemeenten zijn verplicht deze formulieren te gebruiken. In de toekomst komt er ook een mogelijkheid tot het doen van een digitale melding (nieuw art. 30a lid 3 Dhw).⁶¹ De gemeente mag/hoeft zelf dus geen aanmeldingsformulieren en aanhangsels vaststellen.

4.4 Niet-operationele leidinggevende geen VSH

In deze paragraaf worden de wijzigingen omtrent het bezitten van een VSH uiteengezet. Het examen om een VSH te kunnen behalen bevat volgens art. 1 Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet de volgende elementen:

- a. de invloed van alcoholgebruik en van alcoholgebruik in combinatie met het gebruik van soft- en harddrugs op het menselijk lichaam en de menselijke geest;
- b. de invloed van het gebruik van alcohol in combinatie met bepaalde geneesmiddelen;
- c. alcoholmisbruik, alcoholafhankelijkheid en de sociale gevolgen daarvan;
- d. het gebruik van speelautomaten als bedoeld in de Wet op de kansspelen en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving;
- e. de Drank- en Horecawet en andere regelgeving die verband houdt met alcohol;
- f. binnen de branche geldende codes voor alcoholhoudende dranken;
- g. de technische, bouwkundige en ruimtelijke voorzieningen van de inrichting;
- h. de verschillende bedrijfsformules en gedragskenmerken van de verschillende doelgroepen.

Een kleine groep leidinggevende verblijft permanent in het buitenland of heeft een ernstige lichamelijke/geestelijke beperking. Voor deze leidinggeven is het of praktisch onmogelijk of onnodig om een VSH te behalen. Om die reden is art. 8 lid 4 Dhw in het leven geroepen. Dit artikel geeft aan dat leidinggeven die geen bemoeienis hebben met de bedrijfsvoering of de exploitatie van het horecabedrijf niet in het bezit hoeven te zijn van een VSH. (Dat de leidinggevende geen bemoeienis heeft moet door de vergunninghouder schriftelijk worden bevestigd.) De burgemeester maakt een aantekening op het aanhangsel van de vergunning indien een leidinggevende geen bemoeienis heeft (nieuw art. 29 lid 2 Dhw). Wanneer de leidinggevende wel bemoeienis krijgt moet hij alsnog voldoen aan alle vereisten van art. 8 Dhw. Indien de vergunninghouder het nalaat om dit te melden (nieuw art. 30a lid 1 onder b Dhw) kan de vergunning worden ingetrokken.⁶²

De onderzoeker is van mening dat deze regel kan leiden tot schijnconstructies. Wanneer mensen keer op keer geen VSH kunnen bemachtigen is het verleidelijk om op te geven dat men geen directe bemoeienis met het bedrijf heeft. Art. 8 lid 4 Dhw wordt in het leven geroepen voor nog geen 30 tot 40 personen.⁶³ De nadelige gevolgen van de regeling zijn naar mening van de onderzoeker onevenredig groot tegenover de voordelen die het oplevert voor deze kleine groep personen. De onderzoeker raadt aan kritisch te zijn als het gaat om een verzoek tot bijschrijving op het aanhangsel van een leidinggevende die geen bemoeienis heeft. De verplichting tot het halen van een VSH is niet voor niets wettelijk geregeld. Men leert in deze cursus onder andere over drank- en drugsgebruik en over hoe men moet omgaan met deze middelen tijdens het werk, men heeft als gastheer tevens een bepaalde voorbeeldrol en hoort kennis van zaken te hebben (zie ook art. 2 van het Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet).⁶⁴ Daarnaast kan men stellen dat misbruik van deze regeling tot oneerlijkheid kan resulteren. Indien de ene horecaondernemer tijd en geld steekt in het behalen van een VSH, en de andere ondernemer uit 'laksheid' verzoekt om een aantekening op het aanhangsel waar uit blijkt dat hij geen bemoeienis heeft, is dat niet eerlijk. In het beleid kan worden opgenomen dat de burgemeester overgaat tot intrekking of schorsing van de Dhw vergunning als met fraudeert met art. 8 lid 4 Dhw, deze mogelijkheid moet naar mening van de onderzoeker zeker worden benut.

4.5 Aanpassingen in de ontheffing

⁶¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 8 (MvT).

⁶² Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 8 (MvT).

⁶³ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 8 (MvT).

⁶⁴ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 211.

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke veranderingen men in art. 35 Dhw (de ontheffing) kan verwachten. Bedrijfsmatig of anders dan om niet alcohol schenken kan nooit zonder een vorm van toestemming van het bevoegde gezag. Wanneer men een feest of evenement organiseert waar men zwak alcoholische dranken wil gaan schenken moet er op grond van art. 35 Dhw een ontheffing worden aangevraagd. Deze ontheffing wordt verleend indien men voldoet aan de volgende vereisten:

- De drank die men wil gaan verstrekken is geen sterk alcoholhoudende drank als bedoeld in art. 1 Dhw.
- Het moet gaan om een bijzondere gelegenheid van zeertijdelijke aard (ten hoogste een aaneengesloten periode van twaalf dagen).
- De verstrekking moet geschieden onder de onmiddellijke leiding een persoon die in het bezit is van een VSH. Daarnaast moet die persoon ook voldoen aan de overige vereisten gesteld in art. 8 lid 2 Dhw.

65

Artikel 35 Dhw veranderd op een aantal punten. De naam van degene die de onmiddellijke leiding heeft over de drankverstrekking moet op de ontheffing worden vermeld en die ontheffing moet dan verplicht aanwezig zijn tijdens het evenement. Zo kan de toezichthouder makkelijker controleren of men zich aan de regels houdt. Verder is het zo dat degene die de onmiddellijke leiding heeft over de drankverstrekking niet meer in het bezit hoeft te zijn van een VSH (nieuw art. 35 Dhw). Dit is een voordeel voor burgers die een kleinschalig evenement of buurtfeest willen organiseren. Een artikel 35 ontheffing kan onder nadere voorschriften of beperkingen worden verleend (Art. 35 lid 2 Dhw). Bij een grootschalig evenement kan de burgemeester dus nog steeds als beperking toevoegen dat de leidinggevende in het bezit moet zijn van een VSH.⁶⁵ De onderzoeker vindt dat deze beperking altijd in de ontheffing moet worden opgenomen, tenzij het gaat om een klein buurtfeest of evenement. Wanneer men evenementen toe zou staan onder leiding van een onkundig persoon kan dit nadelige gevolgen hebben voor de gezondheid van de personen die op een dergelijk evenement rondlopen. Sommige evenementen of festivals zijn vooral in trek bij jongeren. Men kan bijvoorbeeld denken aan een evenement op Koninginnedag of een groot festival in een park in de stad. Het zou niet bevorderlijk zijn voor de gezondheid van bezoekers als een persoon zonder VSH drank verstrekt aan jongeren.

Verscheidene steden en dorpen kennen jaarlijks terugkerende evenementen zoals kermissen, jaarmarkten of een Koninginnedagfeest. In de huidige situatie wordt er ieder jaar een ontheffing aangevraagd voor dergelijke evenementen. De nieuwe wet gaat de mogelijkheid bieden om een eenmalige ontheffing aan te vragen voor een jaarlijks terugkerend evenement. De vereisten waar men aan dient te voldoen om in aanmerking te komen voor een dergelijke ontheffing zijn de volgende: Het moet gaan om een jaarlijks terugkerend identiek evenement en dezelfde persoon moet de leiding hebben over de alcoholverstrekking. Het grote voordeel van deze verandering is dat het leidt tot een lastenvermindering. Het advies is om niet over te gaan tot het afgeven van een ontheffing voor onbepaalde tijd, maar een ontheffing te geven voor bijvoorbeeld max. 5 jaar. Op die manier zorgt men er voor dat de leidinggevende eens in de 5 jaar getoetst wordt aan de eisen van art. 8 Dhw. Zo blijft de integriteit van een leidinggevende ook gewaarborgd.

4.6 Termijnen

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke afhandeltermijnen voor vergunningsaanvragen gelden na inwerkingtreding van de nieuwe Dhw. De huidige termijn waarbinnen men moet beslissen over de vergunningaanvraag is drie maanden (art. 26 lid 3 Dhw). Deze termijn geldt voor commerciële en paracommerciële horecagelegenheden. Met de komst van de nieuwe Dhw gelden er nieuwe afhandeltermijnen. De nieuwe Dhw maakt een onderscheid tussen het aanvragen van een commerciële vergunning en het aanvragen van een paracommerciële vergunning.

Wanneer er niets over de beslistermijn is terug te vinden in een bijzondere wet, geldt art. 4:13 Awb. Art. 4:13 Awb bepaald dat een bestuursorgaan in ieder geval binnen een termijn

⁶⁵ Criteria komen uit het huidige art. 35 lid 1 Dhw

⁶⁶ *Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 22 (MvT).*

van 8 weken moet beslissen. Deze termijn kan indien goed gemotiveerd nog eens met 8 weken worden verlengd (art. 4:14 lid 3 Awb)⁶⁷. Deze beslistermijn is van toepassing voor vergunningsaanvragen van commerciële horeca instellingen

Uit het nieuwe art. 6 Dhw blijkt dat op een vergunningsaanvraag van een paracommercieel rechtspersoon afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Dit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De duur van deze procedure kan lang zijn indien er zienswijzen worden ingediend (6 maanden zie art. 3:18 lid 1 Awb). Indien hier geen sprake van is, zal deze procedure 10 weken duren (6 weken termijn voor het indienen van zienswijzen art. 3:16 lid 1 Awb opgeteld bij de 4 weken termijn wanneer er geen zienswijzen zijn ingediend art. 3:18 lid 4 Awb). Belanghebbenden die hun zienswijze hebben ingediend, moeten geen bezwaar indienen wanneer een voor hen ongunstige beslissing is genomen.

Belanghebbenden dienen direct beroep in te stellen bij de administratieve rechter (art. 7.1 Awb). Aan de hand van deze aanpassing in de wetgeving is het nodig dat bepaalde werkprocessen en standaardbrieven moeten worden aangepast.⁶⁸

4.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven welke veranderingen op het gebied van de vergunningverlening men kan verwachten. Tevens volgen er een aantal aanbevelingen van de onderzoeker als het gaat om keuzes die de gemeente kan maken. In deze paragraaf kan men de conclusie van dit hoofdstuk vinden. De Dhw vergunning komt voortaan op naam van het bedrijf of de ondernemer (nieuw art. 29 lid 1 Dhw). Op de vergunning zelf staan dan alleen nog maar de vergunninghouder en de inrichtingsgebonden zaken vermeld. De formats van de vergunningen zullen dus zodanig moeten worden aangepast zodat ze voldoen aan de gestelde eisen. Namen van leidinggevendenden komen op een aanhangsel te staan. Dit aanhangsel wordt per ministeriële regeling vastgesteld. Het is de bedoeling dat een nieuwe leidinggevende wordt aangemeld middels een landelijk vastgesteld meldingsformulier. Vanaf het moment dat de vergunninghouder een ontvangstbevestiging van de melding ontvangt, mag de leidinggevende werken in de horeca inrichting. Misbruik van deze regeling kan bestraft worden door het intrekken van de vergunning. Deze mogelijkheid tot intrekking is een “kan” bepaling in de wet, beleid is daarom gewenst. Zo voldoet men sneller aan het motiveringsbeginsel als bedoeld in art. 3:47 Awb als men er voor kiest om handhavend op te treden. Tevens biedt een handhavingsbeleid duidelijkheid voor de burger/ondernemer. Niet operationele leidinggevendenden hoeven geen VSH te bezitten. Deze regeling kan fraude in de hand werken (bijv. door leidinggevendenden die geen VSH die telkens de cursus niet halen). De aanvraag voor een dergelijke regeling moet streng worden bekeken om oneerlijkheid tussen horecaondernemers te voorkomen. Niet op de hoogte zijn van hetgeen wat er in een VSH cursus (cursus over drankverstrekking en de effecten die drank op een persoon kan hebben) is verteld komt overigens niet ten goede van de gezondheid van de horecabezoeker. Men kan dus niet anders concluderen dat streng optreden tegen deze verwachte vorm van fraude nodig is. Leidinggevendenden van een evenement hoeven ook niet meer te beschikken over een VSH. De burgemeester kan echter een uitzondering maken als het bijvoorbeeld om grootschalige evenementen gaat. Men moet concluderen dat bij grote evenementen of op evenementen waar veel jongeren komen een gedegen kennis over verantwoorde alcoholverstrekking onmisbaar is. De burgemeester kan ook vastleggen dat leidinggevendenden van evenementen een art. 35 ontheffing slechts eenmalig aan hoeven te vragen, dit leidt tot een lastenvermindering. De beslistermijn om een vergunning te verlenen wordt voor commerciële horeca 8 weken (max. 16 weken). Voor vergunningsaanvragen van paracommerciële aard geldt dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is. Wanneer men geen zienswijzen indient, is de beslistermijn 10 weken. Indien er wel zienswijzen worden ingediend is de termijn 6 maanden. Om deze reden moeten diverse werkprocessen en standaardbrieven worden aangepast. Tot slot dient de vergunning te worden afgegeven door de burgemeester en niet meer door B&W.

⁶⁷ L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 360.

⁶⁸ Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw

5 Verplichte verordening

In dit hoofdstuk worden de keuzes die men tijdens het vaststellen van de paracommerciële verordening kan maken uiteengezet. De nieuwe wet neemt een aantal verordenende mogelijkheden met zich mee. De zogenaamde paracommerciële verordening is echter een verplichte verordening (nieuw art. 4 Dhw). De verordening moet vastgesteld worden om oneerlijke mededinging tussen commerciële- en paracommerciële horeca te voorkomen. Iedere gemeente moet een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wet een paracommerciële horecaverordening hebben vastgesteld.⁶⁹ Na inwerkingtreding van de verordening vervallen alle voorschriften en beperkingen m.b.t. tot paracommercie die verbonden zijn aan reeds verleende vergunningen. De verordening gaat deze beperkingen vanaf dat moment reguleren (nieuw artikel III, 2e lid Dhw). De opbouw van het hoofdstuk is als volgt: in § 5.1 wordt het begrip paracommercie uiteengezet, in § 5.2 worden de nieuwe regels beschreven, in § 5.3 vindt men ideeën over de invulling van de verordening en tot slot vindt men in § 5.4 de conclusie terug.

5.1 De begrippen paracommercie en oneerlijke mededinging

In dit hoofdstuk wordt veelvuldig gesproken over de begrippen 'paracommerciële rechtspersoon' en 'oneerlijke mededinging'. Daarom wordt in dit hoofdstuk uitgelegd wat deze begrippen inhouden.

Paracommerciële rechtspersoon

Onder dit kopje wordt uiteengezet wat een paracommerciële rechtspersoon inhoudt. Een paracommerciële instelling is een rechtspersoon niet zijnde een BV of een NV, die net als commerciële instellingen, bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank verstrekt. Het verschil tussen een paracommerciële instelling en een commerciële instelling is gelegen in het feit dat paracommerciële instellingen alcohol verstrekken in het kader van een nevenactiviteit. De hoofdactiviteit van de instelling is gelegen in een ander gebied.⁷⁰ De aard die een activiteit van een paracommerciële instelling wettelijk gezien mag hebben is omschreven in nieuw art 1 Dhw (zie onderstaand blok).

"een rechtspersoon niet zijnde een N.V. of B.V. met beperkte aansprakelijkheid, die zich naast activiteiten van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard richt op de exploitatie in eigen beheer van een horecabedrijf."

Aan deze wettelijke omschrijving kan men op grond van jurisprudentie⁷¹ ook toevoegen dat een paracommerciële rechtspersoon in ieder geval geen natuurlijk persoon of VOF is. De rechtspersoonvormen die overblijven zijn de vereniging en de stichting. Voorbeelden van paracommerciële instellingen zijn sportverenigingen, buurthuizen, studentensociëteiten of kerkgenootschappen. Paracommerciële instellingen moeten als zij alcohol willen verstrekken ook een vergunning aanvragen bij het bevoegd gezag (art. 3 lid 1 Dhw).

Oneerlijke mededinging

Onder dit kopje wordt omschreven wat oneerlijke mededinging inhoudt. De verordening heeft als hoofddoel het voorkomen van oneerlijke mededinging tussen paracommerciële en commerciële instellingen (Nieuw art. 4 lid 1 Dhw). Het begrip 'oneerlijke mededinging' wordt niet verder uitgewerkt in de Dhw. Om duidelijkheid te scheppen over dit ruime begrip is de omschrijving van BEM doorgenomen. BEM is een stichting die er voor waakt dat er geen oneerlijke concurrentie plaats vindt tussen commerciële- en paracommerciële horecagelegenheden.⁷² BEM heeft een schema ontworpen dat beschrijft wanneer er sprake is van oneerlijke mededinging. Dit schema is met commentaar toegevoegd in bijlage A. Het schema dat BEM heeft opgesteld is overigens in dezelfde vorm opgesteld in het boek

⁶⁹ <www.vng.nl> → beleidsvelden → veiligheid → Drank- en Horecawet → 02.12.2011 VNG heeft planning Dhw-modelverordeningen.

⁷⁰ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 186.

⁷¹ Rb. Zutphen, 23 juni 2004, LJN AP6813

⁷² <www.eerlijkehoreca.nl/over-bem>

“horecawetgeving in de praktijk”⁷³. Het schema werkt met een bepaalde stappen methodiek. Hieronder zijn de te nemen stappen uitgewerkt.

De eerste stap die men volgens het schema moet nemen is bekijken of er sprake is van een van een inrichting die activiteiten organiseert in het kader van sportieve/recreatieve bezigheden, educatieve bezigheden, levensbeschouwelijke/godsdienstige bezigheden of sociaal-culturele bezigheden (nieuw art. 1 DHW). Indien daar geen sprake van is kan men er direct vanuit gaan dat er geen sprake is van oneerlijke mededinging. Men komt achter de aard van een rechtspersoon wanneer men de doelstelling, statuten of feitelijke handelingen van de rechtspersoon bekijkt.⁷⁴

De tweede stap die men neemt is bekijken als welke rechtspersoon een instelling optreedt. Uit een eerdere beschrijving van het begrip ‘paracommerciële instelling’ blijkt dat een paracommerciële instelling een vereniging of een stichting is. (wanneer het gaat om een eenmanszaak, VOF, BV of NV kan men er van uit gaan dat de instelling commercieel is)

De derde stap die men neemt is bekijken of:

- De vereniging of stichting in kwestie activiteiten organiseert die buiten haar doelstelling vallen (zie statuten)
- De eenmanszaak VOF, BV of NV voldoet aan alle vereisten die gesteld worden (zie stap 3 schema)

De vierde stap die men neemt is een conclusie trekken. Uit het schema blijkt in ieder geval dat er in ieder geval sprake is van oneerlijke mededinging wanneer een niet geprivatiseerde vereniging of stichting⁷⁵ activiteiten organiseert die buiten haar doelstelling vallen. Men kan dus concluderen dat oneerlijke mededinging samenhangt met de activiteiten die een vereniging of stichting organiseert. Wanneer het gaat om een eenmanszaak VOF, BV of NV die niet voldoet aan de vereisten die gesteld worden in stap 3 (inschrijving KvK, afdracht belasting etc.) kan men concluderen dat er sprake is van oneerlijke mededinging.

Bronnen bovenstaand blok ⁷⁴ ⁷⁵

Uit het huidige art. 4 lid 1 DhW blijkt dat men uit moet gaan van de plaatselijke en regionale omstandigheden van de plaats waar de onderneming zich in bevindt als men wil toetsen of er sprake is van oneerlijke concurrentie. Deze bepaling wordt met de invoering van de nieuwe DhW verwijderd. Onder de huidige regel wordt een paracommerciële instelling geacht commercieel te kunnen handelen als:

- Er in de omgeving van de paracommerciële rechtspersoon een of meer commerciële instellingen zijn (binnen een straal van 10 tot 15 kilometer);
- En die commerciële instellingen aan de vraag naar zaalruimte voor het houden van bijeenkomsten kan voldoen.
- De paracommerciële instelling moet in staat zijn zich te richten op de klantenkring van de commerciële horecabedrijven (en zich feitelijk op die klantenkring richten).

Bron bovenstaand blok⁷⁶

Uitspraken van de ABRvS en de rechtbank te Maastricht⁷⁷ bevestigen dat er in de jurisprudentie onvoldoende steun te vinden is om in alle gevallen een afstandscriterium te hanteren. Er moet worden gekeken naar de omstandigheden van het geval. Het afstandscriterium biedt dus geen zekerheid als men vast wil stellen wat oneerlijke mededinging is. Een voorgesteld criterium is dat men alle verenigingen en stichtingen die activiteiten van sociaal-culturele, sportieve of recreatieve, educatieve of van levensbeschouwelijke/godsdienstige aard sowieso in staat acht commercieel te kunnen handelen. De burger in Oisterwijk zal bovendien geen nadelige gevolgen ondervinden van het afstandscriterium omdat de horecagelegenheden zowel commercieel als paracommercieel niet verder dan 15 kilometer uit elkaar liggen.

5.2 Nieuwe regels voor paracommerciële instellingen

In deze paragraaf worden de nieuwe regels die van toepassing zijn op paracommerciële instellingen toegelicht. De huidige regels m.b.t. paracommerciële instellingen zijn onder te verdelen in twee categorieën te weten regels omtrent oneerlijke mededinging en regels omtrent verantwoorde alcoholverstrekking. Wat betreft de regels voor verantwoorde alcoholverstrekking verandert er niets behalve het aantal leidinggevende dat over een VSH hoort te beschikken, dat zijn er na de wetswijziging namelijk maar twee (art. 8 lid 6 DhW). Hier gaat men in het onderzoek verder niet op in omdat de regels omtrent oneerlijke

⁷³ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 275.

⁷⁴ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 267.

⁷⁵ Stichting of vereniging die activiteiten van sociaal-culturele, sportieve of recreatieve, educatieve of van levensbeschouwelijke/godsdienstige aard

⁷⁶ ABRvS, 4 juli 2007, *LJN* BA8746

⁷⁷ ABRvS, 22 juli 2009, *LJN* BJ3398 en Rb. Maastricht, 30 juni 2011, *LJN* BM9453

mededinging een grotere rol gaan spelen voor de gemeente.

Paracommerciële instellingen hebben enkele fiscale voordelen en krijgen subsidies van de overheid. Ze hebben dus een gunstigere positie dan commerciële horeca, daarom is het wenselijk dat er regels zijn om oneerlijke concurrentie te voorkomen.⁷⁸ In de verordening dienen een aantal zaken verplicht te worden geregeld. Ten eerste moet er worden vastgelegd op welke dagen en welke uren in paracommerciële inrichtingen alcohol mag worden verstrekt, dit noemt men de schenktijden (nieuw art. 4 lid 3 onder a Dhw). Tevens moet uit de verordening blijken hoeveel feesten van persoonlijke aard en niet verenigingsgebonden activiteiten men mag organiseren (art. 4 lid 3 onder b Dhw). De twee voorgaande verplicht vast te stellen regels mogen naar aard (art. 4 lid 2 Dhw) van vereniging verschillen. (Regels voor verenigingen met een sportieve aard mogen verschillen met regels voor verenigingen met een sociaal-culturele aard). Er gaan een drietal instellingen met een conceptverordening komen. In combinatie met de adviezen uit dit hoofdstuk en de modelverordeningen zou de Oisterwijkse paracommerciële verordening vastgesteld kunnen worden. De instanties die een verordening aan het maken zijn: de VNG (meest objectief), BEM (gericht op oneerlijke mededinging) en STAP (gericht op volksgezondheidsaspecten)⁷⁹

5.3 Invulling van de verordening

Deze paragraaf geeft inzicht in de wijze waarop de gemeente de verordening kan invullen en hoe men tegelijkertijd rekening kan houden met de belangen van betrokken partijen. Uit § 5.2 kan men opmaken dat er twee verplichte regels in de paracommerciële verordening moeten worden opgenomen (regels omtrent schenktijden en regels omtrent het aantal feesten van persoonlijke aard dat per jaar mag worden gegeven.) De invulling van de paracommerciële verordening kan op grofweg twee manieren gebeuren. Namelijk het vaststellen van regels naar aard van vereniging (recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard) of niet naar aard van vereniging. Door de gemeente moet een keuze worden gemaakt. Wettelijk gezien zijn ze geheel vrij in deze keuze. Er zal echter wel rekening moeten worden gehouden met de belangen van diverse partijen. De partijen die direct of indirect met de verordening te maken gaan krijgen zijn commerciële horecaondernemingen (of belangenverenigingen KHN en BEM) en paracommerciële horecaondernemingen. Het is aan te raden om vooraf rond de tafel te gaan met deze partijen. Door de partijen direct te betrekken bij het vaststellen van de verordening creëert men draagvlak.⁸⁰

5.3.1 Schenktijden

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan over de invulling van de schenktijden. Met het vaststellen van de schenktijden dient men rekening te houden met de belangen van de commerciële horeca. BEM geeft een advies over de vast te stellen schenktijden. BEM motiveert haar keuzes per artikel.

Nieuw art. 4 lid 3 sub a Dhw: Ten aanzien van de schenktijden wordt geadviseerd om vast te stellen dat enkel een uur voor, na en tijdens een georganiseerde activiteit alcoholhoudende dranken mogen worden verstrekt. Deze regelconstructie wordt momenteel toegepast door de meeste gemeenten⁸¹, ook door de gemeente Oisterwijk. BEM wil overigens graag zien dat de tijden waar binnen men mag tappen worden vastgesteld van maandag t/m vrijdag tussen 10.00-23.00 en van zaterdag t/m zondag van 10.00-19.00.⁸² Het ondersteunende karakter van de verstrekking van alcoholische dranken blijft volgens BEM zo gewaarborgd. Dick van Ostaden, voorzitter van KHN Oisterwijk, is van mening dat door BEM geadviseerde schenktijden niet gewenst zijn. Hij vindt dat alcohol in de ochtend niet bij paracommerciële

⁷⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 9 (MvT).

⁷⁹ Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw

⁸⁰ Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw

⁸¹ Bureau Eerlijke Mededinging, *Modelverordening paracommerce, Leidraad voor gemeenten*, Woerden 2011, p. 7.

⁸² Bureau Eerlijke Mededinging, *Modelverordening paracommerce, Leidraad voor gemeenten*, Woerden 2011, p. 7.

instellingen thuishoort.⁸³ De vraag die men zich kan stellen is of alcoholverstrekking op de vroege ochtend in commerciële instellingen wel thuishoort. De MvT spreekt overigens over het niet opleggen van beperkingen aan instellingen wanneer er geen sprake is van oneerlijke mededinging.⁸⁴ De paracommerciële rechtspersonen hebben er ook belang bij dat ze kunnen tappen wanneer er een activiteit plaatsvindt. Het is zelfs zo dat de culturen binnen bijvoorbeeld sportverenigingen zo uiteenlopen dat stoppen met tappen in het weekend om 19.00 niet reëel is voor de feitelijke situatie. Tennisverenigingen trainen ook in het weekend tot 23.00 door, hier knellen de geadviseerde taptijden van BEM dus met de feitelijke situatie.

Zoals uit de bovenstaande alinea blijkt is het niet gewenst dat er beperkingen worden opgelegd aan paracommerciële instellingen indien er geen sprake is van oneerlijke mededinging (dit vloeit voort uit de MvT). De vraag die men kan stellen is: “wat is oneerlijke mededinging” (zie ook § 5.1). Wet en jurisprudentie schrijven niets voor wanneer het om schenktijden gaat. BEM heeft een stroomschema opgesteld over wat oneerlijke mededinging inhoudt (bijlage A). Als men het schema raadpleegt om te bekijken of er sprake is van oneerlijke mededinging, kan men concluderen dat dit niet van schenktijden afhangt, maar van de activiteit die een vereniging of stichting organiseert. Om enigszins rekening te houden met de belangen van de commerciële horeca wordt door de onderzoeker geadviseerd om tappen verbonden te laten aan een activiteit (een uur voor, na en tijdens de activiteit) en de schenktijden niet al te ruim vast te stellen. (bijvoorbeeld iedere dag schenktijden van 12.00-24.00. Zo komt men eveneens KHN voorzitter Dick van Ostaden tegemoet. Hij is van mening dat tappen in de ochtend niet thuis hoort). Wanneer er geen verenigingsgebonden activiteiten plaats vinden mag er sowieso niet worden getapt. Er kan dus geen “verkapt” café ontstaan zoals BEM dit noemt. Het vaststellen van de tijden waarbinnen men mag en kan tappen mag dus naar eigen inzicht worden vastgelegd volgens het schema.

Het vaststellen van schenktijden naar aard van vereniging heeft als indirect doel het tegengaan van alcoholgebruik onder jongeren.⁸⁵ Lars Wierdsma geeft aan dat hij zijn twijfels heeft over de nakoming van wettelijke leeftijdsgrenzen en de verantwoorde alcoholverstrekking aan jeugdigen bij paracommerciële instellingen.⁸⁶ Helaas kan er in de paracommerciële verordening niets worden geregeld over de aanpak van overmatig alcoholgebruik onder jongeren. De raad heeft alleen verordenende bevoegdheden ter voorkoming van oneerlijke mededinging (art. 4 lid 1 Dhw), niet om het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen. De gemeente kan er wel voor kiezen om leeftijdsgrenzencontrole bij paracommerciële instellingen tot een speerpunt van het beleid te maken. Paracommerciële instellingen in Oisterwijk hebben overigens vaak in het bestuursreglement staan dat er geen alcohol wordt geschonken tijdens activiteiten die op jeugdigen zijn gericht. De gemeente kan de instellingen dus ook aanspreken op hetgeen wat zij in het bestuursreglement hebben vastgelegd. De gemeente kan bij herhaaldelijk overtreden van het bestuursreglement naar het bestuur van de vereniging stappen. Het bestuur is immers verantwoordelijk voor haar vereniging. Indien het bestuur niet wil meewerken kan de vergunning worden ingetrokken of geschorst (nieuw art. 31 lid 2 Dhw jo. art. 32 lid 1 Dhw).

5.3.2 Bijeenkomsten van persoonlijke aard

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan over de regels die vastgesteld moeten worden over het houden van bijeenkomsten van persoonlijke aard. Het nieuwe art. 4 lid 3 sub b Dhw schrijft voor dat de gemeente regels moet maken als het gaat om in de inrichting te houden bijeenkomsten van persoonlijke aard zoals bruiloften en partijen. Een uitgebreidere beschrijving van wat bijeenkomsten van persoonlijke aard zijn is niet wettelijk geregeld. De wettelijke bepaling uit het nieuwe art. 4 lid 3 sub c Dhw komt dicht in de buurt bij deze bepaling. In deze bepaling staat dat men geen bijeenkomsten mag organiseren die

⁸³ Interview Dick van Ostaden, Voorzitter KHN Oisterwijk

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 10 (MvT).

⁸⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 10 (MvT).

⁸⁶ Interview Lars Wierdsma medewerker jeugdzaken gemeente Oisterwijk

niet gericht zijn op personen die direct bij de rechtspersoon betrokken zijn. Bijeenkomsten van persoonlijke aard kunnen volgens een eerdere MvT van de Dhw als volgt worden beschreven: “bijeenkomsten met een veelal feestelijk karakter, waarbij alcoholhoudende drank pleegt te worden genuttigd, die geen direct verband houden met activiteiten van de betreffende rechtspersoon of de hoofddoelstelling (zie statuten)”⁸⁷. Voorbeelden zijn bruiloften, verjaardagen, recepties bij jubilea, condoleancebijeenkomsten etc.⁸⁸ Het zou duidelijkheid verschaffen indien men naar aard van vereniging vastlegt wat in ieder geval niet onder “bijeenkomsten van persoonlijke aard” valt (een uitzonderingslijst). Men kan inspiratie opdoen over de invulling van de verordening door de documentatie van BEM te raadplegen⁸⁹, in de literatuur⁹⁰ te bekijken wat doorgaans onder bijeenkomsten van persoonlijke aard valt en door in de huidige paracommerciële verordeningen te kijken van andere gemeenten.

BEM adviseert om bijeenkomsten van persoonlijke aard niet toe te staan, dit levert volgens BEM namelijk zeer oneerlijke mededinging op. Wanneer men deze mening over het al dan niet toestaan van bijeenkomsten van persoonlijke aard toetst aan het schema “wat is oneerlijke mededinging” kan men concluderen dat de mening van BEM ook een feit is. Wanneer een activiteit buiten de statuten van een stichting of vereniging valt (behoudens activiteiten uit de zogenaamde uitzonderingslijst) dan is er sprake van oneerlijke mededinging. Dick van Ostaden adviseert ook om bijeenkomsten van persoonlijke aard niet toe te staan. Hij beargumenteert dit door te zeggen dat dit niet binnen de doelstelling van een paracommerciële instelling kan vallen.⁹¹ Wanneer men deze opvatting toetst aan het begrip “paracommerciële instelling” zoals neergelegd in het nieuwe art. 1 Dhw, kan men niet anders concluderen dan dat de heer van Ostaden gelijk heeft. Een paracommerciële instelling kan hoofdactiviteiten organiseren in het kader van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige doeleinden. Daarnaast mag een paracommerciële instelling een horecabedrijf exploiteren. Het horecabedrijf heeft als doel het ondersteunen van de hoofdactiviteit.⁹² Wanneer de horeca activiteiten plaatsvinden anders dan in het kader van het ondersteunen van de hoofdactiviteit, kan er sprake zijn van oneerlijke concurrentie (zie ook bijlage A). Bij het organiseren van een bruiloftsfeest kan een paracommerciële instelling een zaal voor veel minder geld verhuren dan een commerciële instelling. Een paracommerciële instelling heeft namelijk recht op subsidie van de overheid.⁹³ Daarnaast hoeven paracommerciële instelling vaak geen btw te betalen op eten en drinken⁹³ (dit vanwege de zogenaamde kantineregeling). Tevens dragen paracommerciële instellingen geen loonbelasting af op grond van art. 2 wet op de loonbelasting, werknemers kunnen dus goedkoper worden ingezet. Deze omstandigheden zorgen voor een oneerlijke situatie en daarom is het niet gewenst dat een paracommerciële instelling activiteiten organiseert die buiten haar statutaire doelstelling vallen.

5.3.3 Ontheffingsmogelijkheid

In deze paragraaf wordt de ontheffingsmogelijkheid om af te kunnen wijken van de vastgestelde schenktijden of om een bijeenkomst van persoonlijke aard te geven doorgenomen. Er kan een ontheffingsmogelijkheid worden gecreëerd in de verordening op grond van het nieuwe art. 4 lid 4 Dhw. BEM is van mening dat een ontheffing zo min mogelijk moet worden verleend. De argumentatie die men met betrekking tot het voorgaande kan bedenken is dat deze ontheffingen oneerlijke concurrentie veroorzaken. De ontheffing staat namelijk een activiteit toe die buiten de statutaire doelstelling van de vereniging of stichting valt. Bepaalde schenktijden en persoonlijke feesten passen niet bij het bestemmingsplan. Strijdigheid met het bestemmingsplan levert een beginselplicht tot handhaving op. BEM

⁸⁷ Zie ook weer de bijlage schema wat is oneerlijke mededinging

⁸⁸ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 274.

⁸⁹ Bureau Eerlijke Mededinging, *Modelverordening paracommercie, Leidraad voor gemeenten*, Woerden 2011, p. 21.

⁹⁰ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 275.

⁹¹ Interview Dick van Ostaden, Voorzitter KHN Oisterwijk

⁹² F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 186.

⁹³ <www.belastingdienst.nl> → Zakelijk → Btw → Tarieven en vrijstellingen → Vrijstellingen → Kantines

adviseert daarnaast om de UOV van toepassing te verklaren als het gaat het verlenen van een ontheffing. De onderzoeker is het op grond van de argumentatie van BEM eens met BEM.

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de invulling van de paracommerciële verordening besproken. In deze paragraaf vindt men de conclusies terug. Binnen een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe Dhw moet er een paracommerciële verordening worden vastgesteld. Het doel van de verordening is het voorkomen van oneerlijke mededinging. Paracommerciële instellingen verstrekken alcohol in het kader van een nevenactiviteit. De hoofdactiviteit ligt op een ander gebied.⁹⁴ In de verordening moeten regels worden gesteld over schenktijden en het organiseren van bijeenkomsten van persoonlijke aard. De aard van een vereniging mag bepalend zijn voor de vast te stellen regels. De partijen die betrokken kunnen worden bij het vaststellen van de verordening zijn alle horeca instellingen zowel commercieel als paracommercieel en eventuele belangenorganisaties zoals BEM en KHN.

Uit het schema dat BEM op heeft opgesteld blijkt wanneer er sprake is van oneerlijke mededinging. Uit dat schema blijkt dat er in ieder geval sprake is van oneerlijke mededinging wanneer een niet geprivatiseerde vereniging of stichting die activiteiten van sociaal-culturele, sportieve of recreatieve, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard organiseert (zie statuten) en die activiteiten organiseert die buiten haar doelstelling valt. Men kan dus concluderen dat oneerlijke mededinging samenhangt met de activiteiten die een vereniging of stichting organiseert. Aan het huidige art. 4 lid 1 Dhw is met betrekking tot oneerlijke mededinging een afstandscriterium gekoppeld (Wanneer er zich binnen een straal van 15 km van de paracommerciële instelling ook commerciële horeca instellingen zijn, wordt de paracommerciële instelling geacht commercieel te kunnen handelen). Met het vervallen van dit artikel is dit criterium niet meer van toepassing. Daarnaast is het zo dat recente jurisprudentie heeft bepaald dat dit het afstandscriterium niet in ieder toereikend is om een beeld te schetsen over oneerlijke concurrentie. Men kan dus concluderen dat er sprake is van oneerlijke mededinging als dit blijkt uit het vastgestelde schema dat BEM heeft ontworpen.

BEM adviseert de schenktijden vast te stellen van ma-vr 10.00-23.00 en in het weekend van 10.00-19.00. De voorzitter van KHN vindt de schenktijden nog te ruim. De wettelijke vrijheid bestaat om welke schenktijd dan ook vast te stellen. Overigens is het zo dat "schenktijden" niet in het schema "wat is oneerlijk concurrentie" voorkomen. Wanneer men de huidige regel een uur voor, tijdens en na de georganiseerde activiteit vast blijft houden blijft tappen verbonden aan de activiteit zelf en niet aan de schenktijden. De verordening is niet per definitie vastgesteld om alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen. In de paracommerciële verordening mag hier dus niets over worden geregeld. Mogelijkheden om hier toch op te kunnen handhaven zijn optreden (vergunning schorsen of intrekken) op grond van hetgeen wat de vereniging zelf in het bestuursreglement vast heeft gelegd.

Bijeenkomsten van persoonlijke aard die georganiseerd worden door paracommerciële instellingen leveren volgens BEM en KHN per definitie oneerlijke mededinging op. Dit omdat deze instellingen subsidies krijgen en andere fiscale voordelen hebben. Het criteria is: "Wanneer de horeca activiteiten plaatsvinden anders dan in het kader van het ondersteunen van de hoofdactiviteit (zie statuten), kan er sprake zijn van oneerlijke concurrentie." Een lijst met activiteiten in de verordening opnemen die het begrip bijeenkomst van persoonlijke aard goed uiteenzet aan de hand van voorbeelden kan verduidelikend werken. De ontheffingsmogelijkheid kan volgens BEM oneerlijke concurrentie opleveren. Een ontheffing staat een bijeenkomst van persoonlijke aard of een andere schenktijd toe. BEM adviseert de UOV van toepassing te verklaren op een ontheffingsaanvraag.

⁹⁴ Te weten op recreatief, sportief, sociaal-cultureel, educatief, levensbeschouwelijk of godsdienstig gebied.

6 Verordenende bevoegdheden

In dit hoofdstuk worden de twee nieuwe verordenende bevoegdheden die de wet met zich meebrengt uiteengezet. De raad krijgt de bevoegdheid om leeftijden te koppelen aan sluitingstijden en om prijsacties te reguleren. De wetgever heeft deze mogelijkheden gecreëerd zodat gemeenten lokaal maatwerk kunnen leveren. Gemeenten hebben immers een “regierol” als het gaat om lokaal veiligheidsbeleid. Gemeenten zijn de aangewezen instanties om te zorgen voor een goede integrale aanpak.⁹⁵ Het doel van de verordenende mogelijkheden is het alcoholgebruik onder jongeren terugdringen. In § 6.1 zal het doel van de verordenende bevoegdheden worden doorgenomen, in § 6.2 wordt de verordenende bevoegdheid om toegangsleeftijden aan sluitingstijden te koppelen uiteengezet, in § 6.3 is de bevoegdheid om prijsacties te reguleren uitgewerkt en tot slot kan men in § 6.4 de conclusie vinden.

6.1 Doelen en benodigde actie

In deze paragraaf is beschreven met welk doel de wetgever de verordenende bevoegdheden heeft gecreëerd. Tevens is beschreven welke actie men moet ondernemen als men wil onderzoeken of de verordenende mogelijkheden kunnen worden ingezet. Wanneer men de MvT raadpleegt kan men zien dat de wetgever de bevoegdheden heeft gecreëerd om het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen.⁹⁶ 6% van de Oisterwijkse jongeren tussen de 12 en de 18 jaar drinkt meer dan 20 glazen alcohol per week. Daarnaast was 25% van de jongeren (van 12 tot 18 jaar) die meedeed aan het onderzoek van de GGD de vier voorafgaande weken aangeschoten of dronken.⁹⁷ De percentages in de regio Hart voor Brabant liggen tussen de 19 en de 27 procent. Oisterwijk “scoort” dus relatief gezien hoog wanneer het gaat om aangeschoten en dronken jongeren. De (nieuwe) verordenende bevoegdheden zijn bedoeld om dit percentage omlaag te krijgen. Om tot een succesvol lokaal alcoholbeleid te komen wordt door STAP geadviseerd om met een aantal “veiligheidspartners” samen te werken. De partners waar men contact mee kan opnemen zijn onder andere: Jeugd en jongerenwerk, de GGD, scholen, politie en andere veiligheidswerkers. Op deze manier peilt men de maatschappelijke behoefte aan actie omtrent alcoholgebruik onder jongeren.⁹⁸ Om de noodzaak van de verordenende bevoegdheden te bepalen zijn professionals van de politie, de veiligheidscoördinator van de gemeente Oisterwijk, de jeugdcoördinator van de gemeente Oisterwijk en tot slot de ouderraad van een middelbare school geïnterviewd. Het advies van deze partijen zal in onderstaande paragrafen telkens een rol spelen.

6.2 Toegangsleeftijden koppelen aan sluitingstijden

In deze paragraaf wordt uitgelegd wat de bevoegdheid om toegangsleeftijden aan sluitingstijden te koppelen inhoudt. In de huidige Dhw bestaat de verordenende bevoegdheid om de toegangsleeftijden vast te stellen voor horecagelegenheden (art. 20 lid 5 Dhw). Tevens kan men op dit moment ook de sluitingstijden van horecagelegenheden regelen bij APV. Het nieuwe idee van de wetgever is om jongeren jonger dan een bepaalde leeftijd (bijvoorbeeld 16 jarigen) niet meer toe te laten tot een horecalokaliteit na een bepaald tijdstip (bijvoorbeeld 01.00 uur). Men probeert hiermee te bereiken dat jongeren eerder op stap gaan. Jongeren hebben daardoor minder tijd om thuis of elders in te drinken. Jongeren zijn daardoor minder agressief, de deelname aan het verkeer is veiliger en het is beter voor de gezondheid van die jongeren. Het artikel dat men wil toevoegen is te vinden in de MvT.⁹⁹ De wetgever geeft een gemeente met de invoering van art. 25b Dhw twee mogelijkheden:

1. Na een bepaald tijdstip mogen alleen die horecalokaleiteiten open zijn die een bepaalde toegangsleeftijd hebben. (bijvoorbeeld: na 01.00 mogen alleen horecalokaleiteiten geopend zijn die een toegangsleeftijd hanteren van 18 jaar en ouder. De inzet van een portier is verplicht indien de horecalokaliteit na 01.00 open wil zijn).

⁹⁵ <www.hetccv.nl> → dossiers → lokaal veiligheidsbeleid → achtergrondinformatie

⁹⁶ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 11 (MvT).

⁹⁷ <ggd-hvb.gezondheidsatlas.nl> → alcohol → Oisterwijk

⁹⁸ Stappenplan lokaal alcoholbeleid 2, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2007, p. 11.

⁹⁹ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. A, p. 7.

2. Na een bepaald tijdstip mogen alleen nog maar jongeren van een bepaalde leeftijd worden toegelaten. (bijvoorbeeld: na 01.00 geen personen van 16 jaar meer naar binnen. De inzet van een portier na 01.00 is verplicht). Uit het artikel kan men afleiden dat het gaat om een toegangsleeftijd. Indien een persoon met een te lage toegangsleeftijd voor dat uur toch aanwezig is in de horecalokaleiteit maakt dat niets uit. Het gaat niet om aanwezig zijn in de lokaliteit maar om de toegang tot de lokaliteit.

Hetgeen waar de gemeente rekening mee moet houden is dat een desbetreffende verordening een inbreuk is op art. 8 EVRM is. In art. 8 EVRM is het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven geregeld. Op grond van dit artikel heeft een ieder het recht om te gaan en te staan waar men maar wil. Een inbreuk op art. 8 EVRM is enkel onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar. De criteria die men uit het artikel kan afleiden zijn de volgende:

1. De inmenging moet gebeuren door een openbaar gezag (de gemeenteraad).
- 2a. De inmenging moet een wettelijke grondslag hebben (art. 25b Dhw)
- 2b. De inmenging is noodzakelijk in een democratische samenleving (Er moet een dringende maatschappelijke behoefte bestaan om de verordening te creëren. Verder moet het middel evenredig zijn aan het doel. Met andere woorden het middel moet proportioneel en subsidiair zijn).
- 2c. De inmenging is in het belang van een doel gesteld (zie art. 8 lid 2 EVRM). In dit geval kan men de verordening creëren op grond van de bescherming van de volksgezondheid en het voorkomen van wanordelijkheden of strafbare feiten. (De aangevoerde gronden moeten relevant en toereikend zijn).¹⁰⁰

Wanneer de gemeente behoefte heeft om gebruik te maken van de verordenende bevoegdheid, moet men aan de vereisten van art. 8 EVRM voldoen. Op grond van art. 44a Dhw krijgt de burgemeester de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete indien men zich niet houdt aan hetgeen dat per verordening is vastgesteld.

6.2.1 Inzet verordening

In deze paragraaf is uiteengezet wanneer men de verordening in kan zetten. De bevoegdheid om de verordening te creëren is gelegen in het nieuwe art. 25b Dhw. In de vorige paragraaf heeft men kunnen lezen dat de verordening juridisch gezien alleen ingezet mag worden indien men voldoet aan de criteria die voortvloeien uit art. 8 EVRM. Naast deze juridische toets moet ook worden bekeken in hoeverre de regeling uitvoerbaar en handhaafbaar is.

1. De gemeenteraad is het openbaar gezag dat inbreuk maakt op art. 8 EVRM
- 2a. De wettelijke grondslag van die de inmenging mogelijk maakt is art. 147 lid 1 Gemeentewet jo. het nieuwe art. 25b Dhw.
- 2b. De dringende maatschappelijke behoefte kan bekeken worden aan de hand van cijfers en bevindingen en antwoorden van de geïnterviewde partijen.
- 2c. De inmenging is gerechtvaardigd omdat het een verordening betreft die de bescherming van de volksgezondheid waarborgt (de gezondheid van jongeren)

Onder 2b staat dat er een dringende maatschappelijke behoefte moet zijn voor het gebruiken van deze verordenende mogelijkheid. De verordening moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Het schema in bijlage B schetst de mening van professionals en zo ook de maatschappelijke behoefte van de regeling.

De meeste partijen zijn overwegend negatief over het invoeren van deze verordening. Dit vanwege de verplaatsingsproblematiek die het met zich mee kan brengen. Jongeren kunnen in plaats van in de kroeg op straat, in een keet of thuis gaan drinken. De jongeren verdwijnen uit het beeld van de overheid en in plaats van in de kroeg te drinken, gaat men op plaatsen drinken waar geen controle is door nuchtere medeomstanders of kroegbazen (op straat of thuis zonder ouders). Hetgeen wat uit de interviews niet direct naar voren komt is dat buurgemeenten last kunnen hebben van de verordening. Naar verwachting zal er alcoholtoerisme ontstaan. Buurgemeenten die geen toegangsleeftijden aan de sluitingstijd koppelen kunnen wellicht een stroom van jongeren verwachten. Dit kan weer tot gevolg hebben dat jongeren onder invloed van dorp naar dorp gaan fietsen, de kans op

¹⁰⁰ Ministerie van Justitie, Leidraad afstemming van de wetgeving op de Wet Bescherming Persoonsgegevens, p. 28.

verkeersongelukken zou zo kunnen stijgen. Daarnaast kunnen grote groepen jongeren zich op straat gaan verzamelen in buurgemeenten, dit zorgt voor verstoring van de openbare orde. Wanneer men besluit de verordende mogelijkheid (niet) te gebruiken kan dit het beste gedaan worden in overleg met buurgemeenten.¹⁰¹ Naast de noodzaak van de verordening moet de verordening ook te handhaven zijn. Als men naar het nieuwe art. 25b Dhw kijkt ziet men dat er na een bepaalde tijd geen jongeren meer binnen mogen. Een toezichthouder kan dit eenvoudig controleren door te observeren of er om ID wordt gevraagd.

De onderzoeker is van mening dat de verordening op toegangsleeftijden aan sluitingstijden te koppelen niet moet worden ingezet. De verordening kan mogelijk leiden tot verplaatsingsproblematiek (jongeren gaan op straat, thuis zonder ouders of in buurgemeenten drinken). Door middel van controles op het doortapverbod¹⁰² (nieuw art. 20 lid 6 Dhw) en door controle op het nieuwe art. 45 Dhw (bezit van alcohol in de openbare ruimte door een 16-minner wordt strafbaar) kan men naar mening van de onderzoeker meer bereiken. Deze mening deelt de jeugdagent van de gemeente Oisterwijk.¹⁰³

6.3 Regulering prijsacties

In deze paragraaf wordt de verordenende bevoegdheid om prijsacties te reguleren besproken. Uitgaansgelegenheden bedenken geregeld diverse marketingstunts om meer mensen te trekken op een avond. Een groot gedeelte van deze stunts is gerelateerd aan het goedkoper aanbieden van alcohol dan gebruikelijk is. De Universiteit van Twente heeft een onderzoeksrapport opgesteld waar in duidelijk wordt hoeveel uitgaansgelegenheden wel eens prijsacties hanteren en wat prijsacties betekenen voor het drinkgedrag van jongeren. 65 van de 209 (31%) onderzochte uitgaansgelegenheden hanteerden prijsacties.¹⁰⁴ Jongeren zijn erg gevoelig voor deze prijsacties, 55% van de jongeren geeft namelijk toe meer te gaan drinken wanneer een uitgaansgelegenheid drank onder de normale kostprijs verkoopt.¹⁰⁵ De wetgever acht deze prijsacties niet wenselijk omdat het kan leiden tot overmatig alcoholgebruik onder jongeren.¹⁰⁶ De nieuwe Dhw komt met een oplossing. Art. 25d Dhw¹⁰⁷ maakt het mogelijk voor gemeenten een verordening op te stellen die prijsacties reguleert (zie onderstaand cursief gedeelte).

Artikel 25d

1. Bij gemeentelijke verordening kan het ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde worden verboden bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende dranken:
 - a. te verstrekken voor gebruik ter plaatse tegen een prijs die voor een periode van 24 uur of korter lager is dan 60% van de prijs die in de betreffende horecalokaleiteit of op het betreffende terras gewoonlijk wordt gevraagd;
 - b. aan te bieden voor gebruik elders dan ter plaatse tegen een prijs die voor een periode van één week of korter lager is dan 70% van de prijs die in het betreffende verkooppunt gewoonlijk wordt gevraagd.
2. Bij zodanige verordening kan worden bepaald dat het verbod slechts geldt voor aanbiedingen en verstrekkingen van een bij die verordening aangewezen aard of in bij die verordening aangewezen delen van de gemeente.

Lid 1 sub a van het artikel doelt op de prijsacties in de horeca en lid 1 sub b doelt op prijsacties in de detailhandel (supermarkten, slijterijen en bezorgdiensten). De gekozen percentages (60% voor horeca, 70% voor de detailhandel) zorgen ervoor dat dergelijke prijsacties niet winstgevend zijn voor ondernemers. Bij het reguleren van deze prijsacties gaat het telkens om een locatie (dus niet de gehele supermarktketen). Lid 2 is toegevoegd om bepaalde promoties tegen te kunnen houden. Deze acties zijn niet zozeer gericht op kostprijzen maar op hoeveelheden. (onbeperkt drinken voor een bepaald bedrag, 100

¹⁰¹ Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw

¹⁰² Het doortapverbod houdt in dat personen die beschoonken of onder invloed van drugs zijn geen toegang meer mogen hebben tot de horecalokaleiteit

¹⁰³ Interview Rob van den Berg jeugdagent Oisterwijk

¹⁰⁴ Universiteit Twente, *Happy Hours en andere prijsacties in de Nederlandse horeca*, STAP 2007, p. 21

¹⁰⁵ Universiteit Twente, *Happy Hours en andere prijsacties in de Nederlandse horeca*, STAP 2007, p. 22

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 13 (MvT).

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. A, p. 7.

consumpties 100 euro etc.)¹⁰⁸ Tevens biedt het tweede lid de mogelijkheid om slechts bepaalde delen van de gemeente toe te wijzen als gebied waar de verordening van kracht is.

De verordening kan slechts worden gecreëerd in het kader van de bescherming van de volksgezondheid en/of in het belang van de openbare orde. Op grond van art. 44a Dhw krijgt de burgemeester de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete indien men zich niet houdt aan hetgeen dat per verordening is vastgesteld.

6.3.1 Inzet verordening

De bevoegdheid om de verordening te creëren is gelegen in art. 25d Dhw. In de vorige paragraaf heeft men kunnen lezen dat de verordening juridisch gezien alleen ingezet mag worden ter bescherming van de volksgezondheid of in het belang van de openbare orde. Men komt achter de noodzaak van het inzetten van deze verordening door in gesprek te gaan met samenwerkingspartners. Naast deze juridische toets moet ook worden bekeken in hoeverre de regeling handhaafbaar is. Tot slot zal nog worden bekeken of er ook alternatieven bestaan voor de verordening.

Juridische mogelijkheid

Uit onderzoek blijkt dus dat 55% van de jongeren beïnvloed wordt door prijsacties. In Oisterwijk is het zo dat een op de zeven jongeren (12-18) in de categorie "zware drinker" valt. Een gedeelte van deze jongeren wordt dus beïnvloed door prijsacties. Om het aantal "zware drinkers" in Oisterwijk te laten dalen is ter bescherming van de volksgezondheid toegestaan om de verordening in te zetten. In het kader van samenwerken aan een integraal veiligheidsbeleid zijn diverse partijen geraadpleegd over de wenselijkheid van de verordening. In het schema in bijlage C is weergegeven hoe partijen over de verordenende mogelijkheid denken. Uit het schema blijkt dat de noodzaak van de verordening voor café Curnonsky en café de Brouwer kan worden vastgesteld. Er komen veel jongeren in de cafés waaronder ook 16-minners. Vooral voor jongeren is het vanuit het volksgezondheidsperspectief niet bevorderlijk om te veel alcohol te nuttigen. Alle geïnterviewde professionals staan overigens positief tegenover de aanpak van prijsacties, alleen niet iedere partij vindt dat prijsacties gereguleerd moeten worden middels een verordening. Partijen vinden een convenant beter omdat dit meer draagvlak zou bieden.

Naast de noodzaak van de vast te stellen verordening moet regeling ook uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Frank Joosten zegt het volgende over de verordening: "Men kan niet van een toezichthouder verwachten dat hij alle kroegen/supermarkten in de gaten houdt om de reguliere prijs van een alcoholische consumptie te registreren. Daarnaast zou de toezichthouder moeten bekijken of de prijsactie korter loopt dan 24 uur en de toezichthouder moet bekijken of de gehanteerde prijzen tijdens de actie lager zijn dan 60% van de reguliere kostprijs." Art. 25 lid 2 Dhw ziet er op toe dat bepaalde promoties van drank kunnen worden verboden. Men kan in de verordening vast leggen welke prijsacties verboden zijn. Men kan bijvoorbeeld als richtlijn vastleggen "prijsacties of happy hours die aanzetten tot het overmatig gebruik van alcohol zijn niet toegestaan". Vervolgens kan in de verordening een niet limitatieve opsomming worden gegeven welke prijsacties in ieder geval verboden zijn. Men blijft echter verbonden aan de percentages uit het eerste lid. Als men bijvoorbeeld adverteert met een meter bier voor een tientje moet men bekijken hoeveel glazen bier de 'meter' bevat, hoe duur die glazen met bier kosten als de reguliere kostprijs van toepassing is en tot slot zal men moeten bekijken of de 10 euro die de meter bier kost voor minder dan 60% van de reguliere kostprijs wordt aangeboden. Deze rekensommen leveren een hoge last op voor de toezichthouder. De onderzoeker is van mening dat de verordening om bovenstaande argumenten zeer lastig kan worden gehandhaafd en daarom niet moet worden ingezet.

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 45 (MvT).

Als men geen verordening inzet met betrekking tot het tegengaan van prijsacties, bestaat er altijd nog de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Reclame Code Commissie. Zij zullen wellicht optreden tegen ongewenste reclames die overmatig alcoholgebruik stimuleren.¹⁰⁹

6.3.2 Convenant of verordening

In de vorige paragraaf is een aantal malen de suggestie tot het creëren van een convenant gemaakt in plaats van een verordening. Beide middelen zijn er om overheidsbeleid te realiseren. In deze paragraaf zal worden bekeken wat de voor- en nadelen van beide middelen zijn. Een convenant is een overeenkomst als bedoeld in art. 6:213 BW die gebaseerd is op wilsovereenstemming (art. 3:33 BW) tussen de overheid en zogenaamde convenantpartners. Het sluiten van een zogenaamd horecaconvenant gebeurt met de volgende partners: politie, OM, horecaondernemers en de gemeente.¹¹⁰ Op een convenant is privaatrecht van toepassing. De invloed van publiekrecht op een convenant is echter ook van belang. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn namelijk ook van toepassing op convenanten (art 3:14 BW).¹¹¹ In onderstaand schema zijn de voor- en nadelen van een convenant ten opzichte van een verordening genoemd.

Voordelen van een convenant ten opzichte van een verordening	Nadelen van een convenant ten opzichte van een verordening
- Het overleggen met convenantpartners zorgt voor draagvlak. Een verordening of beleidsregel wordt eenzijdig opgelegd een convenant niet. - Een convenant creëert een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een gezamenlijk doel. Bij eenzijdige regelgeving is dat vaak niet het geval.	- Men moet uitkijken met het sluiten van convenanten met belangenorganisaties (in casu KHN). Deze belangenorganisaties vertegenwoordigen de horecabranche, maar zijn zelf niet de horecabranche. Juridisch gezien is er alleen overeenkomst met wilsovereenstemming. De partijen zullen dus zelf akkoord moeten gaan met de overeenkomst. - een verordening werkt jegens iedereen. Een convenant is enkel geldig voor convenantpartners. - Een verordening kan door bestuursrechtelijke sancties worden gehandhaafd. Als het om een convenant gaat moet er nakoming worden van de overeenkomst worden gevorderd. (Zie Boek 6 titel 1 afdeling 9 van het BW) De nakoming kan enkel gevorderd worden door convenantpartners, niet door personen die zich niet verbonden hebben aan de overeenkomst.

Wanneer men besluit een horecaconvenant in te vesten moet men rekening houden met de zogenaamde tweewegenleer. De overheid mag niet zomaar voor een privaatrechtelijke regeling kiezen als er ook een publiekrechtelijke regeling bestaat.¹¹² Er mag geen onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke regeling zijn (in dit geval het nieuwe art. 25d Dhw). De beoordeling van deze eis gebeurt aan de hand van de criteria uit het arrest Windmill/staat. In overweging 3.2 van dit arrest vindt men de toetsingscriteria:

1. Er moet worden bekeken of de publiekrechtelijke regeling voorziet in een antwoord op de vraag of van een privaatrechtelijke bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt. In dit geval geeft het nieuwe art. 25d van de Dhw noch andere bepalingen uit de Dhw antwoord op deze vraag.
2. Er moet worden bekeken of het gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheid de publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze doorkruist.
 - 2a. Wat is de inhoud/strekking van de publiekrechtelijke regeling. (Het reguleren van prijsacties, het is een mogelijkheid geen verplichting. De wet schrijft niet dwingend voor deze weg te gebruiken)
 - 2b. In welke mate beschermt de regeling burgers (niet nakoming van een convenant wordt bij de rechter aangevochten. De mate van bescherming van een verordening is echter groter. Derden-belanghebbenden kunnen klachten indienen. Bij een convenant is de burger afhankelijk van de welwillendheid van een contractpartij om niet nakoming te vorderen) → voorbeeld: een ouder van een 17 jarige weet dat haar kind bij een bepaald café profiteert van prijsacties. De ouder wil dat er nakoming van het convenant wordt gevorderd door de gemeente. De gemeente werkt niet mee wat als gevolg heeft dat de burger geen andere mogelijkheid heeft. Wanneer een horecaondernemer een verplichting uit een verordening niet nakomt, kan de burger een handhavingsverzoek indienen. (aanvraag: verzoek van een belanghebbende tot het nemen van een besluit art. 1:3 lid 3 Awb)
 - 3c kan de overheid door gebruik te maken van de publiekrechtelijke weg een vergelijkbaar resultaat bereiken. (ja, men stopt met het houden van prijsacties in beide gevallen.)

¹⁰⁹ <www.reclamecode.nl> → voor consumenten → Reclame Code Commissie → klacht indienen

¹¹⁰ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 513.

¹¹¹ L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 221.

¹¹² L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 220.

Wanneer men de voorgaande criteria toetst kan men niet anders concluderen dat het creëren van een happy hour convenant een onaanvaardbare doorkruising van de tweewegenleer kan opleveren. Dit omdat het niet voldoende waarborgen biedt voor een derde belanghebbende en omdat met de publiekrechtelijke weg een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt. De inzet van een convenant om prijsacties te reguleren is dus niet gewenst.

6.4 Conclusie

Dit hoofdstuk bevat adviezen over de inzet van de niet verplichte verordeningen. In deze paragraaf kan men de conclusie vinden. Er komt een nieuwe verordenende bevoegdheid bij voor de gemeenteraad. De bevoegdheid creëert de mogelijkheid om toegangstijden te koppelen aan sluitingstijden (art. 25b Dhw). Juridisch gezien moet men er rekening mee houden dat het vaststellen van een dergelijke verordening in strijd kan zijn met art. 8 van het EVRM. Dat houdt in dat de verordening alleen mag worden gecreëerd in het kader van bescherming van de openbare orde of volksgezondheid. Daarnaast moet er ook een grote maatschappelijke behoefte zijn voor het vaststellen van de verordening. Deze maatschappelijke behoefte is er tot nu toe in Oisterwijk niet. Professionals geven juist aan bang te zijn dat jongeren zich verplaatsen naar de straat of thuis (zonder ouders) gaan drinken. Op die plaatsen is geen controle van een kroegbaas of medeomstanders. Op grond van het voorgaande kan men concluderen dat er op dit moment onvoldoende aanknopingspunten zijn om een verordening vast te stellen die leeftijden koppelt aan sluitingstijden. Er is namelijk niet voldaan aan alle vereisten uit art. 8 EVRM. De grote maatschappelijke behoefte naar de verordenende bevoegdheid ontbreekt op dit moment. Ten slotte kan men het beste in overleg gaan met buurgemeenten over het al dan niet gebruiken van de bevoegdheid. Wanneer men dit niet doet bestaat er een kans dat er vormen van alcoholtoerisme ontstaan. (Omdat een buurgemeente gunstigere sluitingstijden hanteert is het te verwachten dat jongeren naar die gemeente gaan om op stap te gaan. Dit kan resulteren in meer verkeersongelukken en verstoringen van de openbare orde).

Er komt een nieuwe verordenende bevoegdheid bij voor de raad die de mogelijkheid creëert om prijsacties in de horeca te reguleren (art. 25d Dhw). De verordening mag enkel in het kader van de bescherming van de volksgezondheid worden gecreëerd. De noodzaak kan in ieder geval voor twee cafés worden vastgelegd (Café Curnonsky en Café de Brouwer). De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regeling kan in twijfel worden getrokken. Het is voor een toezichthouder slecht te controleren of een bepaalde alcoholische drank wel boven een bepaald percentage van de reguliere prijs wordt verkocht. Men kan dus concluderen dat de verordening slecht te handhaven is. Om die reden is het verstandig om een belangenafweging te maken. Men moet zichzelf de vraag stellen of de problematiek dermate ernstig is dat men de verordening instelt. (Het creëren van een verordening betekent ook het handhaven van een verordening. Dat vergt capaciteit.) Art. 25d lid 2 Dhw creëert de mogelijkheid om bepaalde promoties van de drank te verbieden. De aard van de verboden promotie moet in dat geval omschreven worden in de verordening. Men legt in dat geval zelf vast wat er onder de categorie prijsacties valt. Men blijft echter verbonden aan de percentages genoemd in het eerste lid. Dit blijkt uit de redactie van het artikel.

Tot slot heeft men onderzocht of er in plaats van een verordening om prijsacties te reguleren een convenant kan worden ingezet. Het inzetten van een convenant kan een onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke regeling opleveren (art. 25d Dhw). Voor derden-belanghebbenden is de rechtsbescherming namelijk slechter. Alleen contractpartijen kunnen nakoming van het convenant vorderen. Een derde-belanghebbende is geen contractpartij en kan dus geen nakoming vorderen. De inzet van een convenant is juridisch gezien niet toegestaan.

7 De nieuw toezichtstaak

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe men het beste kan omgaan met de nieuwe toezicht- en handhavingstaken. In hoofdstuk 3 van dit rapport heeft men kunnen lezen wat er onder het takenpakket van de gemeente gaat vallen. De stappen die genomen kunnen worden ter voorbereiding van de nieuwe taak zijn afgeleid van hetgeen wat Frank Joosten in zijn presentatie naar voren bracht, de informatie die het expertisecentrum Dhwh¹¹³ ter beschikking stelt, de informatie die naar voren komt uit de evaluatierapporten van pilotgemeenten en tot slot de ervaringen van een toezichthouder van de Gemeente Drimmelen. De bevindingen uit dit hoofdstuk zullen nader worden uitgewerkt in het stappenplan “Stapsgewijs plan van aanpak taakverschuiving toezichtstaken in de nieuwe Drank- en Horecawet.” In § 7.1 wordt het actualiseren van het vergunningenbestand doorgenomen, in § 7.2 worden de methoden om de lokale situatie in kaart te brengen en de wijze om de nieuwe mogelijkheden van de Dhwh in kaart te brengen doorgenomen en in § 7.3 wordt doorgenomen op welke wijze men specifieke voorbereidingen kan gaan treffen. In § 7.4 kan men de conclusie vinden.

7.1 Vergunningenbestand actualiseren

In deze paragraaf wordt uiteengezet waarom het nodig is om het vergunningenbestand te actualiseren. De noodzaak van een actualisering van het vergunningenbestand is niet zozeer van juridische aard. Het is juist praktisch gezien niet handig om toezicht te houden en te handhaven op basis van oude gegevens. Men loopt dan achter de feiten aan. Wanneer men daadwerkelijk start met het uitvoeren van de nieuwe wet zal men zonder een actualisering stuiten op onjuistheden in de vergunning.¹¹⁴ Het evaluatierapport “toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten” (Hierna: het evaluatierapport) laat tevens zien dat men zonder een actualisatie op onjuistheden stuit. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van onjuistheden die men aan zou kunnen treffen. Tenslotte dient opgemerkt te worden dat een te verwachten neveneffect zal zijn dat vergunninghouders zich bewuster worden van de regelgeving. Dit zorgt uiteindelijk voor beter naleefgedrag.¹¹⁵

Een Drank- en Horecavergunning wordt in Nederland voor een onbepaalde tijd verstrekt¹¹⁶. Het verloop van leidinggevenden in de horeca is echter groot.¹¹⁷ Men kan zich afvragen wanneer het moment van vergunningverlening 10 jaar geleden is, of alle leidinggevenden die op de vergunning vermeld staan, daadwerkelijk nog leidinggevende zijn. De kosten met betrekking tot de vergunning voor overname van een horecazaak bedragen in Oisterwijk €166,- en het bijschrijven van een leidinggevende kost €32,50. Dit zijn relatief gezien lage bedragen. Het moeten betalen van een dergelijk bedrag in combinatie met onwetendheid wat betreft de plicht om een nieuwe leidinggevende (nieuw art. 30a lid 1 Dhwh) op de vergunning te laten bijschrijven kan er echter voor zorgen dat het bijschrijven wordt nagelaten. Een eenmalige actie om leidinggevende gratis op de vergunning bij te laten schrijven is een idee om leidinggevenden over te halen mee te doen aan de actualisering.¹¹⁸

Veel gemeenten checken niet meer of een leidinggevende of de horeca inrichting na 5 of 10 jaar nog steeds aan de wettelijke vereisten voldoen¹¹⁹. De imperatieve¹²⁰ intrekingsgronden kan men vinden in het nieuwe art. 31 lid 1 van de Dhwh. De gemeente Oisterwijk geeft aan dat zij niet actief nakijkt of ondernemers of horeca inrichtingen na een bepaalde tijd nog wel voldoen aan de gestelde eisen.

Een extra reden om het vergunningenbestand te actualiseren is om te voorkomen dat

¹¹³ <www.handhavingDhwh.nl/fag>

¹¹⁴ Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhwh

¹¹⁵ *Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten. Bevindingen evaluatieonderzoek*, Nijmegen: Novioconsult 2010, p. 24/25.

¹¹⁶ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 192

¹¹⁷ <www.burgemeesters.nl/Dhwh>

¹¹⁸ Interview toezichthouder Drank- en Horecawet Gemeente Drimmelen

¹¹⁹ Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhwh

¹²⁰ Gronden waarop de vergunning op moet worden ingetrokken, de wet biedt geen keuzemogelijkheid

ongewenste criminaliteit zich voor zal doen.¹²¹ Leidinggevend en die inmiddels niet meer aan de vereisten van goed levensgedrag voldoen kunnen er voor zorgen dat er nare feiten voorvallen. Wanneer iedereen in de regio haar vergunningen bestand gaat actualiseren en grondig gaat controleren op integriteit van ondernemers en de gemeente Oisterwijk niet, heeft men kans dat Oisterwijk “het afvoerputje” van de provincie wordt. Criminele ondernemers weten op een gegeven moment waar ze moeten zijn voor het verkrijgen van een vergunning.¹²² De bevoegdheid om een horecaondernemer aan zedelijkheidsvereisten te toetsen kan worden ontleend aan het nieuwe art. 31 lid 1 onder b Dhw. (Het betreft een imperatieve intrekkingsgrond.) Het hiervoor genoemde artikel verwijst naar de toetsingsgronden van het nieuwe art. 8 lid 1 onder b van de Dhw en in het nieuwe art. 8 lid 2 Dhw. De vraag die men zich kan stellen is of het opvragen van dergelijke gegevens geen strijdigheid oplevert met andere wettelijke bepalingen. In de onderstaande alinea’s wordt uiteengezet welke wettelijke bepalingen strijdig kunnen zijn met de bepalingen uit art. 8 Dhw.

Toetsen op grond van het nieuwe art. 8 lid 1 onder b Dhw

Het onderzoek om te controleren of iemand van slecht levensgedrag is (op grond van art. 8 lid 1 onder b Dhw) vindt plaats via de Politiregisters. Strikt juridisch gezien mag de politie gegevens over slecht levensgedrag niet verstrekken. Er mogen op grond van art. 16 lid 1 onder d sub 2 Wet politiegegevens alleen politiegegevens worden verstrekt aan de burgemeester. De verstrekking aan de burgemeester mag vervolgens alleen gebeuren in het kader van de handhaving van de openbare orde. De Drank- en Horecawet is van oorsprong een volksgezondheidswet en dus mogen er op basis van art. 16 lid 1 onder d sub 2 geen gegevens worden verstrekt over het slecht levensgedrag van leidinggevend en wanneer de openbare orde niet in het geding is. Indien de politie dit toch doet is niet duidelijk welke rechtsgevolgen er zullen volgen indien een horecaondernemer bezwaar maakt of naar de rechtbank stapt.

Toetsen op grond van het nieuwe art. 8 lid 2 Dhw

Op grond van het nieuwe art. 8 lid 2 Dhw moet een ondernemer voldoen aan de eisen die zijn neergelegd in het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999. De informatie over zedelijk gedrag vraagt men op uit het centraal justitieel documentatieregister bij het CJD¹²³. Het CJD mag op grond van art. 13 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens justitiële gegevens verstrekken aan een persoon die een besluit moet nemen in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb (de burgemeester op grond van het nieuwe art. 31 Dhw) en daarbij noodzakelijk inzicht moet hebben in de justitiële documentatie van een persoon. Een besluit in de zin van art. 3:1 Awb kan ook het intrekken van een vergunning zijn.¹²⁴ Juridisch gezien kan men dus het beste op grond van het nieuwe art. 31 lid 1 onder b Dhw, het nieuwe art. 8 lid 2 Dhw en art. 13 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens nakijken of een ondernemer voldoet aan de vereisten van zedelijk gedrag. De politieregisters hoeven daardoor niet meer te worden geraadpleegd, middels deze “check” weet men ook voldoende over mate van zedelijkheid van een leidinggevende.

Naast de vereisten van zedelijk gedrag kan men ook toetsen of de leidinggevende onder curatele staat of uit het ouderlijk gezag/voogdij is ontzet. Een persoon die onder curatele staat is opgenomen in het curatele register, het register is raadpleegbaar via het internet. Om te controleren of iemand uit het ouderlijk gezag/voogdij is ontzet kan men het openbare gezagsregister (art. 1:244 BW) raadplegen door een verzoek in te dienden bij rechtbank waar het kind geboren is.

Een laatste punt waar de gemeente haar vergunningenbestand op kan aanscherpen is het nakijken van de regels die voortvloeien uit art. 10 Dhw. Dit artikel verwijst naar het Besluit

¹²¹ Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw.

¹²² Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw.

¹²³ Centraal Justitiële Dienst

¹²⁴ L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 442.

eisen inrichtingen Drank- en Horecawet. In het stappenplan is beschreven aan welke vereisten getoetst kan worden.

Frank Joosten waarschuwt voor de tijd die nodig gaat zijn. Hij heeft leiding genomen over vele actualiseringsprojecten van vergunningenbestanden in diverse gemeenten. Hij geeft aan dat dit soms wel 8 uur per vergunning kan innemen. Zorg tevens voor een bestuurlijk draagvlak. Spreek af wat men doet als een horecaondernemer niet mee wil werken aan de actualisering van het vergunningenbestand.¹²⁵

In het stappenplan dat is toegevoegd in de bijlage E kan men vinden welke stappen er dienen te worden ondernomen tijdens het actualiseren van het vergunningenbestand. Het actualiseren van het vergunningenbestand dient aan de hand van art. 31 lid 1 Dhw, art. 8 Dhw en art. 10 te gebeuren. Naast het actualiseren van de gegevens zelf zou men er goed aan doen om het vergunningenbestand uit Excel, over te zetten naar het vergunningensysteem waar de gemeente Oisterwijk momenteel al mee werkt (OVX). In dit vergunningenbestand staan op het moment alle vergunningen en meldingen die op grond van de WABO vereist zijn. Wanneer men de controles gaat combineren met andere controles kan de toezichthouder in kwestie direct alle vergunningen zien zonder dat hij drie verschillende bronnen moet raadplegen.

7.1.1 Bestand Detailhandel aanleggen

In deze paragraaf wordt uiteengezet waarom het aanleggen van een bestand detailhandel nodig is. Slijterijen hebben het alleenrecht op het verkopen van alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse (art. 12 lid 2 Dhw jo. art. 18 lid 1 Dhw).¹²⁶ Art. 18 lid 2 maakt het echter mogelijk om toch zwak alcoholhoudende dranken en wijn (Art. 1 Dhw) te verkopen in bijvoorbeeld levensmiddelenwinkels, bierspeciaalzaken, wijnspeciaalzaken, delicatessenzaken, afhaalzaken en cafetaria's.

Het bestaande art. 18 lid 2 onder b Dhw wordt aangepast. Niet-levensmiddelenzaken (bijv. videotheken, drogisterijen, bloemisten) mogen geen alcohol verkopen. Sommige zaken doen dit ten onrechte. Het huidige art. 18 lid 2 onder b Dhw biedt echter geen duidelijkheid over het wel of niet mogen verkopen van alcoholhoudende drank in de niet-levensmiddelen zaken. Het enige vereiste uit het huidige artikel is dat de winkel een "een gevarieerd assortiment aan levensmiddelen of tabak en aanverwante artikelen" verkoopt. Het nieuwe artikel stelt als eis dat er in een winkel een levensmiddelenafdeling moet zijn waarop een gevarieerd assortiment aan onverpakte en verpakte etenswaren te vinden zijn. Deze afdeling moet ten minste 15 m² zijn. De oppervlakte eis schept duidelijkheid voor niet-levensmiddelenzaken over het al dan niet mogen verkopen van zwak alcoholische drank.¹²⁷

Bij het actualiseren van het vergunningenbestand, hoort ook het aanleggen van een "art. 18 bestand".¹²⁸ Men moet deze instanties namelijk ook gaan controleren op de leeftijdsgrenzen en inrichtingseisen. Het is in een zogenaamde art. 18 zaak tevens niet de bedoeling dat men zowel ter plaatse alcohol kan nuttigen en alcohol kan meenemen naar huis (denk hierbij aan cafetaria's en afhaalzaken).¹²⁹ Tankstations mogen op grond van art. 22 lid 1 Dhw geen alcohol verkopen. Deze bedrijven moeten ook worden opgenomen in een bestand. Mogelijk heeft de afdeling Facilitaire & Publiekszaken deze informatie al in het bezit. Mocht dit niet het geval zijn dan kan men altijd nog bij de Kamer van Koophandel dergelijke informatie opvragen. De zoektermen die men in een dergelijk artikel 18 bestand kan zetten zijn de straatnaam, postcode, plaats, bedrijfsnaam, laatste controle en de naam van de leidinggevende. Het is ook weer aan te raden om dit op te nemen in het vergunningenprogramma waar de gemeente Oisterwijk mee werkt. Zo kan men de

¹²⁵ Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw

¹²⁶ Het verstrekken van alcohol dat niet ter plaatse wordt opgedronken

¹²⁷ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. A, p. 5.

¹²⁸ Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw

¹²⁹ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 308/309

benodigde gegevens snel vinden.

7.2 Inzicht in de lokale situatie

In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe men inzicht kan verschaffen in de lokale situatie zodat men van start kan gaan met het houden van toezicht.

Om tot een succesvol lokaal alcoholbeleid te komen is het nodig om te weten wat er in de gemeente speelt. Het is goed om te weten hoeveel verstrekpunten voor alcohol de gemeente heeft. Zo weet men waar men kan controleren. Het actualiseren van het vergunningenbestand en het opzetten van een art. 18 bestand zijn goede manieren om het aantal verstrekpunten in kaart te brengen.¹³⁰

Een volgende stap is hotspots in kaart brengen. Hotspots zijn plaatsen waar jeugdigen makkelijk aan alcohol komen. Bekend worden met hotspots is voor een gedeelte voorwerk¹³¹, maar men komt natuurlijk het beste in aanraking met de hotspots als men al bezig is met het houden van het toezicht. Tijdens het toezicht houden weet men pas op welke plaatsen het meeste alcohol wordt verkocht en hoe de naleving op de regelgeving is. Het is mogelijk om bij de nVWA te informeren over de huidige naleving. Eerder in dit onderzoek kwam echter naar voren dat de nVWA niet genoeg capaciteit heeft om goed te controleren. Zij kunnen dus wel informatie leveren maar de vraag is of dit een volledig beeld oplevert. Het voorwerk houdt in dat men rond de tafel gaat zitten met zogenaamde samenwerkingspartners. Denk hierbij aan de GGD, de politie, verslavingszorg, het jongerenwerk, scholen, ouders en sportverenigingen. Deze partijen kunnen inzicht verschaffen in de hotspots. Tijdens dit onderzoek is voor het opstellen van de niet verplichte verordeningen aansluiting gezocht met enkele van deze partijen. Men zou met deze partijen blijvend kunnen samenwerken. Halfjaarlijks of per kwartaal met deze partijen samenkomen om nieuwe ontwikkelingen te delen is ook een idee om de dynamische werkelijkheid niet uit het oog te verliezen. Stel samen met die partijen doelen vast en de start van een lokaal alcoholbeleid komt van de grond.¹³² Aan enkele partijen (jeugdmedewerker gemeente Oisterwijk, openbare orde medewerker gemeente Oisterwijk, Jeugdagente Oisterwijk, de ouderraad van 2college en een toezichthouder Dhv van de gemeente Drimmelen) is gevraagd wat de hotspots zijn, wat risicobranche's zijn als het gaat om alcoholverstrekking aan jongeren, wat de problemen zijn in Oisterwijk en wat het beleid zou moeten zijn in Oisterwijk. Deze bevindingen zijn vastgelegd in een schema (zie bijlage D). Op basis van deze gegevens kan men eventueel al een start maken met het vast te stellen handhavingsbeleid.

Men gaat in het eerste jaar meten hoe men de regels naleeft en hoe het staat met het alcoholgebruik onder jongeren. Het is belangrijk om de bevindingen in het eerste jaar goed te blijven noteren. Zo kan men het handhavingsbeleid aanpassen wanneer men dat na verloop van tijd gaat evalueren.

Om goed voorbereid te zijn op de komst van de nieuwe wet is het belangrijk om te weten wat de mogelijkheden van de nieuwe Drank- en Horecawet zijn. Dit onderzoek, met name hoofdstuk drie, geeft daar inzicht in. Er wordt precies uiteengezet welke zaken er veranderen, waar men toezicht op kan houden en op welke wijze men kan handhaven.

7.3 Specifieke voorbereidingen treffen

Iets wat uit vorige paragrafen en hoofdstukken duidelijk doorschemert is dat het opzetten van een handhavingsbeleid een must is om de nieuwe Dhv goed te kunnen handhaven. Op dit moment is er nog geen handhavingsbeleid of horecastappenplan dat de gemeente Oisterwijk uitvoert. De methode die wordt aangeraden in het evaluatierapport, is de methode van het

¹³⁰ Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhv

¹³¹ Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten. Bevindingen evaluatieonderzoek, Nijmegen: Novioconsult 2010, p. 29

¹³² Stappenplan lokaal alcoholbeleid 2, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2007, p. 11.

programmatisch handhaven. Kenmerkend aan de methode van het programmatisch handhaven is dat deze methode het gedrag van mensen als uitgangspunt neemt. De methode bekijkt waar handhaving nodig is en past het alleen daar toe.¹³³ Op basis van deze methode heeft de gemeente Oisterwijk eerder haar handhavingsnota opgesteld. De methode van het programmatisch handhaven steunt op 7 punten. Punten 1 t/m 4 kunnen voor de invoering van de wet worden doorlopen. Hieronder zijn de punten kort genoemd. In het plan van aanpak vindt men de volledige omschrijving van de punten.

1. Vaststellen van prioriteiten en doelen
2. Strategieën waarmee men de doelen wil bereiken vaststellen
3. Programmering van de activiteiten
4. Werkwijzen vaststellen
5. Daadwerkelijke uitvoering van de plannen
6. Monitoring
7. Evaluatie van de doelen

7.3.1 De eerste stap naar het opzetten van een handhavingsbeleid

De onderzoeker heeft de eerste stap naar het opzetten van een handhavingsbeleid uitgevoerd. Namelijk het vaststellen van prioriteiten en doelen. Om achter de gewenste prioriteiten en doelen te komen moet men weten hoe het gedrag is van de burger. Men kan achter het gedrag van de burger komen door onderzoeken te raadplegen, met samenwerkingspartners in gesprek te gaan of door het beleid van eerdere jaren te evalueren (in dit geval is er nog geen vorig beleid).

Feiten en cijfers uit onderzoeken

De jeugdmonitor 2007 (12 t/m 18 jaar) van de GGD laat zien dat er minder Oisterwijkse jongeren drinken (het percentage jongeren dat drinkt is van 55% naar 47% gedaald), maar dat er geen afname is te zien van het alcoholgebruik bij zware drinkers¹³⁴ (een op de zeven jongeren). Deze meting is vergeleken met cijfers van het jaar 2003. De GGD is het eens met het ministerie van VWS en wil dat kinderen niet voor hun 16^e starten met drinken.¹³⁵

Interviews met samenwerkingspartners

Naast deze cijfers van de GGD zijn ook verschillende partijen geïnterviewd (medewerker jeugdzaken gemeente Oisterwijk, medewerker openbare orde gemeente Oisterwijk, toezichthouder gemeente Drimmelen, jeugdagent Oisterwijk en Ouders uit de ouderraad van het 2college). Het wordt in het evaluatierapport van de pilotgemeenten ook aangeraden om met deze partijen in gesprek te gaan¹³⁶. Aan deze partijen is gevraagd op welke plaatsen jongeren makkelijk aan alcohol komen (risicobranches en hot spots). Daarnaast is ook gevraagd aan deze partijen wat de problemen in Oisterwijk zijn en welke beleidsspeerpunten zij graag terugzien in het Oisterwijkse handhavingsbeleid. De meest voorkomende antwoorden zijn als volgt:

Risicobranches: paracommerciële horeca en de openbare ruimte

Hot spots: Café Curnonsky en Café de Brouwer

Problemen: Drankgebruik in de openbare ruimte en er is weinig zicht op paracommerciële instellingen en supermarkten

Beleidspunten: Geen alcoholgebruik in de openbare ruimte en afname schadelijk alcoholgebruik op straat en bij evenementen

Vast te stellen doelen

Iets wat blijkt uit het onderzoek van de GGD is dat jongeren tussen de 12-18 jaar die tot de categorie zware drinkers behoren niet minder zijn gaan drinken. Het doel dat men kan vaststellen is: *Het alcoholgebruik van zware drinkers in de leeftijdscategorie 18 jaar en*

¹³³ Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten. Bevindingen evaluatieonderzoek, Nijmegen: Novioconsult 2010, p. 19

¹³⁴ Meer dan 6 drinkglazen per weekenddag drinken

¹³⁵ GGD Hart voor Brabant, Brabantse jeugdmonitor 2007 Oisterwijk, Kernboodschappen 12 t/m 18-jarigen, 's-Hertogenbosch: GGD Hart voor Brabant 2007, p. 6.

¹³⁶ Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten. Bevindingen evaluatieonderzoek, Nijmegen: Novioconsult 2010, p. 39/40

jonger terugdringen. De doelen die voortvloeien uit de interviews zijn de volgende:

- *Het in kaart brengen en tegengaan van alcoholgebruik in de openbare ruimte*
- *Het in kaart brengen en tegengaan van schadelijk alcoholgebruik bij evenementen*
- *Het in kaart brengen en tegengaan van alcoholverstrekkingen aan 16-minners in de paracommercie, horeca en supermarkten*

Het in kaart brengen van de bovenstaande gegevens zal zorgen voor een beter inzicht. Wanneer men weet hoe vaak iets voorkomt kan men ook gericht gaan handhaven.

7.4 Conclusie

In deze paragraaf kan men de conclusie van dit hoofdstuk vinden. Als eerste stap wordt het noodzakelijk geacht dat het vergunningenbestand wordt geactualiseerd. Zonder een actueel vergunningen bestand stuit men tijdens het toezicht houden op onjuistheden in de vergunning (de op de vergunning vermelde leidinggevendenden komen niet overeen met het daadwerkelijke aantal, een leidinggevende voldoet niet meer aan de zedelijkheidsvereisten of de inrichting voldoet niet aan de inrichtingseisen). De leidinggevende is het aanspreekpunt dus de vermelding op de vergunning moet kloppen. Er bestaan twee manieren om leidinggevendenden te toetsen aan zedelijkheidsvereisten (Op grond van art. 8 lid 1 of lid 2 Dhw). Strikt juridisch gezien kan men de leidinggevende alleen aan zedelijkheidsvereisten toetsen op grond van art. 8 lid 2 Dhw. Art. 8 lid 1 Dhw mag alleen getoetst worden in het kader van de openbare orde (de Dhw is een volksgezondheidswet). Art. 8 lid 2 laat toetsing toe als het gaat om het nemen van een besluit. Omdat het intrekken van een vergunning ook een besluit is, is de toetsingswijze juridisch aanvaardbaar. De vereisten omtrent de inrichting van een horecabedrijf kan men vinden in het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet. Men kan concluderen dat het actualiseren van een vergunningenbestand veel tijd inneemt maar dat het een onmisbare stap is om te kunnen starten met het houden van toezicht. Tot slot kan worden aanbevolen dat men het alle vergunningen en meldingen die voortvloeien uit de Dhw het beste in een systeem kunnen worden gezet (OVX).

Men kan tevens concluderen dat men toezicht moet gaan houden op zogenaamde "art. 18 zaken". Het is daarom noodzakelijk om een lijst te maken met deze zaken zodat men in kaart brengt waar men toezicht op moet houden. Het uiteindelijke toezicht kan beter worden uitgevoerd als men weet wat er in de gemeente speelt en op de hoogte is van de plaatsen waar de jeugd zich bevindt. Door het inventariseren van het aantal verstrekpunten, het registreren van het aantal "hotspots" en door te overleggen met partners (veiligheidsmedewerkers, politie, jongerenwerkers, scholen) kan men er achter komen wat er in de gemeente speelt. Om te kunnen starten met het houden van toezicht is een handhavingsbeleid nodig. Uit het evaluatierapport van Pilotgemeenten komt naar voren dat programmatisch handhaven een juiste manier is om te handhaven op basis van het gedrag van burgers. De realiteit bepaalt de handhavingsprioriteit. Stap 1 van het programmatisch handhavingsbeleid is doorlopen door de onderzoeker doorlopen (het vaststellen van prioriteiten en doelen). De vastgestelde prioriteiten en doelen zijn:

- *Het alcoholgebruik van zware drinkers in de leeftijdscategorie 18 jaar en jonger terugdringen.*
- *Het in kaart brengen en tegengaan van alcoholgebruik in de openbare ruimte*
- *Het in kaart brengen en tegengaan van schadelijk alcoholgebruik bij evenementen*
- *Het in kaart brengen en tegengaan van alcoholverstrekkingen aan 16-minners in de paracommercie, horeca en supermarkten*

8 Conclusies en aanbevelingen

Dit rapport geeft een antwoord op de in hoofdstuk 1 geformuleerde centrale vraagstelling. De beantwoording van de centrale vraagstelling staat in § 8.1 centraal. Naar aanleiding van de conclusies die worden getrokken volgen er een aantal aanbevelingen voor de gemeente en de wetgever (§ 8.2). De centrale vraagstelling luidt:

‘Op welke wijze kan de Gemeente Oisterwijk er voor zorgen dat ze voldoet aan de gestelde eisen die de gewijzigde Drank- en Horecawet met zich meebrengt op het gebied van de vergunningverlening, de nieuwe toezicht- en handhavingstaken en de nieuwe verordenende mogelijkheden/verplichtingen en welke aanbevelingen kunnen er op de drie voorgaande gebieden worden gedaan.’

8.1 Conclusies

De voorloper van de Dhwh stamt uit 1981. De wet is destijds gecreëerd om ordeverstoringen te voorkomen. Later kwam men tot de conclusie dat te veel drinken schadelijk is voor de gezondheid, daardoor volgde een aantal aanpassingen in de wet. Anno nu is de wetgever van mening dat het overmatig alcoholgebruik onder jongeren moet terugdringen en dat de administratieve lasten moeten verminderen. De twee voorgaande aandachtspunten zijn de doelen van de wetwijziging. Daarnaast blijven de hoofddoelen van de wet nog steeds het beschermen van de openbare orde en het voorkomen van volksgezondheidsproblemen.

Gemeenten krijgen nieuwe mogelijkheden en verplichtingen om de bovenstaande doelen te bereiken. De onderdelen van de Dhwh die worden aangepast luiden als volgt: de burgemeester wordt het bevoegde gezag, het vergunningstelsel wordt vereenvoudigd, er dient een verplichte paracommerciële verordening te komen, er komen twee verordenende bevoegdheden bij voor de raad, een detailhandelaar die drie maal in een jaar tijd alcohol verkoopt aan een 16-minner kan een verkoopverbod krijgen, 16-minners die in de openbare ruimte alcohol bij zich hebben zijn strafbaar en tot slot vindt er een decentralisatie plaats van de toezicht- en handhavingstaken die voortvloeien uit de Dhwh. De voornoemde wijzigingen zullen achtereenvolgens aan de orde komen.

Burgemeester als bevoegd gezag

In de huidige situatie is het zo dat het bevoegde gezag het college van B&W is, met de komst van de nieuwe Dhwh wordt de burgemeester het bevoegde gezag. Het gevolg van het overgaan van het bevoegde gezag op de burgemeester zorgt ervoor dat hij sancties mag gaan opleggen op grond van de nieuwe Dhwh (bijvoorbeeld bestuursdwang of een dwangsom). Tevens wordt de burgemeester het bestuursorgaan dat de vergunning verleent. De Dhwh is een wet die als een van de hoofddoelen het beschermen van de openbare orde heeft. De bevoegdheden die voortvloeien uit de gewijzigde Dhwh passen volgens de wetgever goed bij het huidige takenpakket dat burgemeesters op dit moment al hebben. (Het huidige takenpakket richt zich vooral op het beschermen van de openbare orde). De acties die de gemeente moet ondernemen om te voldoen aan de gestelde eisen van de nieuwe Dhwh zijn het aanpassen van de teksten in vergunningen en standaardbrieven (Vloeit voort uit het nieuwe art. 3 Dhwh).

Vereenvoudiging vergunningstelsel

De Dhwh-vergunning komt voortaan op naam van het bedrijf of de ondernemer (nieuw art. 29 lid 1 Dhwh). Dit is een verandering die een verplichting met zich meebrengt. Naar aanleiding van die verandering moeten de formats van vergunningen worden aangepast. De leidinggevers worden voortaan vermeld op het aanhangsel van de vergunning. Dit aanhangsel wordt vastgesteld bij ministeriële regeling, gemeenten zijn verplicht deze aanhangsels te gebruiken (nieuw art. 29 lid 4 Dhwh). Het melden van een nieuwe leidinggevende resulteert niet meer in het intrekken van de vergunning (art. 31 lid 1 sub c Dhwh vervalt) maar in het aanpassen van het aanhangsel. Het melden van de leidinggevende moet gebeuren middels een meldingsformulier dat is vastgesteld bij ministeriële regeling

(nieuw art. 30a lid 3 Dhw) de gemeente moet dit aanhangsel gebruiken. Een niet-operationele leidinggevende (bijv. een leidinggevende met een handicap) kan door de burgemeester een aantekening laten maken op het aanhangsel van de vergunning over zijn status als leidinggevende. De leidinggevende hoeft dan geen VSH te behalen. In ruil voor deze aantekening moet deze leidinggevende schriftelijk verklaren geen bemoeienis te hebben met de bedrijfsvoering. Deze regeling kan naar mening van de onderzoeker fraude in de hand werken. (bijv. door leidinggevers die telkens de cursus VSH niet halen). De aanvraag voor een dergelijke aantekening op het aanhangsel moet streng worden bekeken om oneerlijkheid tussen horecaondernemers te voorkomen. Niet op de hoogte zijn van hetgeen wat er in een VSH cursus (cursus over drankverstrekking en de effecten die drank op een persoon kan hebben) is verteld komt niet ten goede aan de gezondheid van de horecabezoeker. Men kan dus niet anders concluderen dan dat streng optreden tegen deze verwachte vorm van fraude nodig is. Het operationeel leidinggeven aan een horecazaak zonder VSH is overigens niet iets wat de wetgever wenst, het levert namelijk een verplichte intrekingsgrond op (nieuw art. 31 lid 1 onder d). De termijnen van vergunningverlening gaan veranderen. Men moet er voor zorgen dat een vergunning voor een commerciële horecazaak binnen 8 weken wordt verleend. Indien nodig en goed gemotiveerd kan de vergunning ook binnen 16 weken worden verleend (art. 4:13 Awb jo 4:14 Awb). Op de paracommerciële vergunning is de UOV van toepassing. Zonder zienswijzen moet de vergunning binnen 10 weken worden verleend (art. 3:16 Awb jo 3:18 Awb). Werkprocessen en standaardbrieven moeten naar aanleiding van deze verandering worden aangepast.

De veranderingen in het vergunningstelsel die een keuze met zich meebrengen zijn in deze alinea beschreven. Wanneer een horeca-instelling drie maal in een jaar tijd een leidinggevende aanmeldt die niet voldoet aan de gestelde eisen als in art. 8 Dhw kan de vergunning worden ingetrokken (nieuw art. 31 lid 3 sub b Dhw). Dit is een kan-bepaling in de wet. Een intrekingsbeleid zorgt alvast voor een goede motivering (vereist op grond van art. 3:47 Awb) en zorgt voor transparantie richting burgers. Om die twee redenen is een intrekingsbeleid gewenst. Leidinggevers van een evenement hoeven niet meer over een VSH te beschikken. De onderzoeker kan zich voorstellen dat dit bij grote evenementen of bij evenementen waar veel jongeren komen toch gewenst. De wet biedt de mogelijkheid om voorwaarden aan de ontheffing te verbinden (art. 35 lid 2 Dhw). Een van die voorwaarden kan zijn het bezitten van een VSH. Bovendien kunnen evenementen die telkens door dezelfde leidinggevende worden georganiseerd een eenmalige ontheffing krijgen (nieuw art. 35 lid 5 Dhw). Het advies is om deze ontheffing voor maximaal 5 jaar te ontlenen. Zo vermindert enerzijds de regeldruk en anderzijds krijgt de gemeente de kans om te toetsen aan art. 8 Dhw (in dat artikel staan de vereisten waar leidinggevers aan moeten voldoen).

Verplichte paracommerciële verordening

Binnen een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wet moet er een paracommerciële verordening worden vastgesteld. Deze verordening moet in ieder geval de schenktijden vaststellen en er moeten regels worden vastgesteld over het geven van persoonlijke feesten (art. 4 lid 3 Dhw). De wijze van invulling van deze regels is vrij en de regels mogen naar aard van vereniging worden vastgesteld (de aard van een vereniging is omschreven in de statuten en komt overeen met een van de beschrijvingen uit art. 1 Dhw). De onderzoeker wil aangeven dat er echter wel rekening moet worden gehouden met de belangen van de betrokken partijen (commerciële horeca en paracommerciële horeca).

Het begrip oneerlijke mededinging is door BEM nauwkeurig omschreven en vastgelegd in een schema (zie bijlage). Uit het schema blijkt dat er in ieder geval sprake is van oneerlijke mededinging wanneer een niet geprivatiseerde vereniging of stichting¹³⁷ activiteiten organiseert die buiten haar doelstelling vallen. Men kan dus concluderen dat oneerlijke

¹³⁷ Stichting of vereniging die activiteiten van sociaal-culturele, sportief-recreatieve, educatieve of van levensbeschouwelijke/godsdienstige aard organiseert.

mededinging samenhangt met de activiteiten die een vereniging of stichting organiseert. Wanneer het gaat om een eenmanszaak VOF, BV of NV die niet voldoet aan de vereisten die gesteld worden in stap 3 van het schema (inschrijving KvK, afdracht belasting etc.) kan men ook concluderen dat er sprake is van oneerlijke mededinging. Schenktijden vallen niet in dit schema onder te brengen. Men moet echter wel een afgewogen besluit maken over de schenktijden. Wanneer sportkantines langer door zouden mogen schenken dan de reguliere horeca zou dat niet eerlijk zijn. Sportkantines ontvangen subsidie en hebben andere fiscale voordelen. Het is daarom aan te raden om de huidige regel die Oisterwijk hanteert (een uur tappen voor, na en tijdens de activiteit) te handhaven. Het tappen van alcohol blijft dan verbonden aan een activiteit (die is vastgelegd in de statuten) die een vereniging/stichting organiseert. De tijden waarbinnen die activiteit mag vallen noemt men de schenktijden. Bij iedere vereniging/stichting heerst een andere cultuur. Bij tennis is het gebruikelijk dat men tot 23.00 tennist, voetbalwedstrijden zijn eerder afgelopen. Het is aan te raden om rekening te houden met deze cultuurverschillen. De wettelijke vrijheid bestaat immers om welke schenktijd dan ook vast te stellen. Indien tappen blijft verbonden aan een activiteit (een uur voor, na en tijdens een activiteit tappen) kan er volgens het schema van BEM geen oneerlijke mededinging ontstaan.

Bijeenkomsten van persoonlijke aard (zoals bruiloften en) die georganiseerd worden door paracommerciële instellingen leveren volgens BEM en KHN per definitie oneerlijke mededinging op. Dit omdat deze instellingen subsidies krijgen en andere fiscale voordelen hebben. Het criteria is: "Wanneer de horeca-activiteiten plaatsvinden anders dan in het kader van het ondersteunen van de hoofdactiviteit (zie statuten), kan er sprake zijn van oneerlijke concurrentie." Een lijst met activiteiten in de verordening opnemen die het begrip bijeenkomst van persoonlijke aard goed uiteenzet aan de hand van voorbeelden kan verduidelijkend werken. Deze lijst kan men samenstellen door naar de verordening van BEM te kijken. (Later kan men ook de verordening van VNG en STAP raadplegen).

Niet verplichte verordeningen

Naast de verplicht vast te stellen paracommerciële verordening heeft de wetgever twee verordenende mogelijkheden in het leven geroepen. De verordenende mogelijkheden zijn bedoeld om het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen. Onder dit kopje ('niet verplichte verordeningen') worden de twee nieuwe verordenende mogelijkheden besproken.

De eerste verordenende mogelijkheid vloeit voort uit art. 25b Dhw (het koppelen van toegangsleeftijden aan sluitingstijden). Om deze verordening vast te stellen moet men voldoen aan de vereisten zoals neergelegd in art. 8 EVRM. Dit houdt in dat de verordening enkel mag worden vastgesteld in het kader van bescherming van de openbare orde of volksgezondheid. Daarnaast moet er een grote maatschappelijke behoefte bestaan voor het vaststellen van deze verordening. Geïnterviewde professionals geven aan bang te zijn dat jongeren zich zullen verplaatsen naar de openbare ruimte of thuis zullen gaan drinken. Er is op deze plaatsen minder sociale controle. Men kan dus concluderen dat er op dit moment geen grote maatschappelijke behoefte bestaat voor het vaststellen van deze verordening. Men kan volgens professionals beter investeren in het bestrijden van overmatig alcoholgebruik ter plaatse. Door middel van controles op het doortapverbod (nieuw art 20 lid 6 Dhw) en door controle op het nieuwe art. 45 Dhw (bezit van alcohol in de openbare ruimte door een 16-minner wordt strafbaar) kan men naar mening van de onderzoeker meer bereiken. Deze bepalingen zijn strafrechtelijk van aard en zullen vanwege het bestraffende karakter leiden tot naleefgedrag (de kans op een strafblad is namelijk aanwezig). Wanneer men het advies opvolgt vindt er geen verplaatsing van de problematiek plaats en voert men een alcoholmatigingsbeleid. Men zou het beste met buurgemeenten kunnen overleggen over de vaststelling van deze verordening. Wanneer men dit niet doet heeft men de kans dat er een vorm van alcoholtoerisme zal ontstaan. Jongeren verplaatsen zich dan om in een andere buurgemeente toch te kunnen drinken. De verwachting is dat dit tot overlast zal leiden (zoals grote groepen jongeren die zich op plaatsen verzamelen en beschonken

jongeren die zich verplaatsen van de ene naar de andere stad. Dit kan zorgen voor verkeersongelukken).

De tweede niet verplichte verordening maakt het mogelijk om prijsacties die van toepassing zijn op dranken te reguleren (nieuw art. 25d Dhwh). De verordening mag enkel worden ingezet in het kader van de bescherming van de openbare orde en/of volksgezondheid. De cafés die in Oisterwijk regelmatig prijsacties organiseren zijn Café de Bouwer en Café Curnonsky. Van deze cafés is door de politie en de gemeente vastgesteld dat er prijsacties plaatsvinden en dat die prijsacties leiden tot overmatig alcoholgebruik onder jongeren. De verordening zou juridisch gezien dus toe kunnen worden toegepast ter bescherming van de volksgezondheid. De praktische handhaafbaarheid is echter niet ideaal. Art. 25d Dhwh verbiedt het dat dranken in de horeca onder 60% van de reguliere kostprijs mogen worden verkocht voor een periode die korter is dan 24 uur. Het is voor een toezichthouder slecht te controleren of een bepaalde alcoholische drank boven een bepaald percentage van de reguliere prijs wordt verkocht. Men zou moeten registreren wat de reguliere kostprijs is in een horecazaak en daarnaast zou men moeten bekijken of de actie 24 uur lang loopt. Men kan dus concluderen dat de verordening slecht te handhaven is. Om die reden is het verstandig om een belangenafweging te maken. Men moet zichzelf de vraag stellen of de problematiek dermate ernstig is dat men de verordening instelt. (Het creëren van een verordening betekent ook het handhaven van een verordening. Dat vergt capaciteit.) Het vaststellen van de verordening wordt om bovenstaande argumenten als ongewenst gezien door de onderzoeker, VNG en Frank Joosten. Men kan in ieder geval altijd een klacht indienen bij de reclame code commissie als het gaat om ongewenste reclame met betrekking tot alcohol. Een klacht kan door een ieder worden ingediend dus ook door de gemeente.

Decentralisatie van toezicht- en handhavingsbevoegdheden

De gemeente neemt de toezicht- en handhavingstaken van de nVWA over. De landelijke toezichthouders blijven echter ook bestaan. De taakverdeling wordt in deze alinea besproken. De nVWA blijft toezicht houden op reclamebeperkingen, verstrekken van VSH's, naleving op regels omtrent de ambulante handel, de naleving op regels in het personenvervoer, legerplaatsen en tax free shops op luchthavens. De gemeente gaat de Reguliere (inrichtingen)controles, de leeftijdsgrenzencontroles en overige inspecties verzorgen. Bij ministeriële regeling wordt nog vastgelegd aan welke eisen een toezichthouder moet voldoen. Wat in ieder geval bekend is, is dat een toezichthouder een BOA moet zijn en dat de BOA een opleiding tot Dhwh-toezichthouder moet volgen. De toezichthouder kan (uit naam van het bevoegde bestuursorgaan) de volgende handhavingsmiddelen op basis van de nieuwe wet inzetten: de bestuurlijke boete, een proces-verbaal, het intrekken of schorsen van de Dhwh vergunning, het tijdelijk stilleggen van de alcoholverkoop in detailhandelszaken, het opleggen van een dwangsom en het toepassen van bestuursdwang.

Het tijdelijk stilleggen van de alcoholverkoop in detailhandelszaken is een nieuwe bevoegdheid, deze bevoegdheid is daarom uitvoerig uitgewerkt. De burgemeester kan dit recht op alcoholverkoop voor minimaal 1 week en maximaal 12 weken ontnemen. Dit kan wanneer een detailhandelaar driemaal in een jaar tijd alcoholhoudende drank verkoopt aan jongeren onder de 16 (of onder de 18 indien het om sterke drank gaat). Tevens is duidelijk dat dit afgedwongen kan worden middels bestuursdwang. Het is wettelijk verplicht om in ieder geval een ontneming op te leggen als een detailhandelaar driemaal in een jaar tijd alcohol verkoopt aan personen onder de 16 jaar. Deze bevoegdheid is gecreëerd om jongeren van de alcohol af te houden. De ontneming van het recht op de alcoholverkoop is een bestuurlijke, punitieve sanctie. Wanneer een bestuurlijke sanctie als punitief kan worden gezien is er sprake van een criminal charge zoals bedoeld in art. 6 EVRM. De vereisten die uit art. 6 EVRM voortvloeien zijn van toepassing. De duur van de ontneming moet proportioneel en subsidiair zijn. (Er is nog geen jurisprudentie over wat proportioneel of subsidiair is. Men zou er van uit kunnen gaan dat de wettelijke verplichting om een

ontneming op te leggen voor de duur van een week in ieder geval proportioneel en subsidiair is, die bepaling is in ieder geval bij wet voorzien). Wanneer de vereisten uit art 6 EVRM niet voldoende worden gewaarborgd, kan een supermarkt zich wenden tot de rechter. Onder voorwaarden kan afgeweken van de wettelijke verplichting een ontneming op te leggen. Het afwijken van deze verplichting moet goed worden gemotiveerd (bijv. de overtreding is gemaakt buiten de schuld van de ondernemer om).

De gemeentelijke Dhw-toezichthouder mag een proces-verbaal opmaken (art. 45 Dhw) indien een persoon onder de 16 alcohol bij zich heeft in een voor publiek toegankelijke ruimte. Het begrip "voor publiek toegankelijke ruimte" moet ruim worden geïnterpreteerd (bestemming met algemene toegankelijkheid, dus ook uitgaansgelegenheden). Een gemeentelijke toezichthouder mag op deze strafbepaling controleren, evenals de politie. Het is dus verstandig om afspraken te maken met de politie over de handhaving van deze bepalingen. Een Dhw-toezichthouder heeft vanuit het domein waar hij in terecht komt beperkte bevoegdheden. De bevoegdheden van een politieagent reiken altijd verder dan die van een Dhw- toezichthouder. Daarnaast is het zo dat alcoholgebruik in de openbare ruimte gaat vaak samen met drugsgebruik. Het gebruik van harddrugs in de openbare ruimte heeft een dermate ernstig karakter dat de onderzoeker van mening is dat de handhaving van art. 45 Dhw het beste past bij de politie.

Ten aanzien van de voorgaande handhavingsmiddelen is het verstandig om een handhavingsbeleid op te zetten. Dit vergroot de rechtszekerheid voor burgers, het bestuursorgaan voldoet sneller aan het motiveringsbeginsel en men wordt gedwongen om na te denken over de handhavingsprioriteiten. Men zou naar het huidige handhavingsbeleid van de nVWA kunnen kijken. In dat handhavingsbeleid wordt per artikel beschreven wat de handavingsreactie is (bijvoorbeeld een bestuurlijke boete of een dwangsom), of de overtreding door hen als ernstig of minder ernstig wordt ervaren en wanneer men een hercontrole uitvoert als een ondernemer een overtreding heeft begaan.

Het stappenplan toezicht en handhaving

Onder dit kopje wordt het door de onderzoeker voorgestelde stappenplan voor het implementeren van de wijzigingen op het gebied van de toezicht- en handhavingstaken doorgenomen. Als eerste stap wordt het noodzakelijk geacht dat het vergunningenbestand wordt geactualiseerd. Zonder een actueel vergunningen bestand stuit men tijdens het toezicht houden op onjuistheden in de vergunning (de op de vergunning vermelde leidinggevendens komen niet overeen met het daadwerkelijke aantal, een leidinggevende voldoet niet meer aan de zedelijkheidsvereisten of de inrichting voldoet niet aan de inrichtingseisen). De leidinggevende is het aanspreekpunt dus de vermelding op de vergunning moet kloppen. Er bestaan twee manieren om leidinggevendens te toetsen aan zedelijkheidsvereisten (Op grond van art. 8 lid 1 of lid 2 Dhw). Strikt juridisch gezien kan men de leidinggevende alleen aan de zedelijkheidsvereisten toetsen op grond van art. 8 lid 2 Dhw. Art. 8 lid 1 Dhw mag alleen getoetst worden in het kader van de openbare orde (de Dhw is een volksgezondheidswet). Art. 8 lid 2 laat toetsing toe als het gaat om het nemen van een besluit. Omdat het intrekken van een vergunning ook een besluit is, is de toetsingswijze wettelijk toegestaan. De vereisten omtrent de inrichting van een horecabedrijf kan men vinden in het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet. Men kan concluderen dat het actualiseren van een vergunningenbestand veel tijd inneemt maar dat het een onmisbare stap is om te kunnen starten met het houden van toezicht. De onderzoeker raadt aan om zo snel mogelijk te starten met de actualisatie (begin juni). BOA Jan de Graaf die in Oisterwijk werkzaam is kan deze taak op zich gaan nemen (Jan de Graaf is nu in Drimmelen werkzaam in het kader van de Dhw-pilot. Hij is dus al voldoende op de hoogte van de wetwijzigingen). Tot slot kan worden aanbevolen dat men het alle vergunningen en meldingen die voortvloeien uit de Dhw het beste in een digitaal systeem kunnen worden gezet (De gemeente Oisterwijk werkt met OVX).

Men kan tevens concluderen dat men toezicht moet gaan houden op zogenaamde "art. 18 zaken". Het is daarom noodzakelijk om een lijst te maken met deze zaken zodat men in kaart brengt waar men toezicht op moet houden.

Het uiteindelijke toezicht kan beter worden uitgevoerd als men weet wat er in de gemeente speelt en op de hoogte is van de plaatsen waar de jeugd zich bevindt. Door het inventariseren van het aantal verstrekpunten van alcohol, het registeren van het aantal 'hotspots' en door te overleggen met partners (veiligheidsmedewerkers, politie, jongerenwerkers, scholen) kan men er achter komen wat er in de regio speelt. Om te kunnen starten met het houden van toezicht is een handhavingsbeleid nodig. Uit het evaluatierapport van Pilotgemeenten komt naar voren dat programmatisch handhaven een juiste manier is om te handhaven op basis van het gedrag van burgers. De realiteit bepaalt de handhavingsprioriteit. Een programmatisch handhavingsbeleid kent 7 stappen. De eerste stap van het programmatisch handhavingsbeleid is doorlopen door de onderzoeker. De eerste stap vereist dat men de prioriteiten en doelen van het handhavingsbeleid vastlegt. Men kan concluderen dat de prioriteiten en doelen van het handhavingsbeleid in de gemeente Oisterwijk als volgt zijn:

- *Het alcoholgebruik van zware drinkers in de leeftijdscategorie 18 jaar en jonger terugdringen.*
- *Het in kaart brengen en tegengaan van alcoholgebruik in de openbare ruimte*
- *Het in kaart brengen en tegengaan van schadelijk alcoholgebruik bij evenementen*
- *Het in kaart brengen en tegengaan van alcoholverstrekingen aan 16-minners in de paracommercie, horeca en supermarkten*

Deze prioriteiten en doelen zijn vastgesteld na overleg met diverse partijen te weten de jeugdagent van Oisterwijk, de veiligheidscoördinator van de gemeente Oisterwijk, een medewerker jeugdzaken gemeente Oisterwijk, de ouderraad van het 2college en Dhw-toezichthouder Jan de Graaf.

8.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen die in deze paragraaf zijn beschreven vloeien voort uit de conclusies die beschreven zijn in § 8.1 van dit hoofdstuk.

Vereenvoudiging vergunningstelsel

Onder dit kopje is omschreven welke aanbevelingen er volgen als het gaat om de vereenvoudiging van het vergunningstelsel.

→ Wanneer de burgemeester een melding van een leidinggevende drie maal heeft geweigerd op grond van nieuw art. 30a lid 5 Dhw, kan de vergunning worden ingetrokken op grond van nieuw art. 31 lid 3 onder b Dhw. Omdat dit een kan-bepaling is, is het gewenst dat er een intrekingsbeleid komt. Een intrekingsbeleid zorgt voor transparantie en zorgt voor een vaststaande motivering. In een dergelijk intrekingsbeleid dient in ieder geval te staan welke gedragingen tot intrekking leiden.

→ Leidinggevend van een evenement (art. 35 Dhw) hoeven niet meer te beschikken over een VSH. Op grond van art. 35 lid 5 kunnen er beperkingen aan een ontheffing worden verbonden. Voor grote festivals en festivals waar veel jongeren komen is het hebben van een VSH als leidinggevende zijnde gewenst. Dit vanwege de kennis die men dan heeft over het verantwoord schenken van drank. Het wordt om die reden aanbevolen om altijd een beperking toe te voegen aan de art. 35 ontheffing. Deze beperking zal enkel worden weggehaald als een leidinggevende van een evenement dat verzoekt. In dat verzoek zal de leidinggevende moeten onderbouwen dat het om een kleinschalig evenement gaat of over een evenement waar weinig jongeren komen.

→ Het eenmalig verlenen van een art. 35 ontheffing aan leidinggevend die ieder jaar een evenement organiseren leidt tot een lastenvermindering voor de ondernemer en voor de gemeente. Dit is een van de doelen van de nieuwe wet. Het is dus aan te bevelen dat er

gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid. Er wordt aanbevolen om de ontheffing niet langer te verlenen dan 5 jaar. Zo heeft men altijd nog de kans om leidinggevend en te toetsen aan de criteria die voortvloeien uit art. 8 Dhw.

Verplichte paracommerciële verordening

Onder dit kopje zijn de aanbevelingen die over de paracommerciële verordening gaan terug te vinden.

→ Betrek bij het vaststellen van de paracommerciële verordening partijen als BEM, KHN, de commerciële horeca en de paracommerciële horeca. Op deze wijze brengt men de belangen van partijen goed in beeld. Men kan deze belangen afwegen en verwerken in de verordening.

→ Houdt bij het vaststellen van schenktijden in ieder geval rekening met cultuurverschillen binnen paracommerciële instellingen. Voetbaltrainingen zijn eerder afgelopen dan tennistrainingen. Om verenigingen niet onevenredig te benadelen is het aan te raden ruime schenktijden vast te stellen (Bijvoorbeeld 12.00-24.00). Er moet dan wel streng worden gecontroleerd op het criterium alleen schenken een uur voor, na en tijdens de activiteit. Zo blijft tappen verbonden aan een activiteit en is er dus geen plaats voor oneerlijke concurrentie.

→ Bijeenkomsten van persoonlijke aard leveren oneerlijke concurrentie op. Het is aan te bevelen geen bijeenkomsten van persoonlijke aard toe te staan. Het is aan te raden een lijst in de verordening op te nemen die uiteenzet welke activiteiten in ieder geval niet van persoonlijke aard zijn en dus geen oneerlijke concurrentie opleveren. Dit werkt verduidelijkend voor burgers.

Niet verplichte verordeningen

Onder dit kopje kan men de aanbevelingen die betrekking hebben op de niet verplichte verordeningen terug vinden.

→ Stel geen verordening vast die regelt dat leeftijden aan sluitingstijden worden gekoppeld. Er wordt immers niet voldaan aan alles vereisten die voortvloeien uit art. 8 EVRM.

Professionals geven aan bang te zijn dat drinkende jongeren zich verplaatsen naar de straat of thuis starten met drinken. Hier is geen sociale controle. Men kan beter controleren op het doortapverbod en op het nieuwe art. 45 Dhw.

→ Bij het al dan niet vaststellen van de art. 25b verordening wordt aanbevolen om te overleggen met buurgemeenten om alcoholtoerisme te voorkomen.

→ Stel geen verordening in om prijsacties te reguleren. De controle op prijsacties neemt een onevenredige lastenverzwaring met zich mee voor de gemeente.

Decentralisatie van toezicht- en handhavingsbevoegdheden

Onder dit kopje kan men de aanbevelingen die betrekking hebben op de nieuwe toezicht- en handhavingsbevoegdheden terugvinden.

→ Stel een handhavingsbeleid vast met betrekking tot de (nieuwe) bevoegdheden die de wet met zich meebrengt. Dit vergroot de rechtszekerheid voor burgers, het bestuursorgaan voldoet sneller aan het motiveringsbeginsel en men wordt gedwongen om na te denken over de handhavingsprioriteiten.

→ Start met een actualisering van het vergunningenbestand. Leidinggevend en zijn het aanspreekpunt als het gaat om het nemen van een besluit. Deze informatie moet dus juist zijn.

→ Leidinggevend en die van slecht levensgedrag zijn horen wettelijk gezien niet thuis in de horeca. Voer daarom een controle uit op zedelijkheidsvereisten zoals neergelegd in art. 8 lid 2 Dhw. Daarnaast is het ook aan te bevelen dat men een check uitvoert als het gaat om de inrichtingsvereisten

→ Leg een art. 18/22 Dhw bestand aan. Men moet toezicht houden op deze instanties. Het is

dus handig om te weten waar deze bedrijven zich bevinden en wie de verantwoordelijke is.

→ Zorg ervoor dat men op de hoogte is van de lokale situatie. Ken het aantal verstrekpunten, weet waar de hotspots zijn gelegen en overleg met partners over ontwikkelingen.

→ Start met het opstellen van een programmatisch handhavingsbeleid. Een programmatisch handhavingsbeleid wordt opgesteld aan de hand van gedrag van burgers/ondernemers.

Aanbevelingen voor de wetgever

De onderzoeker zou naar aanleiding van een aantal conclusies het volgende aan de wetgever willen aanbevelen:

→ Het nieuwe art. 8 lid 4 Dhw zorgt ervoor dat niet operationele leidinggevendenden geen VSH nodig hebben. De onderzoeker heeft eerder aangegeven dit een ongewenste ontwikkeling te vinden. De regeling is gevoelig voor fraude. Daarnaast is het niet bevorderlijk voor de volksgezondheid van horecabezoekers wanneer een leidinggevende geen VSH heeft. De onderzoeker beveelt aan om het nieuwe art. 8 lid 4 te schrappen.

→ Schrap het artikel dat het mogelijk maakt om per verordening prijsacties te verbieden (nieuwe art. 25d Dhw). Het artikel is niet te handhaven en het artikel maakt het onmogelijk om een covenant vast te stellen. Het vaststellen van een covenant creëert meer draagvlak. Het vaststellen van een covenant is echter in strijd met de tweewegenleer. Men kan namelijk een publiekrechtelijke regeling gebruiken die meer bescherming voor burgers biedt.

9 Evaluatie van het onderzoek

In dit hoofdstuk zullen de sterke en zwakke punten van dit onderzoek worden doorgenomen. Zo weet men op welke punten men nog nader onderzoek moet gaan doen.

De onderzoeker is er zich van bewust dat de bevindingen uit interviews telkens gebaseerd zijn op de mening van een of enkele personen. Toch heeft de onderzoeker er voor gekozen om op basis van de interviews belangrijke conclusies te trekken. Men weet nog niet waar de problemen liggen op lokaal gebied. De nVWA heeft namelijk de volledige informatie niet (ze controleren te weinig), er is nog geen eerder handhavingsbeleid opgesteld dat men zou kunnen evalueren en de informatie die men bij andere gemeenten kan verkrijgen is niet afgestemd op de situatie in de gemeente Oisterwijk. Om die reden is er gezocht naar instanties die enigszins zicht hebben op de lokale situatie. Op die manier kan er toch alvast een handhavingsbeleid gemaakt worden. Wanneer de monitoring van de uitvoering van het toezicht goed wordt bijgehouden, kan men bepaalde ontwikkelingen vast gaan stellen. De doelen kunnen aangepast worden aan de hand van hetgeen dat er uit de monitoringsrapporten volgt.

Al met al is dit rapport bruikbaar voor de gemeente Oisterwijk en biedt het nieuwe inzichten over hoe men om zou kunnen gaan met de nieuwe wet. Teamleider van het team vergunningen, Maurice van de Sande, heeft al aangegeven dat een actualisatie van het vergunningenbestand en de aanleg van een art. 18/22 Dhw bestand snel wordt opgepakt. De aanbevolen wijze van actualiseren wordt aangehouden. Tevens weet men welke passages men in de lay-out van de vergunningen moet aanpassen om te voldoen aan de wetgeving.

Het (programmatische) handhavingsbeleid wordt verder ontwikkeld door een medewerker van het team handhaving. De stappen van het programmatisch handhaven worden in ieder geval aangehouden.

Verder heeft de gemeente Oisterwijk naar mening van de onderzoeker voldoende adviezen gekregen om de verplichte verordening op te stellen. Daarnaast zijn er ook een aantal inzichten gegeven over het (voorlopig niet) creëren van de niet verplichte verordeningen.

Notenlijst

1. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. A.
2. <www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32022_terugdringen_alcoholgebruik>
3. <www.handhavingDhw.nl> → Nieuws → Plenair debat Eerste Kamer 22 mei. <www.handhavingDhw.nl/nieuws/plenair-debat-eerste-kamer-22-mei>
4. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 17 (MvT).
5. *Monitor bijzondere wetten 2011*, Bureau horeca bijzondere wetten, p. 2.
6. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 1 (MvT).
7. <www.alcoholinfo.nl> → Vraag & Antwoord → Zoek op: Wat is de geschiedenis van alcohol? <www.alcoholinfo.nl/index.cfm?act=gena.antwoord&vraag=379>
8. <www.alcoholinfo.nl> → Vraag & Antwoord → Zoek op: Geschiedenis van de Drank- en Horecawet. <www.alcoholinfo.nl/index.cfm?act=gena.antwoord&vraag=6043>
9. De Drankwet werd de Drank- en Horecawet
10. F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 155/156.
11. K. Monshouwer en anderen, *Jeugd en riskant gedrag 2007. Kerngegevens uit het peilstationonderzoek scholieren*, Utrecht: Trimbos-instituut 2008.
12. <www.trimbos.nl> → Home → Onderwerpen → Alcohol en drugs → Alcohol → Alcohol algemeen → Risico's <www.trimbos.nl/onderwerpen/alcohol-en-drugs/alcohol/alcohol-algemeen/riscos>
13. Ministerie van Algemene Zaken, *Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma Balkenende IV 2007-2011*.
14. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 18 (MvT).
15. *Kamerstukken I* 2011/12, 32 022, nr. D, p. 6.
16. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 9 (MvT).
17. H.J.B. Sackers, 'De burgemeester als veiligheidsbaas', *Justitiële verkenningen*, aflevering 3 2010.
18. De hoofdactiviteit van een paracommerciële instelling is niet het exploiteren van een horecabedrijf. De hoofdactiviteit van zo'n instelling kan bijvoorbeeld voetbal beoefenen zijn.
19. <www.vng.nl> → beleidsvelden → veiligheid → Drank- en Horecawet → 02.12.2011 VNG heeft planning Dhw-modelverordeningen <<http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/11/898.html>>
20. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 17 (MvT).
21. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 18 (MvT).
22. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 18 (MvT).
23. <www.handhavingDhw.nl> → decentralisatie → Decentralisatie toezicht <www.handhavingDhw.nl/pilot-decentralisatie/decentralisatie-toezicht>
24. <www.rijksoverheid.nl> → Alle onderwerpen → Buitengewoon opsporingsambtenaar <www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitengewoon-opsporingsambtenaar>
25. Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw.
26. <www.handhavingDhw.nl> → decentralisatie → Decentralisatie toezicht <www.handhavingDhw.nl/pilot-decentralisatie/decentralisatie-toezicht>
27. In § 4.4 wordt beschreven wat een VSH precies inhoudt
28. <www.handhavingDhw.nl> → decentralisatie → Decentralisatie toezicht <www.handhavingDhw.nl/pilot-decentralisatie/decentralisatie-toezicht>
29. <www.handhavingDhw.nl> → Home → Decentralisatie → Ondersteuning bij de overdracht <www.handhavingDhw.nl/pilot-decentralisatie/ondersteuning-bij-de-overdracht>
30. <www.vwa.nl> → onderwerpen → werkwijze alc. en tabak → alcoholverkoop → controles en boetes van de VWA <www.vwa.nl/onderwerpen/werkwijze-alc-tabak/dossier/alcoholverkoop/controles-en-boetes-van-de-vwa>
31. <www.vwa.nl> → onderwerpen → werkwijze alc. en tabak → alcoholverkoop → controles en boetes van de VWA <www.vwa.nl/onderwerpen/werkwijze-alc-tabak/dossier/alcoholverkoop/controles-en-boetes-van-de-vwa>
32. <www.vwa.nl> → onderwerpen → werkwijze alc. en tabak → alcoholverkoop → Waarop wordt gecontroleerd? <www.vwa.nl/onderwerpen/werkwijze-alc-tabak/dossier/alcoholverkoop/waarop-wordt-gecontroleerd>
33. L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 632
34. L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 306
35. Er wordt geen uitgebreide aandacht besteed aan deze beginselen. Dit zou te ver buiten de doelen van dit onderzoek treden.
36. L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 633.

37. L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 686.
38. Voorbeelden van detailhandelaren zijn levensmiddelenwinkels, warenhuizen, snackbars, bierkoeriers en andere bezorgdiensten
39. In art. 20 Dhw is opgenomen dat het verboden is om bedrijfsmatig alcohol te verstrekken aan 16-minners (wanneer het om sterke drank gaat is de leeftijdsgrens 18 jaar).
40. <www.vwa.nl> → onderwerpen → werkwijze alc. en tabak → alcoholverkoop → waarop wordt gecontroleerd? <www.vwa.nl/onderwerpen/werkwijze-alc-tabak/dossier/alcoholverkoop/waarop-wordt-gecontroleerd>
41. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 14 (MvT).
42. L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 632.
43. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 4, p. 4.
44. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 39 (MvT).
45. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 40 (MvT).
46. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 4, p. 5 .
47. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 9 (MvT).
48. F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 369.
49. <www.handhavingDhw.nl/faq>
50. Per 1 januari 2012 bedraagt de boete uit de eerste categorie €390,- zie art. 23 lid 4 Sr
51. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. A, p. 12.
52. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 15 (MvT).
53. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 16 (MvT).
54. C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer, *Tekst en Commentaar. Wetboek van Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 1652.
55. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. A, p. 12.
56. Interview Vic Boemaars en Rob van den Berg
57. ABRvS, 7 februari 2007, JB 2007
58. L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 710.
59. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 6 (MvT).
60. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 8 (MvT).
61. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 8 (MvT).
62. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 8 (MvT).
63. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 8 (MvT).
64. F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 211.
65. Criteria komen uit het huidige art. 35 lid 1 Dhw
66. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 22 (MvT).
67. L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 360.
68. Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw
69. <www.vng.nl> → beleidsvelden → veiligheid → Drank- en Horecawet → 02.12.2011 VNG heeft planning Dhw-modelverordeningen <<http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/11/898.html>>
70. F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 186.
71. Rb. Zutphen, 23 juni 2004, *LJN* AP6813.
72. <www.eerlijkehoreca.nl/over-bem>
73. F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 275.
74. F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 267.
75. Stichting of vereniging die activiteiten van sociaal-culturele, sportieve of recreatieve, educatieve of van levensbeschouwelijke/godsdienstige aard
76. ABRvS, 4 juli 2007, *LJN* BA8746.
77. ABRvS, 22 juli 2009, *LJN* BJ3398 en Rb. Maastricht, 30 juni 2011, *LJN* BM9453.
78. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 9 (MvT).
79. Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw
80. Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw
81. Bureau Eerlijke Mededinging, *Modelverordening paracommercie, Leidraad voor gemeenten*, Woerden 2011, p. 7.
82. Bureau Eerlijke Mededinging, *Modelverordening paracommercie, Leidraad voor gemeenten*, Woerden 2011, p. 7.
83. Interview Dick van Ostaden, Voorzitter KHN Oisterwijk
84. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 10 (MvT).

85. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 10 (MvT).
86. Interview Lars Wierdsma medewerker jeugdzaken gemeente Oisterwijk
87. Zie ook weer de bijlage schema wat is oneerlijke mededinging
88. F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 274.
89. Bureau Eerlijke Mededinging, *Modelverordening paracommerce, Leidraad voor gemeenten*, Woerden 2011, p. 21.
90. F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 275.
91. Interview Dick van Ostaden, Voorzitter KHN Oisterwijk.
92. F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 186.
93. <www.belastingdienst.nl> → Zakelijk → Btw → Tarieven en vrijstellingen → Vrijstellingen → Kantines
<www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/tarieven_en_vrijstellingen/vrijstellingen/vrijstelling_voor_levering_eten_en_drinken_in_kantines_van_verenigingen_scholen_en_instellingen>
94. Te weten op recreatief, sportief, sociaal-cultureel, educatief, levensbeschouwelijk of godsdienstig gebied.
95. <www.hetccv.nl> → dossiers → lokaal veiligheidsbeleid → achtergrondinformatie
<www.hetccv.nl/dossiers/integraal-veiligheidsbeleid/index?filter=Achtergrondinformatie>
96. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 11 (MvT).
97. <ggd-hvb.gezondheidsatlas.nl> → alcohol → Oisterwijk
98. *Stappenplan lokaal alcoholbeleid 2*, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2007, p. 11.
99. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. A, p. 7.
100. Ministerie van Justitie, *Leidraad afstemming van de wetgeving op de Wet Bescherming Persoonsgegevens*, p. 28.
101. Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw.
102. Het doortapverbod houdt in dat personen die beschenken of onder invloed van drugs zijn geen toegang meer mogen hebben tot de horecalokaleiteit.
103. Interview Rob van den Berg jeugdagent Oisterwijk.
104. Universiteit Twente, *Happy Hours en andere prijsacties in de Nederlandse horeca*, STAP 2007, p. 21.
105. Universiteit Twente, *Happy Hours en andere prijsacties in de Nederlandse horeca*, STAP 2007, p. 22.
106. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 13 (MvT).
107. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. A, p. 7.
108. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 45 (MvT).
109. <www.reclamecode.nl> → voor consumenten → Reclame Code Commissie → klacht indienen <www.reclamecode.nl/consument/default.asp?paginaID=72&hID=2>
110. F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 513.
111. L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 221.
112. L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 220.
113. <www.handhavingDhw.nl/fag>
114. Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw.
115. *Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten. Bevindingen evaluatieonderzoek*, Nijmegen: Novioconsult 2010, p. 24/25.
116. F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 192.
117. <www.burgemeesters.nl/Dhw>
118. Interview toezichthouder Drank- en Horecawet Gemeente Drimmelen.
119. Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw.
120. Gronden waarop de vergunning op moet worden ingetrokken, de wet biedt geen keuzemogelijkheid.
121. Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw.
122. Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw.
123. Centraal Justitiële Dienst.
124. L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 442.

125. Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw.
126. Het verstrekken van alcohol dat niet ter plaatse wordt opgedronken
127. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. A, p. 5.
128. Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw.
129. F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 308/309.
130. Bijeenkomst Frank Joosten 8 maart 2012 in Alphen aan den Rijn (Berkeley Bridge): Voorbereiding nieuwe Dhw.
131. *Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten. Bevindingen evaluatieonderzoek*, Nijmegen: Novioconsult 2010, p. 29
132. *Stappenplan lokaal alcoholbeleid 2*, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2007, p. 11.
133. *Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten. Bevindingen evaluatieonderzoek*, Nijmegen: Novioconsult 2010, p. 19.
134. Meer dan 6 drinkglazen per weekenddag drinken.
135. GGD Hart voor Brabant, *Brabantse jeugdmonitor 2007* Oisterwijk, Kernboodschappen 12 t/m 18-jarigen, 's-Hertogenbosch: GGD Hart voor Brabant 2007, p. 6.
136. *Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten. Bevindingen evaluatieonderzoek*, Nijmegen: Novioconsult 2010, p. 39/40.
137. Stichting of vereniging die activiteiten van sociaal-culturele, sportief-recreatieve, educatieve of van levensbeschouwelijke/godsdienstige aard organiseert.

Jurisprudentie**Rechtbank**

Rb. Maastricht, 30 juni 2011, *LJN* BM9453.

Rb. Zutphen, 23 juni 2004, *LJN* AP6813.

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

ABRvS, 22 juli 2009, *LJN* BJ3398

ABRvS, 4 juli 2007, *LJN* BA8746.

Literatuur**Boeken**

C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer, *Tekst en Commentaar. Wetboek van Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2008.

L.J.A Damen en anderen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.

Artikelen

H.J.B. Sackers, 'De burgemeester als veiligheidsbaas', *Justitiële verkenningen*, aflevering 3 2010.

Onderzoeksrapporten

GGD Hart voor Brabant, *Brabantse jeugdmonitor 2007 Oisterwijk*, Kernboodschappen 12 t/m 18-jarigen, 's-Hertogenbosch: GGD Hart voor Brabant 2007.

Monitor bijzondere wetten 2011, Bureau horeca bijzondere wetten.

K. Monshouwer en anderen, *Jeugd en riskant gedrag 2007. Kerngegevens uit het peilstationonderzoek scholieren*, Utrecht: Trimbos-instituut 2008.

Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten. Bevindingen evaluatieonderzoek, Nijmegen: Novioconsult 2010.

Universiteit Twente, *Happy Hours en andere prijsacties in de Nederlandse horeca*, STAP 2007.

Documenten

Bureau Eerlijke Mededinging, *Modelverordening paracommercie, Leidraad voor gemeenten*, Woerden 2011, p. 7.

Ministerie van Algemene Zaken, *Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma Balkenende IV 2007-2011*.

Ministerie van Justitie, *Leidraad afstemming van de wetgeving op de Wet Bescherming Persoonsgegevens*, p. 28.

Stappenplan lokaal alcoholbeleid 2, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2007, p. 11.

Interviews

Interview Vic Boemaars, veiligheidscoördinator Gemeente Oisterwijk en Rob van den Berg, jeugdagente Oisterwijk.

Interview Jan de Graaf, toezichthouder Drank- en Horeca in pilotgemeente Drimmelen

Verslag bijeenkomst Frank Joosten, expert Drank- en Horecawet.

Verslag telefonisch gesprek met Dick van Ostaden

Interview ouderraad 2college

Interview Lars Wierds, jeugdcoördinator Gemeente Oisterwijk

Verdragen

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Wetten

Algemene Wet Bestuursrecht

Drank- en Horecawet

Gemeentewet

Wetboek van Strafrecht

Besluiten

Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet

Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999

Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens

Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3.

Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 4.

Kamerstukken II 2010/11, 32 022, nr. A.

Websites

<www.alcoholinfo.nl>

<www.belastingdienst.nl>

<www.burgemeesters.nl>

< www.eerlijkehoreca.nl>

<www.eerstekamer.nl>

<www.handhavingDhw.nl>

<www.hetccv.nl>

<www.reclamecode.nl>

<www.rijksoverheid.nl>

<www.trimbos.nl>

<www.vng.nl>

<www.vwa.nl>

De nieuwe Drank- en Horecawet

Handvaten voor een nieuw begin

Bijlagen

Naam: Susan Bijsterveld
Studentnummer: 2023902
Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Opleiding: HBO-Rechten
Blok: E3/E4 Afstuderen
Datum: Mei 2012
Plaats: Oisterwijk

Afstudeerorganisatie: Gemeente Oisterwijk
Naam afstudeermentor: Mevr. M. de Rooij
Naam eerste afstudeerdocent: Mevr. A.K.P. Cobben
Naam tweede afstudeerdocent: Dhr. M.L.G. Kooij

Inhoudsopgave bijlagen

Bijlage A - Schema BEM: Wat is oneerlijke mededinging?

Bijlage B - Schema geïnterviewde partijen inzet sluitingstijden verordening

Bijlage C - Schema geïnterviewde partijen inzet prijsactie verordening

Bijlage D - Uitkomsten van interviews over risicoplekken, hotspots en beleidsdoelen

Bijlage E - Stapsgewijs plan van aanpak taakverschuiving toezichtstaken Dhw

Bijlage F - Interview Lars Wierds, jeugdcoördinator Gemeente Oisterwijk.

Bijlage G - Verslag telefonisch gesprek met Dick van Ostaden

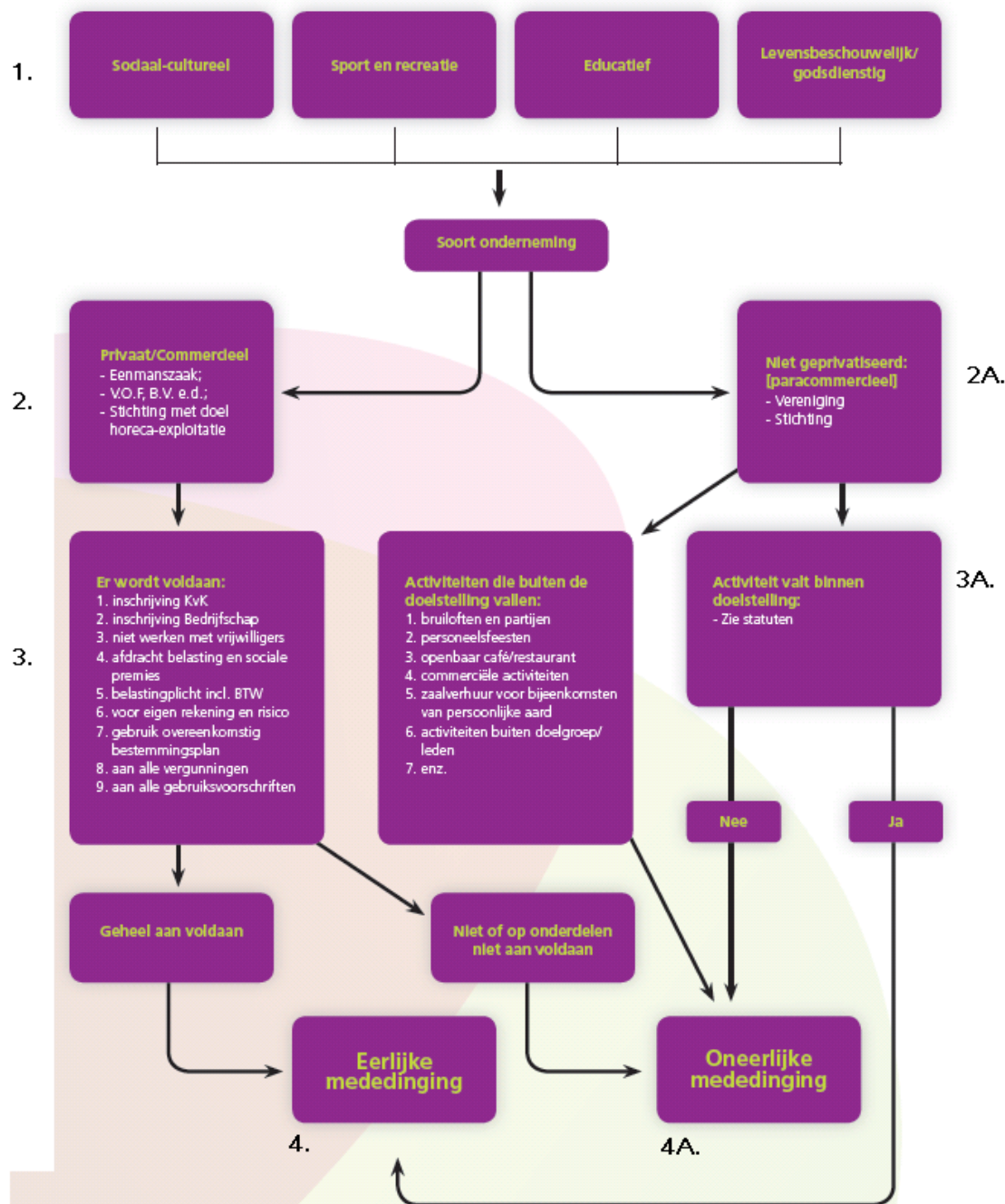
Bijlage H - Interview ouderraad 2college

Bijlage I - Interview Jan de Graaf, toezichthouder Drank- en Horeca in pilotgemeente Drimmelen.

Bijlage J - Interview Vic Boemaars, veiligheidscoördinator Gemeente Oisterwijk en Rob van den Berg, jeugdagent Oisterwijk.

Bijlage K - Verslag bijeenkomst Frank Joosten, expert Drank- en Horecawet.

Bijlage A – Schema BEM: Wat is oneerlijke mededinging?



1. Er moet in ieder geval sprake zijn van een inrichting die activiteiten organiseert in het kader van sportieve/recreatieve bezigheden, educatieve bezigheden, levensbeschouwelijke/godsdienstige bezigheden of sociaal-culturele bezigheden (nieuw art. 1 Dhw). Indien daar geen sprake van is kan men er direct vanuit gaan dat er geen sprake is van oneerlijke mededinging.

2 + 3 . Er moet worden bekeken met wat voor soort onderneming men te maken heeft. Indien het een geprivatiseerde of commerciële onderneming betreft dient die onderneming in ieder geval aan alle vereisten genoemd bij stap 3 te voldoen.

3 Geheel aan voldaan → Eerlijke mededinging (4)

3 Niet of op onderdelen niet aan voldaan → Oneerlijke mededinging (4A)

2A + 3A. Indien het om een vereniging of stichting gaat dient men te bekijken of de activiteit binnen de statuten van de vereniging of stichting valt.

3A Ja → Eerlijke mededinging (4)

3A Nee → Oneerlijke mededinging (4A)

Opmerking: activiteiten die per definitie een vorm van oneerlijke mededinging veroorzaken zijn de activiteiten die genoemd zijn onder het kopje "Activiteiten die buiten de doelstelling vallen".

Bijlage B – Schema geïnterviewde partijen inzet sluitingstijden verordening

Partijen	Wat vind de partij van de verordenende mogelijkheid	Positief of negatief + alternatief
Cijfers GGD	Helaas is er niet gesproken met de GGD, dit omdat zij op dat moment andere prioriteiten stelden. Op basis van de cijfers uit de jeugdmonitor trekt de onderzoeker zelf een conclusie. De jeugdmonitor (12 t/m 18 jaar) van de GGD laat zien dat er minder Oisterwijkse jongeren drinken (het percentage jongeren dat drinkt is van 55% naar 47% gedaald), maar dat er geen afname is te zien van het alcoholgebruik bij zware drinkers (een op de zeven jongeren). De verordening kan misschien leiden tot een daling in het aantal zware drinkers.	Niet bekend
Lars Wierts	Lars geeft aan dat hij de verordening niet noodzakelijk vindt. Hij is bang dat jongeren op straat gaan hangen of thuis gaan drinken. Zo verdwijnen jongeren uit het zicht van de gemeente en kan men moeilijker invloed uitoefenen op deze groep personen.	Negatief , lars zegt dat de kans bestaat dat de problematiek verplaatst naar de straat.
Vic Boemaars Rob van den Berg	Men zou sluitingstijd voor een bepaalde leeftijd zo vroeg moeten maken dat het echt niet meer aantrekkelijk is om eerst in te drinken (bijvoorbeeld 10 uur). Het nadeel van zo'n maatregel is dat jongeren mogelijk op zoek gaan naar andere plaatsen om te drinken zoals in keten, thuis of op straat. Men kan de personen beter gewoon toelaten en letten op het schenken aan personen in kennelijke staat van dronkenschap.	Negatief , de veiligheidsexperts zijn er bang voor dat de problematiek zich naar de straat of elders verplaatst. Een alternatief is het controleren en straffen van leidinggevendenden die schenken aan personen die al in kennelijke staat zijn (het doortapverbod)
Ouders 2college	Ouders vinden deze regeling goed, mits de regel wordt gecombineerd met een verbod op prijsacties in de horeca. Anders kopen jongeren alsnog massaal sterke drank en heeft toegangstijd geen nut.	Neutraal, ouders staan enkel achter deze maatregel als ook iets wordt gedaan aan de prijsacties die momenteel in de horeca gelden.

Bijlage C – Schema geïnterviewde partijen inzake prijsactie verordening

Partijen	Wat vind de partij van de verordenende mogelijkheid	Positief of negatief + alternatief
Cijfers GGD	Helaas is er niet gesproken met de GGD, dit omdat zij op dat moment andere prioriteiten stelden. Op basis van de cijfers uit de jeugdmonitor trekt de onderzoeker zelf een conclusie. De jeugdmonitor (12 t/m 18 jaar) van de GGD laat zien dat er minder Oisterwijkse jongeren drinken (het percentage jongeren dat drinkt is van 55% naar 47% gedaald), maar dat er geen afname is te zien van het alcoholgebruik bij zware drinkers (een op de zeven jongeren). De verordening kan misschien leiden tot een daling in het aantal zware drinkers.	Niet bekend
Lars Wierts	De partij is er zich bewust van dat happy hours en prijsacties kunnen leiden tot overmatig alcoholgebruik. De partij geeft dat als de acties niet gericht zijn op 16-minners het niet direct de verantwoordelijkheid is van de lokale overheid om hier tegen op te treden. Lars geeft aan dat er in café de Brouwer en Café Curnonsky budget avonden (drank gaat goedkoper weg dan anders) worden georganiseerd waar ook 16-minners mogen komen. De cafés zelf werken met een bandjessysteem (een jongere onder de 16 krijgt een ander kleur bandje dan een jongere boven de 16). De cafés zien ook toe op wederverstrekking. Er komen natuurlijk wel eens klachten binnen over dronken jongeren maar dit is niet aan de lopende band.	Negatief Lars vindt dit buiten de verantwoordelijkheid van de overheid gaan en vindt het artikel niet handhaafbaar. Het alternatief waar Lars wel achter staat is het vaststellen van een convenant dit creëert meer draagvlak.
Vic Boemaars	De partijen zijn op de hoogte van de organisatie van budget avonden bij café de Brouwer en Café Curnonsky. De partijen weten dat een goedkopere prijs van drank jongeren aanzet tot het kopen van meer alcohol. Rob van den Berg is voorstander van de verordening, Vic ziet de afspraken liever terug in een convenant zodat men draagvlak creëert bij de horecaondernemers.	Negatief Vic is van mening dat men beter eerst een convenant kan opstellen. Dit creëert meer draagvlak. Als men zich niet houdt aan het convenant kan men altijd nog overgaan tot het vaststellen van een verordening.
Rob van den Berg		Positief Een verordening bindt meer dan een convenant.
Ouders 2college	Ouders uit de ouderraad van 2 college zijn van mening dat prijsacties niet kunnen. Ze weten dat jongeren hier gevoelig voor zijn, en zijn er voorstander van als het wordt aangepakt. Ouders weten dat er op twee plaatsen in Oisterwijk zijn waar met de prijzen van drank wordt gestunt. Ouders zouden graag zien dat in deze twee kroegen wat wordt gedaan aan de happy hours	Positief Vanwege het gebrek aan juridische kennis heeft men het niet over de mogelijkheid van een convenant gehad.

Bijlage D – Uitkomsten van interviews over risicoplekken, hotspots en beleidsdoelen

Partij	Risicobranche of plek	Hotspot
Lars Wierts, medewerker jeugdzaken gemeente Oisterwijk	Commerciële Horeca Paracommerciële Horeca Openbare ruimte/evenementen	Café de Brouwer in Moergestel Curnonsky in Oisterwijk
Vic Boemaars, medewerker openbare veiligheid gemeente Oisterwijk & Rob van den Berg, Jeugdagent Oisterwijk	Openbare ruimte/evenementen Paracommerciële horeca → te weinig zicht op	Café de Brouwer in Moergestel Curnonsky in Oisterwijk
Ouders uit de ouderraad van het 2college	Openbare ruimte/evenementen	Café de Brouwer in Moergestel Curnonsky in Oisterwijk
Toezichthouder Dhw gemeente Drimmelen	Evenementen Paracommerciële Horeca → er is weinig zicht Commerciële Horeca supermarkten	NVT
Totaal	Paracommerciële Horeca Openbare ruimte/evenementen	Café de Brouwer in Moergestel Curnonsky in Oisterwijk

Uit het bovenstaande schema kan men concluderen dat de hotspots in Oisterwijk Café de Brouwer en Curnonsky zijn. Daarnaast drinkt men in Oisterwijk het meest in de openbare ruimte en is er weinig zicht op paracommerciële instellingen.

Partij	Wat zijn de problemen?	Wat zou beleid moeten zijn? (max top 5)
Lars Wierts, medewerker jeugdzaken gemeente Oisterwijk	- Drankgebruik in de openbare ruimte - "budget bars" die overmatig alcoholgebruik stimuleren - Er is weinig zicht op paracommerciële instellingen en supermarkten	1. Geen alcoholgebruik in de openbare ruimte (+ andere genotsmiddelen) 2. afname schadelijk alcoholgebruik in de commerciële horeca en in de paracommerciële horeca. 3. afname schadelijk alcoholgebruik op straat en bij evenementen (wanneer dit op straat gebeurt moet er worden opgetreden) 4. afname alcoholgerelateerde overlast
Vic Boemaars, medewerker openbare veiligheid gemeente Oisterwijk & Rob van den Berg, Jeugdagent	- Drankgebruik in de openbare ruimte - Het overschrijden van het sluitingsuur	1. Betere naleving en handhaving van de wettelijke leeftijdsgrenzen met betrekking tot de verkoop van alcohol 2. Geen alcoholgebruik in de openbare ruimte

Oisterwijk	waardoor verstoringen in de openbare orde plaatsvinden - Er is weinig zicht op paracommerciële instellingen en supermarkten	3. Afname schadelijk alcoholgebruik op straat en bij evenementen 4. Afname rijden onder invloed 5. Betere naleving en handhaving van het zogenaamde doortapverbod (niet schenken aan mensen die al in kennelijke staat zijn)
Ouders uit de ouderraad van het 2college	Ouders vinden dat de huidige wettelijke mogelijkheden niet voldoende worden benut en hopen op een algehele toename van het aantal controles	1. Afname schadelijk alcoholgebruik op straat en bij evenementen 2. Geen alcoholgebruik in de openbare ruimte 3. afname rijden onder invloed 4. afname schadelijk alcoholgebruik in hokken, keten en schuurfeesten.
Toezichthouder Dhw gemeente Drimmelen	Alcoholverstrekking op evenementen aan minderjarigen en schadelijk alcoholgebruik bij paracommerciële instellingen	NVT
Totaal	- Drankgebruik in de openbare ruimte - Er is weinig zicht op paracommerciële instellingen en supermarkten	- Geen alcoholgebruik in de openbare ruimte - Afname schadelijk alcoholgebruik op straat en bij evenementen (telkens bij top 3 antwoorden)

Uit het bovenstaande schema's kan men concluderen dat de problemen in Oisterwijk vooral geconcentreerd zijn op het alcoholgebruik in de openbare ruimte en het gebrek aan inzicht en kennis over hetgeen wat er gebeurt bij paracommerciële instellingen en supermarkten.

Bijlage E – Stapsgewijs plan van aanpak taakverschuiving toezichtstaken Dhv

Stapsgewijs plan van aanpak taakverschuiving toezichtstaken in de nieuwe Drank- en Horecawet

Auteur:	Susan Bijsterveld
Datum:	Mei 2012
Plaats:	Oisterwijk
Opdrachtgever	Gemeente oisterwijk

Inhoudsopgave

1. Inleiding
- 2 Actualisatie van het vergunningenbestand
 - 2.1 Het actualiseren van de op de vergunning vermelde leidinggevenden
 - 2.2 Controleren op goed levensgedrag
 - 2.3 Controleren op inrichtingsvereisten
- 3 Aanleggen artikel 18 en artikel 22 bestand
- 4 Inzicht in de lokale situatie
 - 4.1 Hotspots en aanknopingspunten voor beleid in kaart brengen
- 5 De nieuwe mogelijkheden
- 6 Specifieke voorbereidingen treffen
 - 6.1 Toezichtcapaciteit vaststellen
 - 6.2 Handhavingsbeleid vaststellen

Samenvatting

Dit stappenplan is een product van het onderzoek “De nieuwe Drank- en Horecawet. In hoofdstuk 7 van dat onderzoek worden een viertal stappen genoemd die in ieder geval doorlopen moeten worden. De stappen zijn een actualisatie van het vergunningenbestand met daarbij het aanmaken van een art. 18 Dhw/art. 22 Dhw bestand, inzicht krijgen in de lokale situatie, op de hoogte zijn van de nieuwe mogelijkheden die de nieuwe Dhw biedt en tot slot het treffen van specifieke voorbereidingen. Dit plan van aanpak laat stapsgewijs zien welke stappen men moet nemen.

In hoofdstuk 1 vind men de inleiding en het doel van dit plan van aanpak. Dit plan van aanpak is gecreëerd naar aanleiding van het onderzoek “De nieuwe Drank- en Horecawet” met als doel dat de gemeente op een gestructureerde wijze kan starten met de toezicht- en handhavingstaken.

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe men aan de hand van art. 31, 8 en 10 Dhw een actueel vergunningenbestand creëert. De eerste stap die men neemt is het persoonlijk bezoeken van de horecagelegenheid. Men neemt een brief mee waarin vermeld staat dat de wetgeving veranderd en wat dat voor de betreffende horeca instelling gaat betekenen. In die brief is ook een verzoek gedaan om (gratis) het werkelijke aantal leidinggevenden door te geven. Daarnaast kan men er voor kiezen om alle leidinggevenden te screenen op slecht levensgedrag op grond van artikel 31 en art 8 Dhw. Tot slot kan men ook nog nakijken of de inrichting nog voldoet aan de inrichtingsvereisten als bedoeld in art 31 Dhw jo art 10 Dhw.

In hoofdstuk 3 is beschreven welk soort bedrijven/instellingen onder art 18 lid 2 Dhw of artikel 22 lid 1 Dhw vallen. De bedrijven/instellingen die hieronder vallen moeten worden opgenomen in een apart bestand om toezicht- en handhavingstaken te vergemakkelijken

In hoofdstuk 4 is beschreven hoe de lokale situatie het beste in kaart kan worden gebracht. Eerst actualiseert men het vergunningenbestand en maakt men een art.18/21 bestand aan. Wanneer men dat heeft gedaan kan men ook het aantal te verwachten evenementen registreren en tot slot het aantal openbare drinkplaatsen of keten registreren. Deze informatie is nodig om het aantal verstrekpunten in kaart te brengen. Wanneer men het aantal verstrekpunten in kaart heeft gebracht, kan men starten met het registreren van hotspots. Men komt te weten wat hotspots zijn door daadwerkelijke controle of door in gesprek te gaan met samenwerkingspartners. Tot slot kan men ook eerder beleid evalueren om te bekijken wat hot spots/ aanknopingspunten voor beleid zijn.

In hoofdstuk 5 zijn de veranderingen zoals beschreven in hoofdstuk 2 van het onderzoek “De nieuwe Drank- en horecawet” nogmaals genoemd.

In hoofdstuk 6 is op basis van de methode programmatisch handhaven een stappenplan opgesteld over de wijze waarop men een handhavingsbeleid op kan stellen. Dit stappenplan bestaat uit 7 stappen te weten prioriteiten en doelen, strategieën, programmering van de activiteiten, werkwijze, uitvoering, monitoring en tot slot evaluatie.

1 Inleiding

Per 1 juli 2012 of per 1 januari 2012 treedt de nieuwe Drank- en Horecawet in werking. Een van de nieuwe taken die de gemeente op zich moet gaan nemen is het overnemen van de toezicht- en handhavingstaken die momenteel door de Voedsel- en Warenautoriteit worden uitgevoerd. In het onderzoek "De nieuwe Drank- en Horecawet" is uiteengezet wat deze wet precies gaat betekenen voor de gemeente Oisterwijk en wat de gemeente kan en moet gaan doen. Dit plan van aanpak, dat specifiek toegespitst is op het gebied van de (nieuwe) toezicht- en handhavingstaken, is een product van het eerdergenoemde onderzoek.

Dit plan van aanpak is gemaakt zodat men op een gestructureerde wijze kan starten met de toezicht- en handhavingstaken. Tevens is dit plan van aanpak is zo gemaakt dat het steeds opnieuw kan worden gebruikt. Wanneer alle stappen zijn doorlopen (tot en met hoofdstuk 7) start met weer bij stap 1 (ofwel hoofdstuk 2). Men werkt op een cyclische wijze aan het opstarten of verbeteren van de toezicht- en handhavingstaken.

2 Checklist actualiseren vergunningenbestand

Het actualiseren van het vergunningenbestand is nodig om adequaat toezicht te kunnen houden en om adequaat te kunnen handhaven. Wanneer men het vergunningenbestand niet actualiseert stuit men op onjuistheden tijdens het daadwerkelijk uitvoeren van het toezicht. De tweede reden om het vergunningenbestand te actualiseren is het voorkomen van ongewenste criminaliteit.

2.1 Het actualiseren van de op de vergunning vermelde leidinggevend

Men gaat van start met de actualisatie door iedere Dhwh-inrichting persoonlijk een brief te bezorgen met informatie over de wijziging van de Drank- en Horecawetgeving. Er wordt in deze brief toegelicht wat er voor de desbetreffende ondernemer/vereniging gaat veranderen. In de brief kan meteen vermeld worden dat in het kader van een actualisatie van het vergunningenbestand om juiste gegevens wordt gevraagd. Stel in de brief de vraag of de op de vergunning vermelde leidinggevend nog daadwerkelijk leidinggevend zijn en of er nieuwe leidinggevend aan het werk zijn in de inrichting. Geef aan dat in het kader van de nieuwe wetgeving het aanpassen van leidinggevend gratis mogelijk is binnen een bepaalde termijn. Dit motiveert ondernemers/verenigingen om mee te doen aan de actualisatie. Wanneer uit de actualisatie blijkt dat er nieuwe leidinggevend zijn gekomen dienen deze personen natuurlijk wel gescreend te worden op grond van art. 8 Dhwh. Vertel in de brief wat de consequenties zijn van het inzetten van een leidinggevend die niet voldoet aan de vereisten zoals neergelegd in art 8 Dhwh. De consequentie is namelijk als men 3 maal in 2 jaar tijd een leidinggevend meldt die niet voldoet aan de vereisten zoals gesteld in art 8 Dhwh de vergunning kan worden ingetrokken (art. 31 lid 3 Dhwh). Naast de vereisten die bij stap 2 zijn genoemd moeten leidinggevend ook voldoen aan de volgende vereisten:

- art 8 lid 1 onder a Dhwh: De leidinggevend moet 21 jaar of ouder zijn
- art 8 lid 3 Dhwh: De leidinggevend moet beschikken over een VSH

2.2 Controleren op goed levensgedrag

Het controleren op goed levensgedrag en/of zedelijkheidsvereisten is nodig om criminele horecaondernemers uit het circuit te halen. Onderstaand schema geeft mogelijkheden die juridisch toelaatbaar zijn om het vergunningenbestand op te schonen.

Voldoen de leidinggevend nog wel aan de zedelijkheidseisen? Art. 31 lid 1 onder b Dhwh		
Juncto artikel	Toelichting	Actie
Art 8 lid 1 onder c Dhwh	Is de leidinggevend onder curatele gesteld? Indien ja dan intrekken vergunning.	Zoek de leidinggevend op in het curatele register op: http://curateleregister.rechtspraak.nl/
Art 8 lid 1 onder c Dhwh	Is de leidinggevend uit de ouderlijk macht/voogdij ontzet? Indien ja dan intrekken vergunning	verzoek om uittreksel naar griffier van de rechtbank in het arrondissement waar het kind geboren is. Indien dit niet bekend is dan een verzoek indienen bij de griffie van de rechtbank te Amsterdam.
Art 8 lid 2 Dhwh	Voldoet de leidinggevend aan de vereisten van het besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1991? Indien nee, dan intrekken vergunning	uittreksel uit het justitiële documentatieregister opvragen met ondertekening van de burgemeester en de vermelding dat hij de gegevens nodig heeft om een besluit te kunnen nemen in de zin van art 1:3 lid 1 Awb. (Dit is een vereiste dat voortvloeit uit art. 13 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens)

2.3 Controleren op inrichtingsvereisten

De in het schema vermelde inrichtingsvereisten moeten worden getoetst om te bekijken of men na vergunningverstrekking nog steeds aan deze vereisten voldoet.

Voldoet men nog aan de inrichtingseisen Art. 31 lid 1 onder b Dhw jo art 10 Dhw		
Juncto artikel	Toelichting	Actie
Art. 2 t/m 7 besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet	Bedrijven waar het horecabedrijf wordt uitgeoefend dienen te voldoen aan de vereisten in deze artikelen	Controle van de instantie. Indien niet in orde dan een begunstigingstermijn van 1 maand geven om de gebreken te herstellen. Indien na 1 maand de gebreken niet hersteld zijn dan vergunning intrekken.
Art. 2 besluit	Voldoen aan de vereisten uit het bouwbesluit	
Art. 3 besluit	Tenminste een horecalokaliteit heeft tenminste een oppervlakte van 35 m ²	
Art. 4 besluit	De hoogte van een dergelijk lokaal is 2,40 m.	
Art 5 besluit	Een horecalokaliteit is voorzien van een rechtstreeks met de buitenlucht in verbinding staande goed werkende mechanische ventilatie-inrichting met een luchtverversingscapaciteit van $3,8 \cdot 10^{-3} \text{ m}^3/\text{s}$ per m ² vloeroppervlakte.	
Art 6 lid 1 besluit	Er is een veilige voorziening voor elektriciteit aanwezig	
Art 6 lid 2 besluit	Er is drinkwater voor menselijk gebruik in de inrichting aanwezig	
Art 6 lid 3 besluit	Er is een voorziening voor het voeren van telefoongesprekken aanwezig	
Art 7 lid 1 besluit	Er zijn twee volledig van elkaar gescheiden toiletgelegenheden aanwezig	
Art 7 lid 2 besluit	De toiletgelegenheid bevat in ieder geval 2 volledig afsluitbare ruimten en gelegenheid om de handen te wassen met stromend en deugdelijk drinkwater	
Art 7 lid 3 besluit		

Art 7 lid 4 besluit		
Art. 8 t/m 11 besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet	Bedrijven waar het slijtersbedrijf wordt uitgeoefend dienen te voldoen aan de vereisten in deze artikelen	Controle van de instantie. Indien niet in orde dan een begunstigingstermijn van 1 maand geven om de gebreken te herstellen. Indien na 1 maand de gebreken niet hersteld zijn dan vergunning intrekken.

3. Aanleggen artikel 18 en artikel 22 bestand

Men moet de namen van bedrijven die op grond van art. 18 lid 2 Dhw en art 22 lid 1 Dhw wel of geen alcohol mogen verkopen opnemen in een bestand. Het is namelijk de bedoeling dat de gemeente ook deze bedrijven gaat controleren.

Om duidelijk te maken welke bedrijven onder artikel 18 lid 2 van de Dhw vallen zijn hier de meest voorkomende soorten schematisch weergegeven.

Artikel	Soort bedrijf dat zonder vergunning zwak alcoholische dranken mag verkopen voor gebruik elders dan ter plaatse
Art. 18 lid 2 sub a Dhw	Supermarkten en speciaalzaken (tabakszaken, poeliers, delicatessenzaken, drankenhandels, slagers, viswinkels, melkboer en een groenteboer)
Art. 18 lid 2 sub b Dhw	Warenhuizen met een vloeroppervlakte van meer dan 15 m ²
Art. 18 lid 2 sub c Dhw	Snackbar, cafetaria of afhaalrestaurant. (zonder vergunning voor alcoholverstrekking elders dan ter plaatse!)

In onderstaand schema is weergegeven in welke zaken er geen alcohol mag worden verkocht op basis van art 18 lid 2 Dhw en art 22 lid 1 Dhw.

Artikel	Soort bedrijf
Art. 18 lid 2 sub b Dhw	Warenhuizen met een vloeroppervlakte van minder dan 15 m ²
Art. 22 lid 1 Dhw	Tankstations of winkels verbonden aan tankstations

4 Inzicht in de lokale situatie

Om inzicht te verkrijgen in de lokale situatie moeten er drie zaken in beeld worden gebracht namelijk het aantal verstrekpunten van alcoholische drank in de gemeente, het alcoholgebruik van jongeren in de gemeente en de mate van naleving op de regelgeving.

4.1 Aantal verstrekpunten

Het aantal verstrekpunten kan worden berekend als men het vergunningenbestand heeft geactualiseerd en een art 18/22 bestand heeft aangelegd zoals is beschreven in de vorige twee hoofdstukken. Het aantal Dhwh-vergunningen en de inrichtingen waar (mogelijk) alcohol wordt verstrekt worden bij elkaar op geteld en zo heeft men het totaal aantal verstrekpunten in beeld. Het aantal verstrekpunten verandert vaak houdt het vergunningenbestand en het art 18/22 bestand dus goed bij en evalueer beide bestanden jaarlijks.

Aantal Dhwh-vergunningen na actualisatie + aantal art 18/22 zaken = aantal alcohol verstrekpunten

4.1.1 Extra verstrekpunten of plaatsen waar alcohol wordt genuttigd

Naast het aantal verstrekpunten van alcohol kan men, indien het een probleem is in de gemeente, een bestand aanleggen met namen van straten/gebieden waar in het openbaar of in een keet wordt gedronken. Deze gebieden kunnen door de BOA/politie extra worden gecontroleerd.

Ten slotte kan men wanneer er een evenementenvergunning wordt aangevraagd ook een notitie worden gemaakt in het systeem. Zo kan men deze evenementen ook controleren.

4.2 Hotspots en aanknopingspunten voor beleid in kaart brengen

Om een handhavingsbeleid op te kunnen zetten is inzicht in de lokale problematiek nodig. Dit inzicht krijgt men door feiten en cijfers te bekijken uit onderzoeken (voorbeeld: gezondheidsmonitor GGD), door met samenwerkingspartners door te nemen wat hen opvalt en door het eerder gevoerde beleid te evalueren.

4.2.1 Raadpleeg onderzoeken en cijfers

Onderzoeken en cijfers geven aanleiding om gemeentelijke doelen vast te stellen. De volgende onderzoeken geven informatie over het alcoholgebruik onder jongeren in de gemeente.

- Kernbevindingen gezondheidsmonitor GGD
- Gezondheidsmonitor GGD
- Veiligheidsmonitor
- Andere relevante onderzoeken die uitgevoerd zijn op gemeentelijk niveau

Kies niet voor onderzoeken die laten zien hoe de problematiek is op landelijk of provinciaal niveau zijn. Deze onderzoeken geven onvoldoende inzicht in de lokale situatie.

4.2.2 In gesprek met samenwerkingspartners

In gesprek gaan met samenwerkingspartners die weten wat er op lokaal niveau speelt is goede manier om er achter te komen waar, wanneer en hoe men alcohol drinkt. De samenwerkingspartners weten hoe het staat met de lokale problematiek. De samenwerkingspartners die men kan betrekken zijn als volgt.

- Politie (bij voorkeur een jeugdagent)
- Jeugd- en welzijnswerk (verslavingszorg, het GGD, en medewerkers uit jongerencentra)
- (sport)scholen
- Personen die binnen de gemeente werkzaam zijn op het gebied van openbare orde of jeugdzaken

De vragen die men stelt om richting te kunnen geven aan het beleid zijn de volgende:

1. Zijn er zogenaamde “hotspots” waar veel jongeren komen en drank kopen?
2. Wat gaat er goed in deze gemeente qua alcoholtoezicht en waar kan op worden verbeterd?
3. Wat zouden de hoofddoelstellingen van het lokaal alcoholbeleid moeten zijn?¹³⁸

Doelgroep jongeren onder de 16 jaar

- Toename bekendheid van de norm ‘geen alcohol onder de 16 jaar’
- Betere naleving en handhaving van de wettelijke leeftijdsgrenzen met betrekking tot de verkoop van alcohol
- Geen alcoholgebruik in de openbare ruimte

Doelgroep jongeren 16 jaar en ouder en jongvolwassenen (uitgaande jongeren):

- Afname schadelijk alcoholgebruik in de commerciële horeca en in de paracommerciële horeca
- Afname schadelijk alcoholgebruik in hokken en keten, en tijdens schuurfeesten
- Afname schadelijk alcoholgebruik op straat en bij evenementen
- Betere naleving en handhaving van het zogenaamde doortapverbod (niet schenken aan mensen die al in kennelijke staat zijn)
- Afname rijden onder invloed
- Afname alcoholgerelateerde overlast

Deze hoofddoelstellingen zijn vastgesteld door STAP en zijn de meest voorkomende beleidspunten wanneer het gaat om alcoholbeleid dat gericht is op jongeren.

4.2.3 Evaluatie handhavingsbeleid

Wanneer men dit plan van aanpak al eerder heeft toegepast dient men de informatie die is vergaard tijdens het houden van het toezicht te evalueren. Men registreert bij iedere controle of er overtredingen zijn geconstateerd. Indien dat het geval is kan men in kaart brengen hoe vaak en waar overtredingen zich voordoen. Men weet zo uit ervaring op welke plaatsen toezicht benodigd is.

5 De nieuwe mogelijkheden

In hoofdstuk 3 van het onderzoek “De nieuwe Drank- en Horecawet” zijn alle veranderingen in kaart gebracht. Het is aan te raden om dit hoofdstuk door te nemen zodat men weet wat de nieuwe mogelijkheden zijn.

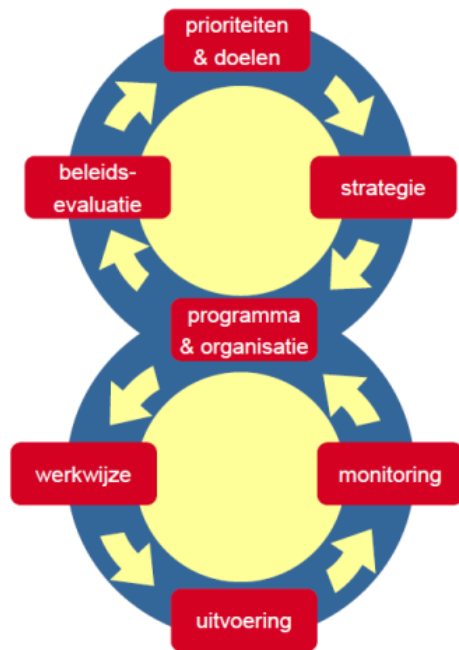
6 Specifieke voorbereidingen treffen

Nadat men alle voorbereidende werkzaamheden uit hoofdstuk 1 tot en met hoofdstuk 4 heeft doorlopen kan men starten met het vaststellen van een handhavingsbeleid.

Programmatisch handhaven is een methode waar de gemeente Oisterwijk momenteel mee werkt. Deze methode van handhaven wordt overigens ook aangeraden door pilotgemeenten.¹³⁹ De methode van het programmatisch handhaven is als volgt:

¹³⁸ *Stappenplan lokaal alcoholbeleid 2*, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2007, p. 11.

¹³⁹ *Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten. Bevindingen evaluatieonderzoek*, Nijmegen: Novioconsult 2010, p. 19.



- toezichtstrategie
- Interventiebeleid/handhavingsbeleid

1. Prioriteiten en doelen: het college beslist wat ze wil bereiken met handhaving en stelt daarvoor prioriteiten en doelen vast. (Deze doelen kunnen mede worden bepaald aan de hand van de informatie van hoofdstuk 3)
2. Strategieën: het college bepaalt de strategieën waarmee ze de doelen wil bereiken: een nalevingstrategie, een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
3. Programmering van de activiteiten: onder meer wordt bepaald hoeveel personeelscapaciteit noodzakelijk is om het beleid uit te voeren en hoe de organisatie wordt ingericht. Hierbij wordt rekening gehouden met de middelen die in de begroting zijn vastgesteld. Indien doelen en de daarvoor beschikbare capaciteit niet overeen komen, moet het college de keuze maken om de doelen bij te stellen, de capaciteit te vergroten en/of de organisatie anders in te richten.
4. Werkwijze: de werkwijze vindt zijn uitwerking in het afdelingsplan, de individuele werkplannen en het Jaarprogramma Handhaving.
5. Daadwerkelijke uitvoering: toezichtscontroles en de juridische handhaving.
6. Monitoring: om na te gaan of de uitvoering de gewenste resultaten oplevert is continue monitoring essentieel.
7. Evaluatie: Periodiek wordt geëvalueerd hoe het staat met de realisatie van de doelen, de programmering en de wijze van uitvoering. Afhankelijk van de uitkomsten worden de doelstellingen en prioriteiten aangepast en wordt de regelkring opnieuw doorlopen.

1. Prioriteiten en doelen: de uitkomsten van hoofdstuk 3 zijn cruciaal. Aan de hand van onderzoeken & cijfers, het in gesprek gaan met de samenwerkingspartners en het evalueren van het eerdere beleid leveren nieuwe doelen en prioriteiten op.

2. Strategieën: men stelt een toezichtstrategie en een interventiebeleid/handhavingsprotocol op. In dit protocol staat hoe en op welke wijze men toezicht houdt en hoe men handhaaft.

a. Het ontwikkelen van een toezichtstrategie

De eerste maal dat men dit stappenplan toepast moet men een toezichtstrategie vaststellen. In een toezichtstrategie staat in ieder geval welke vormen van toezicht worden ingezet de wijze waarop het toezicht wordt ingezet en bij welke doelgroepen het toezicht wordt ingezet.

Men maakt een keuze in gefaseerde controles per categorie instelling (horeca, paracommercie, evenementen, art 18/22 ondernemingen en openbare ruimte). Men kan er ook voor kiezen om verschillende inrichtingen door elkaar te bezoeken. Wanneer men leeftijdsgrenzencontroles gaat houden bepaald men overigens ook de tijden waarop men gaat controleren.

b. Het aanscherpen van de toezichtstrategie

Is de toezichtstrategie inmiddels al ontwikkelt, dan kan men bekijken op welke wijze de toezichtstaken eventueel verbreed kunnen worden. Hierbij kan men denken aan de volgende punten:

- een directere aanpak van jongeren door het gebruiken van verordeningen
- meer integraal toezicht op de horeca door bijvoorbeeld ook controles te houden in het kader van de Wet op de kansspelen, WABO of specifieke APV bepalingen
- meer toezicht op illegale drankverstrekkers¹⁴⁰

interventiebeleid/handhavingsprotocol

- beschrijving van de overtreding en het artikel
- de interventiegrens (wanneer treden we op)

¹⁴⁰ Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten. Bevindingen evaluatieonderzoek, Nijmegen: Novioconsult 2010, p. 23.

- indeling naar ernst van de overtreding (ernstige overtreding of geringe overtreding)
- de interventie (wat gaat men doen)
- de follow-up en de termijn (wat doen we bij herhaling van overtreding en binnen welke termijn vindt hercontrole plaats)

3. Programmering van de activiteiten: tijdens deze stap stelt men de benodigde capaciteit vast en stelt men eventueel de doelen bij als blijkt dat de berekende capaciteit om de doelen te bereiken niet reëel is.

De berekening die hieronder is gemaakt is gebaseerd op de reken tip die gepubliceerd is door het expertisecentrum Dhw en op basis van de gegevens uit de pilot "Toezicht Dhw door gemeenten".^{141,142}

De eerste stap die men moet nemen is het aantal alcoholverstrekpunten en de eventuele extra verstrekpunten of plaatsen waar alcohol wordt genuttigd vastleggen.

- aantal Dhw-vergunde ondernemingen
- aantal art 18/22 Dhw ondernemingen
- aantal te verwachten evenementen
- aantal plaatsen waar in het openbaar/in een keet alcohol wordt gedronken

Wanneer de gemeente uitgaat van minimaal een reguliere inrichtingencontrole en een leeftijdsgrenzencontrole per jaar per inrichting moet men de volgende berekening toepassen (de aangegeven tijden zijn inclusief administratietijd en reistijd):

Reguliere controle uren

duur controle x aantal verstrekpunten = totaal aantal reguliere controle uren

2,3 uur x aantal verstrekpunten = totaal aantal reguliere controle uren

Leeftijdsgrenzencontrole

duur controle x aantal verstrekpunten = totaal aantal leeftijdsgrenzencontroles

3 uur x aantal verstrekpunten = totaal aantal uren leeftijdsgrenzencontroles

Men moet tevens bepalen hoeveel extra hotspot controles gewenst zijn.

Hotspotcontrole

duur controle x aantal hotspots = aantal hotspot controles

3 uur x aantal hotspots = aantal hotspot controles

extra gewenste hotspot controles x aantal hotspot controles = totaal aantal extra hotspot controle uren

Wanneer de uitkomsten van deze drie berekeningen bij elkaar optelt weet men hoeveel uren per jaar aan controles gewenst zijn.

4. Werkwijze: de documenten waarin de werkwijze naar voren komt zijn het afdelingsplan, de individuele werkplannen en het Jaarprogramma Handhaving

5. Uitvoering: toezicht en handhaving (controles)

6. Monitoring: registreren waar men toezicht, hoe dat toezicht is verlopen en welke handhavingsmiddelen er zijn gebruikt.

Bijvoorbeeld: maak een Excelbestand aan dat er als volgt uit ziet:

¹⁴¹ www.handhavingDhw.nl/faq

¹⁴² Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten. Bevindingen evaluatieonderzoek, Nijmegen: Novioconsult 2010, p. 34

Aan te maken tabs

►	►	Horeca	Paracommercie	Evenementen	Art. 18 of art 22	Openbare ruimte of keet
---	---	--------	---------------	-------------	-------------------	-------------------------

In te vullen velden Horeca t/m art. 18 of art 22

	A	B	C	D	E	F	G	H	
1	Naam	Datum	soort controle	constatering	Handhaving	Follow up	Datum follow up	Handhaving	
2									
3									
4									

In te vullen velden Openbare ruimte of keet

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	
1	Naam	Datum	soort controle	constatering	Handhaving	Datum melding	Betrokkene 1	Betrokkene 2	Betrokkene 3	
2										
3										

7. Evaluatie: Men moet de volgende vragen beantwoorden om tot een goede evaluatie te komen:

- Zijn de doelen die in het begin van het handhavingsplan gesteld zijn bereikt?
- Welke doelen kunnen naar aanleiding van de monitoring worden aangescherpt of in het leven worden geroepen?
- Is gebleken dat er behoefte is aan het aanscherpen van het alcoholmatigingsbeleid?

Bijlage F - Interview Lars Wierts, jeugdcoördinator Gemeente Oisterwijk.

Lars Wierts is werkzaam bij de gemeente Oisterwijk, hij werkt op de afdeling jeugdzaken. Hij heeft inzicht in de lokale situatie wat betreft het gebruik van drank onder jongeren. Tevens heeft hij regelmatig contact met de GGD en het jongerenwerk. Zo blijft hij up to date van de lokale situatie.

1. 25% van de jongeren (12-18 jaar) die mee hebben gedaan aan de jeugdmonitor van de GGD waren 4 weken voor het afnemen van de test wel eens aangeschoten of dronken geweest. 6% van de jongeren in Oisterwijk drinkt meer dan 20 glazen alcohol per week. Zijn deze cijfers de werkelijkheid in de gemeente Oisterwijk? Zijn er incidenten bekend?

Voor zover dit bij mij bekend is zijn dit reële cijfers. Met name de beide "budgetavonden" worden zeer druk bezocht door jongeren uit de gemeente Oisterwijk.

- een vrijdag in de twee weken: De Brouwer in Moergestel

- een vrijdag in de twee weken: Curnonsky in Oisterwijk

Vanuit allerlei omliggende gemeente komen hier jongeren.

Beide kroegen werken met een zogenaamd "bandjessysteem" zo kan men er voor zorgen dat 16-minners niet worden toegelaten. Er zullen heus ook 16-minners komen, de leeftijdsgrenzencontrole zou kunnen worden aangescherpt bij deze twee kroegen. Even iets wat los staat van je vraag ik denk dat budgetavonden gebruikt worden voor het witwassen van geld.

2. Komen er vaak klachten binnen over dronken jongeren op bepaalde plaatsen?

Naar aanleiding van beide budgetavonden komen er wel eens klachten binnen. Dit zijn er alleen niet heel veel. De aard van de klachten ligt in het vernielen van zaken. In het Willem van der Aa park worden ook jongeren gezien die hangen in groepen. Deze jongeren nuttigen alcohol en drugs. Ook in andere parken nuttigt men alcohol en drugs.

3. Op welke plekken kopen/drinken jongeren alcohol in deze gemeente?

Horeca, sportverenigingen en een aantal supermarkten (Albert Heijn, Nettorama en Emtee in Oisterwijk en Jumbo en Aldi in Moergestel.) Voor de sportverenigingen is het bekend dat zij het niet zo nauw nemen met de schenktijden en leeftijdsgrenzen. Voor supermarkten zou een nulmeting slim zijn.

4. Zijn er zogenaamde "hotspots" waar veel jongeren komen en drank kopen?

De hotspots die ik ken zijn de twee budget bars (zie vraag 1).

5. Is er iets bekend over in welke mate ondernemers en supermarkten de huidige regelgeving naleven?

Zover bij mij bekend worden de regels goed nageleefd door ondernemers en supermarkten. Er glipt natuurlijk nog wel eens iemand doorheen of iemand die ouder is koop alcohol voor 16 jarigen. Bij sportverenigingen is de naleving niet zo netjes.

6. Hoe probeert de gemeente alcoholmisbruik onder jongeren tegen te gaan?

Er is een genotsmiddelenverbod van toepassing voor bepaalde plaatsen binnen de gemeente. Verder wordt er voorlichting gegeven in jongerencentra. Medio 2012 wordt met de GGD de werkgroep alcohol weer opgericht

7. Bestaat er een samenwerkingsverband tussen partijen (gemeente, politie, GGD, scholen of jeugdzorg) die alcoholgebruik tegen kunnen gaan? Zo nee, Zou zo'n samenwerkingsverband er moeten komen?

Tegen gaan is een groot woord, wel zal de werkgroep alcohol en drugs nieuw leven worden ingeblazen. Partners hierbij zijn: De gemeente, jongerenwerk, Politie, GGD, Novadic Kentron en het onderwijs.

Is het een idee om daar ook ouders bij te betrekken? Ja, de verantwoordelijkheid hoort niet alleen bij externe partijen te liggen maar ook zeker bij de ouders. Ouders weten vaak niet waar hun kinderen uithangen. Laat ze zich daar maar eens bewust van worden.

8. De nieuwe Dhw biedt mogelijkheden om het aantal persoonlijke feesten per jaar vast te stellen en afzonderlijke taptijden voor sportkantines, buurthuizen en andere gesubsidieerde instanties vast te stellen. Dit heeft als doel het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen en oneerlijke concurrentie met commerciële horeca beperken. Is deze maatregel wenselijk voor de gemeente Oisterwijk?

Ik vind dit voor sportkantines een goed idee. Wanneer bij voetbalvereniging de B teams weg zijn zou men voor mijn part pas mogen starten met tappen. Pak echter niet te veel van de paracommerciële instellingen weg zij hebben in de tijd van crisis en bezuinigingen ook last van minder inkomsten. Ik vind het overigens onzin dat men in jongerencentra (The Base en The Vision) gewoon alcohol schenken. Dit hoort hier niet thuis.

9. De nieuwe wet geeft mogelijkheden voor het reguleren van prijsacties. "Euroknallers" voor bier zijn dan niet meer toegestaan in supermarkten en/of de horeca. Wat vindt je van deze mogelijkheid?

Ik zie wel in dat happy hours en prijsacties aan kunnen zetten tot overmatig alcoholgebruik maar ik heb liever dat de horeca dit zelf goed regelt. Ik bedoel hiermee dat uitsmijters om een identiteitsbewijs vragen, dat men werkt met bandjes etc. (Lars doelt hier bij op horecaconvenanten) Zolang de acties niet gericht zijn op 16-minners doen horecaondernemers niets fout.

10. De nieuwe wet geeft de mogelijkheid om leeftijden aan sluitingstijden te koppelen. Een voorbeeld hiervan is als horecagelegenheden open willen zijn, dan moeten zij een leeftijdsgrens van 18+ hanteren. Wat vindt je van deze mogelijkheid?

Vind ik niet noodzakelijk. Het risico is namelijk dat jongeren vervolgens op straat gaan hangen en drinken. Dit geeft overlast. Bovendien verdwijnen de jongeren uit het zicht van de gemeente, de jongeren zullen op andere manieren aan hun trekken proberen te komen.

11. Wat gaat er goed in deze gemeente qua alcoholtoezicht?

Budgetavonden gaan op zich goed, ook de handhaving op het genotsmiddelenverbod gaat goed. Oisterwijk zit niet boven het landelijk gemiddelde qua alcoholgebruik onder jongeren.

13. Waar kan op worden verbeterd?

Nog iets meer handhaving en politie.

14. Wat zijn volgens jou de voorwaarden om toezicht en handhaving een succes te laten zijn.

Meer inzet van politie en een zero tolerance beleid qua drugs. Treed niet te soft op. Ik ben voor eerst een boete en dat pas de leerstraf.

15. Boete of kanskaart?

Eerst boete naar aard van de overtreding. Zwaardere delicten moeten direct naar halt worden verwezen. Oisterwijk werkt niet per definitie met een boete of kanskaart systeem maar met gele en rode kaarten. Een gele kaart betekent een waarschuwing, een rode kaart betekent een verwijzing naar halt plus een brief van de burgemeester aan de ouders.

Beleid heeft speerpunten nodig. Speerpunten van een jongeren alcoholbeleid zijn:

- het tegengaan van het alcoholgebruik door jongeren onder de 16 jaar
- Voorkomen van schadelijk alcoholgebruik door uitgaanders (16-25 jaar) en het voorkomen van openbare problematiek

Deze gebieden kennen onderling ook weer speerpunten. Per gemeente heerst een andere problematiek. Wat is de problematiek in de gemeente Oisterwijk en welk speerpunt past daarbij. Kies per groep ten minste een speerpunt en kies in totaal maximaal 5 speerpunten. Motiveer je keuze.

Doelgroep jongeren onder de 16 jaar

- Toename bekendheid van de norm 'geen alcohol onder de 16 jaar'
- Betere naleving en handhaving van de wettelijke leeftijdsgrenzen met betrekking tot de verkoop van alcohol
- Geen alcoholgebruik in de openbare ruimte

Doelgroep jongeren 16 jaar en ouder en jongvolwassenen (uitgaande jongeren):

- Afname schadelijk alcoholgebruik in de commerciële horeca en in de paracommerciële horeca
- Afname schadelijk alcoholgebruik in hokken en keten, en tijdens schuurfeesten
- Afname schadelijk alcoholgebruik op straat en bij evenementen
- Betere naleving en handhaving van het zogenaamde doortapverbod (niet schenken aan mensen die al in kennelijke staat zijn)
- Afname rijden onder invloed
- Afname alcoholgerelateerde overlast

1. *Geen alcoholgebruik in de openbare ruimte (+ andere genotsmiddelen)*
2. *afname schadelijk alcoholgebruik in de commerciële horeca en in de paracommerciële horeca.*
3. *afname schadelijk alcoholgebruik op straat en bij evenementen (wanneer dit op straat gebeurd moet er gewoon opgetreden worden)*
4. *afname alcoholgerelateerde overlast*

Bijlage G - Verslag telefonisch gesprek met Dick van Ostaden

Per 1 juli 2012 of per 1 januari 2013 treedt de nieuwe Drank- en Horecawet in werking. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit is nu de instantie die handhaaft, na de wetswijziging komt die taak in handen van de gemeente.

De gemeente moet op grond van de wetswijziging een paracommerciële verordening gaan vastleggen. In die verordening moeten de volgende zaken worden opgenomen:

- regels omtrent bijeenkomsten van persoonlijke aard
- de schenktijden van paracommerciële instellingen

Wat betreft het eerste punt is het duidelijk welke richting men op zou moeten gaan. Geen bijeenkomsten van persoonlijke aard zoals bruiloften en partijen. Wanneer de gemeente dit toe zou staan ontstaan er vormen van oneerlijke mededinging.

Van Ostaden voegt hier bij toe dat hij hoopt dat hier strikt op gehandhaafd wordt. Hij kan mij vertellen dat hij zeker weet dat er bij diverse paracommerciële instellingen er gewoon feesten van persoonlijke aard worden gegeven. Hij denkt dat paracommerciële instellingen te veel gekort worden op subsidie en dat men daardoor commerciële activiteiten ontplooiën.

Het vaststellen van uniforme schenktijden is echter lastig. Binnen iedere paracommerciële instelling heerst een andere cultuur. Bij de tennisvereniging tennist men tot 23.00 en wil men nog wat drinken. Bij voetbalverenigingen voetbalt men bij lange na niet tot dat tijdstip. De regel een uur voor, na en tijdens de georganiseerde activiteit zou een oplossing zijn. Daarnaast moeten er ook schenktijden worden bepaald. Om er voor te zorgen dat de commerciële horeca hier geen last van gaat krijgen wil ik graag uw mening over de vast te stellen schenktijden weten.

1. Denkt u dat horecabedrijven momenteel last hebben van de schenktijden die paracommerciële instellingen hanteren?

Ja, alleen horecabedrijven weten het niet dat ze er last van hebben. Ondernemers weten vaak niet hoeveel omzet er verloren kan gaan omdat de tennisvereniging of voetbalclub tot laat in de avond aan het schenken is.

Dat heeft niet met de schenktijden te maken, maar met het overtreden van de voorschriften die aan de vergunning verbonden zijn. In de voorschriften van de vergunning staat dat men mag tappen een uur voor, tijdens en na een georganiseerde activiteit (deze activiteit moet overeenkomen met hetgeen wat in de statuten is vermeld).

Ja, dat is zo. Maar deze bepaling wordt niet gehandhaafd. Ik hoop op meer capaciteit om deze regel te handhaven. De commerciële horeca moet voldoen aan allerlei regels en men handhaaft deze regels ook. Waarom gebeurt dat bij paracommerciële instellingen niet?

2. Zou u bezwaar hebben tegen een vastgelegde schenktijd van ma-vr 12.00-24.00 en 12.00 – 23.00 met daarbij de regel een uur voor, na en tijdens de activiteit schenken en anders niet?

Van Ostaden ziet de alcohol liever verdwijnen uit de paracommerciële instellingen. Hij vindt de schenktijden van de BEM (ma-vr: 10.00 t/m 23.00 en za/zo van 10.00 tot 19.00) te ruim. Er is verteld dat er gedacht wordt om de schenktijden van 12.00 tot 23.00 vast te stellen. Van Ostaden vindt dat schenken van 15.00 tot 23.00 beter. Hij beargumenteert dit door te ze vertellen dat het niet het doel is van een paracommerciële instellingen alcohol te schenken en dat alcohol in de ochtend/vroege middag niet thuis hoort.

Bijlage H - Interview ouderraad 2college

Het 2college Durendael is een middelbare school in Oisterwijk. Deze middelbare school heeft ook een ouderraad (bestaande uit 7 personen). Ouders staan dicht bij hun kinderen en kunnen wellicht inzicht geven over de eventueel aanwezige drankproblemen onder jongeren in Oisterwijk. Op 10 april 2012 is er met ouders gesproken over de aankomende wetgeving. Hun meningen zijn in deze verslaglegging genoteerd.

Discussiepunten

1. Zou er een samenwerkingsverband tussen het 2college, de gemeente, de politie, het GGD en verslavingszorg moeten komen om de strijd tegen alcoholmisbruik onder jongeren tegen te gaan?

Er bestaat al een zekere samenwerking tussen deze partijen, alleen die samenwerking zou best kunnen worden aangescherpt. Op schoolfeesten wordt bij de poort een alcoholtest gedaan om na te kijken of jongeren hebben gedronken, dit is een initiatief dat in samenwerking met Novadic Kentron zijn bedacht. Novadic Kentron komt een aantal keren per jaar naar school. Zij geven voorlichting over het de gevaren van alcohol en drugs onder jongeren.

2. De nieuwe wet geeft mogelijkheden voor het reguleren van prijsacties. "Euroknallers" voor bier zijn dan niet meer toegestaan in supermarkten en/of de horeca. Wat vindt u van deze mogelijkheid?

Goed idee, vooral in cafés vinden ouders dit een goed plan. Ouders spreken over 'spotprijzen' van drank bij Café Curnonsky in Oisterwijk en bij Café de Brouwer.

3. De nieuwe wet geeft de mogelijkheid om leeftijden aan sluitingstijden te koppelen. Een voorbeeld hiervan is als horecagelegenheden open willen zijn, dan moeten zij een leeftijdsgrens van 18+ hanteren. Wat vindt u van deze mogelijkheid?

Ouders vinden dit een goed plan. Ze geven echter wel aan dat als een dergelijke regeling wordt vastgesteld, dat het voor de hele regio moet gelden (ook voor buurgemeenten). Anders krijgt men verplaatsingsproblematiek. Jongeren gaan in de ene gemeenten drinken omdat ze in de andere gemeente geen toegang meer hebben tot de desbetreffende kroeg.

Persoonlijke vragenlijst

5. Beleid heeft speerpunten nodig. Speerpunten van een jongeren alcoholbeleid zijn:

- het tegengaan van het alcoholgebruik door jongeren onder de 16 jaar
- Voorkomen van schadelijk alcoholgebruik door uitgaanders (16-25 jaar) en het voorkomen van openbare problematiek

Deze gebieden kennen onderling ook weer speerpunten. Per gemeente heerst een andere problematiek. Wat is de problematiek in de gemeente Oisterwijk en welk speerpunt past daarbij. Kies per groep ten minste een speerpunt en kies in totaal maximaal 5 speerpunten. Motiveer je keuze.

Doelgroep jongeren onder de 16 jaar

- Toename bekendheid van de norm 'geen alcohol onder de 16 jaar'
- 2 stemmen

- Betere naleving en handhaving van de wettelijke leeftijdsgrenzen met betrekking tot de verkoop van alcohol

3 stemmen

- Geen alcoholgebruik in de openbare ruimte

4 stemmen

Doelgroep jongeren 16 jaar en ouder en jongvolwassenen (uitgaande jongeren):

- Afname schadelijk alcoholgebruik in de commerciële horeca en in de paracommerciële horeca

2 stemmen

- Afname schadelijk alcoholgebruik in hokken en keten, en tijdens schuurfeesten

4 stemmen

- Afname schadelijk alcoholgebruik op straat en bij evenementen

5 stemmen

- Betere naleving en handhaving van het zogenaamde doortapverbod (niet schenken aan mensen die al in kennelijke staat zijn)

3 stemmen

- Afname rijden onder invloed

4 stemmen

- Afname alcoholgerelateerde overlast

2 stemmen

Bijlage I - Interview Jan de Graaf, toezichthouder Drank- en Horeca in pilotgemeente Drimmelen.

Jan de Graaf is toezichthouder Drank- en Horecawet bij pilotgemeente Drimmelen en Geertruidenberg. Hij heeft inzicht in het houden van toezicht en weet waar de knelpunten zitten. Hij kan inzichtelijk maken welke zaken prioriteit horen te krijgen. Er is gekozen voor pilotgemeente Drimmelen omdat deze gemeente ongeveer even groot is als de gemeente Oisterwijk. Tevens heeft de gemeente ook een landelijk karakter.

1. Heeft uw gemeente een actualisatie van het vergunningenbestand moeten ondergaan voordat men daadwerkelijk kon starten met toezicht houden?

Ja, dit heeft de toezichthouder zelf gedaan. Hij is persoonlijk langs gegaan bij horeca instellingen. De toezichthouder geeft aan dat hij enkel de leidinggevendende actualiseert. Nieuwe leidinggevendende moeten op de vergunning worden bijgeschreven en personen die op de vergunning staan en inmiddels geen leidinggevendende meer zijn moeten er af worden gehaald. Gemeente Drimmelen geeft ondernemers de kans om na invoering van de nieuwe Dhwh leidinggevendende op de vergunning bij te laten schrijven. (als de nieuwe meldingsformulieren en aanhangsels er zijn) Tijdens een bezoek aan zo'n horeca ondernemer vraagt de toezichthouder om de vergunning en de bijbehorende VSH papieren van de leidinggevendende. De toezichthouder controleert de papieren en geeft aanvullend informatie wanneer iets niet in orde is. Hij geeft tevens een korte uitleg van de nieuwe wet zodat ondernemers weten wat hen te wachten staat. Naast het actualiseren van leidinggevendende is de toezichthouder ook gaan bekijken welke horeca instellingen zonder Dhwh-vergunning aan het werk zijn. Horeca instellingen die niet in het vergunningenbestand van de gemeente staan maar wel elders op het internet staan vermeld als horeca instelling bezitten vaak geen vergunning. Instellingen die geen vergunning hebben krijgen gewoon de kans een vergunning aan te vragen.

1a. Zo ja, hoeveel tijd per vergunning kostte u deze actualisatie? Een bezoekje aan horeca ondernemer en het nawerk kost ongeveer 4 uur.

1b Heeft de actualisatie van het vergunningenbestand gevolgen gehad voor horecaondernemers?

Nee, gemeente Drimmelen heeft alleen de leidinggevendende geactualiseerd en een aantal bedrijven zonder Dhwh-vergunning de kans gegeven om een vergunning aan te vragen. De gemeente gedooft als het ware het opereren zonder vergunning als de vergunning maar wel wordt aangevraagd na het constateren van het niet bezitten van een vergunning. Een leidinggevendende die niet op de vergunning staat kan worden bijgeschreven (actualisatie heeft geen ernstige gevolgen gehad voor ondernemers) Toetsen op slecht levensgedrag wordt enkel gedaan bij de aanvraag van een nieuwe vergunning. Inrichtingsvereisten werden door anderen gecontroleerd volgens de toezichthouder.

2. Hoeveel tijd nam de opleiding van de toezichthouders in beslag?

De toezichthouder heeft 13 x 8 uur les gehad. Daarnaast heeft de toezichthouder ook een examen afgelegd. Omdat toezichthouders BOA's moeten zijn hebben ze al de nodige ervaring met toezichthouden.

3. Hoeveel FTE kostte de verschuiving van het toezicht u? Er was een halve FTE beschikbaar voor de gemeente Drimmelen en een halve FTE (19 uur per week) voor de gemeente Geertruidenberg. Na bezuinigingen werd dit voor iedere gemeente een achtste FTE (8 uur per week). In het begin is een halve FTE zeker nodig voor alle opstartwerkzaamheden die gedaan moeten worden.

3. Heeft u ook een zogenaamd art. 18 bestand aangelegd? (een bestand waar onder andere supermarkten en cafetaria's in zijn opgenomen om de handhaving te vergemakkelijken) *Ja, dit heb ik aangemaakt en ik heb hier alle instanties die op grond van art 18 lid 2 alcohol mogen verstrekken voor gebruik elders dan ter plaatse. (art. 18 lid 2 onder a Dhwh: supermarkten, speciaalzaken, bloemisten, delicatessenzaken, slagerijen, bakkerijen, groenteboeren, tabakszaken en poeliers etc. art 18 lid 2 onder b Dhwh: warenhuizen met een oppervlakte van meer dan 15m², art 18 lid 2 onder c Dhwh cafetaria's, snackbars en afhaalrestaurants zonder Dhwh vergunning). Tevens heeft de toezichthouder een bestand gemaakt met alle warenhuizen die niet onder art 18 lid 2 onder b Dhwh vallen. Tot slot heeft de toezichthouder ook een bestand aangemaakt van alle tankstations die zich in de gemeente bevonden (op grond van art. 21 lid 1 Dhwh mogen zij ook geen alcohol verkopen.) Het bestand is nog om adequaat te kunnen controleren. Slagerijen verkopen uit onwetendheid bijvoorbeeld sterke drank of hebben geen leeftijds aanduidingen op het raam staan. Supermarkten en cafetaria's verkopen vaak aan jongeren die nog niet de kennelijke leeftijd van 16 jaar hebben bereikt. Een boete of schriftelijke waarschuwing geven voor het verkopen van drank aan een jongere die de kennelijke leeftijd van 16 jaar nog niet heeft bereikt (bijvoorbeeld jongere van 20 die er uit ziet als 15) mag dus.*

4. Wat ging goed met betrekking tot het toezicht? *Het direct contact zoeken met ondernemers was volgens toezichthouder Jan goed. Zo krijg je draagvlak voor de uit te voeren regelingen. Wanneer het om leeftijdsgrenzencontrole gaat geeft Jan aan dat dat nu ook goed gaat. Jongeren werken mee en zijn over het algemeen gezien niet agressief. Jan vreest echter dat na de wetswijziging jongeren wel agressief zullen zijn als je ze beboet kunnen worden als ze drank bij zich hebben.*

5. Wat ging minder goed met betrekking tot het toezicht? *Verstrekking die je niet ziet maar overduidelijk gebeurd. Denk aan alcoholverstrekking aan jongeren bij paracommerciële instellingen of in zuipketen. Zuipketen of illegale schuurtjes komen zonder dat men het weet voor.*

6. Hoe heeft u de hotspots waar veel alcohol aan jongeren wordt verkocht in kaart gebracht? *Starten met het houden van toezicht en bekijken waar het fout gaat. Dat is de beste manier om inzicht te krijgen in de werkelijke situatie. Men kan voor een idee wel aankloppen bij partijen als de politie, veiligheidsmedewerkers van de gemeente, jeugdwerkers en verslavingsinstanties om een beeld te krijgen. Men krijgt echter pas een beeld als men daadwerkelijk start met het houden van controles.*

7. Bent u van plan om de mystery shopping toezichtstrategie toe te passen. *Nee, wij hebben dit niet gedaan omdat je er juridisch gezien niets mee kan. Het laten kopen van alcohol door een 16-minner is uitlokking. De aanpak die ik hanteer is buiten in de auto wachten en naar binnen gaan wanneer er veel jeugdige personen komen die in groepen zijn. Op vrijdag- en zaterdag avonden ziet men dit vaak. Wanneer deze personen binnen zijn probeer ik ze zo onopvallend mogelijk in de gaten te houden. Vervolgens doe ik alsof ik boodschappen doe en volg ik de jongeren die een aankoop poging willen doen. Bij de kassa bekijk ik of de caissière om ID vraagt. Zo niet dan wacht ik tot ze de kassa voorbij zijn en dan vraag ik om ID. Vervolgens vraag ik aan de caissière waarom dat ze niet om ID heeft gevraagd. Iemand die de kennelijke leeftijd van 16 jaar nog niet heeft bereikt moet worden gecontroleerd. Ongeacht of hij of zij ouder is dan 16 jaar. Indien dit niet wordt gevraagd volgt een schriftelijke waarschuwing. Net als alle andere leeftijdsgrenzencontroles wordt deze controle uitgevoerd in burger.*

Wat de toezichthouder nog meer doet is bekijken of winkels uit art 18 lid 2 Dhw sterke drank verkopen, leeftijds aanduidingen hebben aangeplakt en bekijken of de alcoholische drank gescheiden staat van de niet alcoholische drank.

8. Welke tips zou u aan de gemeente Oisterwijk mee willen geven als het gaat om de verschuiving van het toezicht? *Probeer de leeftijdsgrenzen omhoog te krijgen in kroegen en cafés leeftijden koppelen aan sluitingstijden vind de toezichthouder een goed idee. Men voorkomt daarmee veel problemen.*

Neem in de ontheffing van een evenement zo veel mogelijk op dat men met leeftijdsbandjes werkt. Zo weet een alcoholverstrekker wanneer men alcohol mag schenken. Geen bandje is geen alcohol, niet de juiste kleur is ook geen alcohol. Om het nog makkelijker te maken voor de organisator van het evenement kan men aan de ontheffing voorschriften stellen over de wijze van verstrekking. Laat iemand de bestelling opnemen die naar de kleur van de bandjes kijkt, en laat iemand anders tappen.

9. Wat vindt je van het interventiebeleid van de VWA?

Het interventiebeleid ziet er goed uit. Gemeente Drimmelen en alle andere pilotgemeenten werken hier nu mee. Het sluit voldoende aan op de praktijksituatie. Het kan natuurlijk hier en daar wel wat worden aangepast naar eigen voorkeur.

10. Wat voor soort controles heb je uitgevoerd en hoe en wanneer heb je deze controles uitgevoerd.

1. leeftijdsgrenzencontroles bij commerciële en paracommerciële horeca, evenementen, art 18-Dhw zaken en tankstations. → leeftijdsgrenzen controles in de horeca gebeuren in de avonden en in de weekenden. Bij supermarkten gebeurt dit op momenten dat jongeren vaak alcohol kopen (vrijdag en zaterdagavond). In een kleine gemeente kunnen de controles gewoon met een toezichthouder worden uitgevoerd. Na een uur controleert de toezichthouder echter niet meer. Mensen zijn dronken en kunnen vervelend worden. Controleren in duo's is niet nodig in een kleine gemeente op dit moment. Wanneer de strafbaarstelling van jongeren onder de 16 jaar wordt ingevoerd is het denk ik verstandiger om in duo's te gaan. Jongeren kunnen agressief reageren wanneer ze een boete krijgen. De controles worden uitgevoerd in burger en de toezichthouder maakt zich niet bekend.

2. inrichtingencontroles: Enkel de bepalingen uit de Dhw dus niet de inrichtingseisen uit het besluit inrichtingen Dhw. De toezichthouder kan in uniform komen en maakt zich bekend. De controle wordt uitgevoerd op de dag op een rustig moment.

3. Overige controles: bij tankstations en zaken die op grond van art 18 lid 2 Dhw geen alcohol mogen verkopen. De controle wordt uitgevoerd in uniform de toezichthouder maakt zich bekend. De controle wordt gedaan op een rustig moment.

18. Welke overtredingen komen het meeste voor in de gemeente Drimmelen?

- Alcohol verstrekken op evenementen zonder een art. 35 ontheffing
- Sterke drank verstrekken op een evenement
- Het verkopen van alcoholische drank terwijl de verstrekker weet dat er wederverstrekking plaats vindt.
- Het verkopen van alcoholische drank terwijl de verstrekker er van uit kan gaan dat de koper de kennelijke leeftijd van 16 jaar niet heeft bereikt.
- Het exploiteren van een horecazaak zonder (geldige) vergunning.

Bijlage J - Interview Vic Boemaars, veiligheidscoördinator Gemeente Oisterwijk en Rob van den Berg, jeugdagent Oisterwijk.

Vragenlijst interview

Vic Boemaars is medewerker openbare orde bij de gemeente Oisterwijk. Rob van den Berg is jeugdagent in Tilburg en Oisterwijk. Samen zijn ze op de hoogte van de lokale (veiligheids)problematiek als het gaat om alcoholgebruik onder jongeren. Rob surveilleert daarnaast op uitgaansavonden in Oisterwijk en weet dus precies waar de pijnpunten liggen.

1. 25% van de jongeren (12-18 jaar) die mee hebben gedaan aan de jeugdmonitor van de GGD waren 4 weken voor het afnemen van de test wel eens aangeschoten of dronken geweest. 6% van de jongeren in Oisterwijk drinkt meer dan 20 glazen alcohol per week. Zijn deze cijfers de werkelijkheid in de gemeente Oisterwijk? Zijn er incidenten bekend?

Vic: De cijfers van de jeugdmonitor zijn reëel. 16-minners die drinken komen ook in de gemeente Oisterwijk voor.

Rob: Af en toe zit daar een veertien jarige bij maar jonger dan 14 heb ik nog niet gezien in Oisterwijk

2. Komen er vaak klachten binnen over dronken jongeren op bepaalde plaatsen?

Rob: Het zijn niet echt klachten over dronken jongeren maar wel klachten over jongeren die indrinken op openbare plaatsen. Hierbij moet men denken aan geluidsoverlast, verbale overlast, hier en daar kleine geweldsincidenten

Vic: En daar komt vaak ook bij dat er rommel wordt achtergelaten en dat zorgt weer voor vervuiling van het leefklimaat op de hangplaatsen.

→ *opmerking onderzoeker:* Er komt een nieuw artikel in de Dhw dat het mogelijk maakt om 16-minners die alcohol bij zich hebben een strafrechtelijke boete te geven. De gemeentelijke toezichthouder wordt dan ook bevoegd om een boete op te leggen. Wat vinden jullie van deze mogelijkheid?

Rob: Dit is een mooie aanvulling op het genotsmiddelenverbod. Het is ook fijn dat de gemeentelijke toezichthouder de strafrechtelijke bepalingen kan handhaven. Ik zou graag meer capaciteit bij de politie willen zien maar dat zit er voorlopig niet in.

Vic: Drank in de openbare ruimte gaat vaak gepaard met drugsgebruik hier in Oisterwijk. Ik weet niet of dit een taak voor de gemeentelijke toezichthouder zou moeten zijn. Het strafrechtelijke karakter is daar te groot voor.

2. Op welke plaatsen gebeurt dit dan?

Dit gebeurt op de Willem de Zwijgerlaan, bij de JOP's, op de parkeerplaats bij de Vloeiweg, in parkeergarage Tiliander (camera's worden bedekt), het station, de Apollolaan, het Willem van der Aa park en het Panneschuurplein. Naast deze plaatsen zijn er ook twee budget bars in Oisterwijk waar veel jongeren op af komen en waar na sluitingstijd veel last van jongeren wordt geconstateerd. (Curnonsky en de Brouwer) Deze twee tenten worden overigens erg goed gecontroleerd door de VWA en er is een streng alcoholbeleid wat betreft jeugdigen.

3. Op welke plekken kopen/drinken jongeren alcohol in deze gemeente?

Supermarkten, ze nemen het van thuis mee of in keten.

4. Zijn er zogenaamde “hotspots” waar veel jongeren komen en drank kopen?

De eerdergenoemde budget bars (vooral op vrijdagavond) en supermarkten.

5. Is er iets bekend over in welke mate ondernemers en supermarkten de huidige regelgeving naleven?

Zowel Vic als Rob hebben geen idee over de mate van naleving.

6. Hoe probeert de gemeente alcoholmisbruik onder jongeren tegen te gaan?

Vic: de gemeente werkt veel samen met andere organisaties zoals Novadic Kentron. In samenwerking met Novadic organiseren we bijvoorbeeld dagen waarop de “genotsmiddelenbus” bij uitgaansgelegenheden staat. De personen in de bus geven voorlichting over het verantwoord gebruiken van genotsmiddelen. Daarnaast wordt er ook voorlichting gegeven op middelbare scholen en in groep 7 en 8 op de basisschool.

In bepaalde delen van de gemeente is het genotsmiddelenverbod van kracht. Wanneer dit verbod wordt overtreden volgt een Proces Verbaal. De jongere wordt doorverwezen naar HALT en krijgt dan een boete/straf opgelegd.

Rob: De politie informeert ook altijd de ouders van een dronken jongere. Ouders weten vaak niet waar hun kind is. Wanneer ouders worden geconfronteerd met hetgeen wat hun kind doet, worden ze zich meer bewust van de ernst van de situatie.

7. Bestaat er een samenwerkingsverband tussen partijen (gemeente, politie, GGD, scholen of jeugdzorg) die alcoholgebruik tegen kunnen gaan? Zo nee, Zou zo’n samenwerkingsverband er moeten komen?

Er is een samenwerkingsverband met de gemeente, politie, Novadic Kentron, scholen en de jeugdwerkers in de gemeente. De partijen worden bijvoorbeeld betrokken bij het maken van de kadernota veiligheid. Preventief samenwerking is nodig als het gaat om alcoholbestrijding.

8. De nieuwe Dhw biedt mogelijkheden om het aantal persoonlijke feesten per jaar vast te stellen en afzonderlijke taptijden voor sportkantine, buurthuizen en andere gesubsidieerde instanties vast te stellen. Dit heeft als doel het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen en oneerlijke concurrentie met commerciële horeca beperken. Is deze maatregel wenselijk voor de gemeente Oisterwijk?

Rob & Vic: Er is weinig zicht op de paracommercie het is dus goed dat de gemeente de mogelijkheid krijgt om ze beter te controleren. Rob vindt dat vanaf 3 uur ’s middags tappen in de sportkantine (vanwege de aanwezigheid van jeugdigen) een verantwoorde tijd is. Eerder vindt hij toch te vroeg.

9. De nieuwe wet geeft mogelijkheden voor het reguleren van prijsacties. “Euroknallers” voor bier zijn dan niet meer toegestaan in supermarkten en/of de horeca. Wat vindt je van deze mogelijkheid?

Rob: Ik ben er van overtuigd dat werkt om overmatig alcoholgebruik te verminderen.

Vic: Dit zouden we beter in een convenant kunnen regelen dan creëren we meer draagvlak dan dat we het verordenen.

Rob: Een verordening is wel dwingender en er kan tenminste direct handhavend worden opgetreden

Vic: We kunnen als gemeente zijnde beter eerst een convenant opstellen. Als men zich niet houdt aan het convenant kunnen we altijd nog overgaan tot het vaststellen van de verordening.

10. De nieuwe wet geeft de mogelijkheid om leeftijden aan sluitingstijden te koppelen. Een voorbeeld hiervan is als horecagelegenheden open willen zijn, dan moeten zij een leeftijdsgrens van 18+ hanteren. Wat vindt je van deze mogelijkheid?

Met het verhogen van de toegangsleeftijden die men koppelt aan een bepaalde sluitingstijd los je volgens Rob niets op. Men zou sluitingstijd voor een bepaalde leeftijd zo vroeg moeten maken dat het echt niet meer aantrekkelijk is om eerst in te drinken (bijvoorbeeld 10 uur). Jongeren gaan andere plaatsen zoeken om te drinken zoals in keten, thuis of op straat. Men kan de personen beter gewoon toelaten en letten op het schenken aan personen in kennelijke staat van dronkenschap.

11. Wat gaat er goed in deze gemeente qua alcoholtoezicht?

Vic & Rob: (Leeftijd)controles worden bij de budget bars (de brouwer en Curnosnky) erg goed georganiseerd. Er wordt gewerkt met toegangsbandjes, iedereen wordt gevraagd om een ID te laten zien en valse ID bewijzen worden direct gemeld bij de politie.

12. Waar kan op worden verbeterd?

Rob: Sluitingstijden moeten goed worden gehandhaafd.

13. Wat zijn volgens jou de voorwaarden om toezicht en handhaving een succes te laten zijn.

De sleutelwoorden zijn capaciteit, samenwerking, regelmaat en draagvlak volgens Rob en Vic.

14. Lars Wierds heeft me ingelicht over het project dat momenteel loopt om overlast die hangjongeren veroorzaken te verminderen. (systeem met gele, rode en blauwe kaart). Zou dit systeem geschikt zijn voor het aanpakken van alcoholgerelateerde overlast?

Ja, Vic en Rob zijn enthousiast over het idee om dit project door te trekken op het gebied van alcoholgerelateerde overlast.

15. Beleid heeft speerpunten nodig. Speerpunten van een jongeren alcoholbeleid zijn:

- het tegengaan van het alcoholgebruik door jongeren onder de 16 jaar
- Voorkomen van schadelijk alcoholgebruik door uitgaanders (16-25 jaar) en het voorkomen van openbare problematiek

Deze gebieden kennen onderling ook weer speerpunten. Per gemeente heerst een andere problematiek. Wat is de problematiek in de gemeente Oisterwijk en welk speerpunt past daarbij. Kies per groep ten minste een speerpunt en kies in totaal maximaal 5 speerpunten. Motiveer je keuze.

Doelgroep jongeren onder de 16 jaar

- Toename bekendheid van de norm 'geen alcohol onder de 16 jaar'

1. *Betere naleving en handhaving van de wettelijke leeftijdsgrenzen met betrekking tot de verkoop van alcohol*

2. *Geen alcoholgebruik in de openbare ruimte*

Doelgroep jongeren 16 jaar en ouder en jongvolwassenen (uitgaande jongeren):

- Afname schadelijk alcoholgebruik in de commerciële horeca en in de paracommerciële horeca

- Afname schadelijk alcoholgebruik in hokken en keten, en tijdens schuurfeesten

3. *Afname schadelijk alcoholgebruik op straat en bij evenementen*

5. *Betere naleving en handhaving van het zogenaamde doortapverbod (niet schenken aan mensen die al in kennelijke staat zijn)*

4. *Afname rijden onder invloed*

- Afname alcoholgerelateerde overlast

17. De gemeente gaat toezicht houden op de bepalingen uit de Drank- en Horecawet. Een actualisatie van het vergunningenbestand is nodig om ook op actuele informatie te handhaven. Het actualisatie project kan zich ook richten op de imperatieve intrekkingsgrond het vertonen van slecht levensgedrag. Uit onderzoek blijkt dat een aantal jaren na het verlenen van een Dhw-vergunning een groot gedeelte van de leidinggevendenden niet meer voldoet aan de vereisten van goed levensgedrag. Zou de gemeente Oisterwijk alle leidinggevendenden van reeds verleende vergunningen moeten controleren op slecht levensgedrag?

Zo ja zou de vergunning in moeten worden getrokken wanneer een leidinggevende niet meer van goed levensgedrag is?

Rob en Vic vinden het screenen van het vergunningenbestand niet nodig ze denken dat dit ontzettend veel tijd gaat kosten. Rob voegt er aan toe dat het wellicht in strijd kan zijn met de privacy om ondernemers zonder reden te gaan screenen op goed levensgedrag.

Rob voegt als laatste opmerking toe dat als er een horecaconvenant komt, men in dat convenant een soort van meldingsplicht zou moeten opnemen voor horecaondernemers die last hebben van bepaalde jongeren/personen in hun café. Wanneer de desbetreffende persoon uit het café wordt verwijderd kan deze persoon in de gaten worden gehouden. De politie kan op deze manier veel ordeverstoringen voorkomen denkt Rob.

Bijlage K - Verslag bijeenkomst Frank Joosten, expert Drank- en Horecawet.

Op donderdag 8 maart 2012 organiseert de heer Frank Joosten een bijeenkomst over de veranderingen van de Drank- en Horecawet. Joosten heeft ruim 20 jaar ervaring op het gebied van bijzondere wetgeving. Hij schreef ook diverse boeken over horecawetgeving, evenementen, wet bibob, prostitutie, milieuwetgeving en de APV.

Hij start de bijeenkomst met het uitdelen van een stappenplan omgaan met de nieuwe Drank- en Horecawet dat hij gedurende de bijeenkomst toelicht. Aan de tafel zitten ongeveer 10 personen afkomstig van verschillende gemeenten of politieregio's. Gedurende de toelichting van het stappenplan is er de mogelijkheid om vragen te stellen.

Joosten start de bijeenkomst met een inleidend verhaal: Het wetsvoorstel Dhwh ligt al een lange tijd te wachten op behandeling en inwerkingtreding. Het is een voorstel dat al in 2006 gedaan is. Het voorstel ligt nu in de eerste kamer en het is wachten op de nadere memorie van antwoord. Daarna volgt de plenaire behandeling. Naar alle waarschijnlijkheid treedt de wet niet al op 1 juli 2012 in werking. Er moet nog te veel worden geregeld en alles voor 1 juli 2012 op orde hebben gaat niet lukken. Dat is echter een voordeel voor gemeenten zij hebben langer de tijd om zich alvast voor te bereiden op deze nieuwe en verantwoordelijke taak. De wet treedt waarschijnlijk in werking op 1 januari 2013. De wet kan echter iedere maand in werking treden dus het is geen datum waar men zich op kan vastpinnen.

Een van de grote discussies die op het moment laaien is de verhoging van de leeftijdsgrens om alcohol te mogen drinken/kopen op te hogen naar 18 jaar. Ik denk dat dit nu niet meer haalbaar is. De volgende wetwijziging gaat vast een wijziging van de leeftijdsgrens zijn.

Punt 1

Een van de grootste wijzigingen die de wet bevat is het wijzigen van het toezicht. De VWA is nu de toezichthoudende instantie. Die taak komt na de wetwijziging aan gemeenten toe. Het is een grote wijziging dus begin nu met denken hoe je het gaat aanpakken binnen je gemeente. Een belangrijke eerste actie is starten met het actualiseren van je vergunningen bestand. Een Dhwh vergunning wordt voor onbepaalde tijd afgegeven en vervolgens wordt er niet meer gecontroleerd of de gegevens die op de vergunning staan nog wel juist zijn. Actualiseer je bestand dus kijk of dezelfde leidinggevendenden nog steeds leidinggevende zijn. Kloppen de inrichtingseisen nog wel. En misschien wel het belangrijkste punt, hebben de leidinggevende in de tussentijd slecht levensgedrag vertoond. Hiermee kun je wellicht criminele acties voorkomen. Wanneer iedere gemeente in de provincie haar vergunningenbestand screent op integriteit van de leidinggevende en jou gemeente doet dat niet heb je de kans het afvoerputje van de provincie te worden. Start dus met het screenen van het vergunningenbestand het kan soms wel 8 uur tijd per vergunning kosten dus begin niet te laat. Om dit te kunnen nakijken is er bestuurlijk draagvlak nodig. Leg uit waarom dit nodig is en spreek vooraf af wat men doet als een leidinggevende niet meewerkt.

Supermarkten moeten ook gecontroleerd worden maak een bestand aan met het aantal detailhandelaren (art 18-winkels). Neem ook benzinepompen en drogisterijen mee in dit bestand

Breng vervolgens de lokale situatie in kaart weet waar er alcohol verstrekt wordt, weet hoe de naleving is en weet hoe het gebruik van alcohol is. (quickscan). Breng de mogelijkheden van de nieuwe Dhwh in kaart.

Tref voorbereidingen voor de uitvoering van het toezicht (handhavingsbeleid, uitvoeringsplannen, toezichthouders en meerjarenplannen)

Punt 2

Art 3 Dhw: het bevoegd gezag gaan van B&W naar de burgemeester. Zorg ervoor dat zij weten waar ze aan toe zijn. Zorg voor bestuurlijk draagvlak en vervolgens voor financiële middelen om de actualisatie te bereiken. Tevens kan er ook voorlichting worden gegeven en kunnen er formats worden aangereikt. TIP: organiseer een informatieavond en laat de burgemeester en de raad/ het college komen. Maak duidelijk wat er gaat veranderen en waarom er draagvlak/financiële middelen nodig zijn.

Punt 3

Er komen nieuwe aanvraag formulieren waar men een vergunning mee kan aanvragen. Er komt een papieren formulier en een digitaal formulier. Waarschijnlijk komen deze formulieren er pas met de volgende wetswijziging. De gemeenteraad kan overigens ook een formulier vaststellen met aanvullend vragen, dit alleen voor zover zij gebruik maken van een van de volgende bevoegdheden:

- op grond van art 4 Dhw rekening houden met de aard van de paracommerciële rechtspersoon.
- op grond van art 25a of 25b regels hebben gesteld

Punt 4

In slijterijen mogen alleen bepaalde producten worden verkocht. Zie hiervoor art 14, 15 lid 2 en art 20 lid 3 van het besluit aanvullende regels slijterijen. (heeft geen prioriteit)

Punt 5

De nieuwe '3 strikes and your out' regel voor supermarkten komt er aan. 3x verkopen aan jongeren kan leiden tot een ontneming van het recht op de verkoop van alcohol. Breng in kaart hoeveel winkels/supermarkten alcohol verkopen en maak hier een lijst van. Noteer daarbij wie de leidinggevers zijn. Een KVK uittreksel heb je al voor 3 cent. Misschien heeft de afdeling economische zaken wel inzicht in deze gegevens.

Vraag: in art 19a lid 3 staat een mogelijkheid tot het opleggen van bestuursdwang. Is dat feitelijk wat anders dan de ontzegging? Antwoord: ja, dat zijn twee verschillende dingen. Pas je beleid hier op aan.

Punt 6

Binnen een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wet moet de raad een paracommerciële verordening hebben vastgesteld. De verordening heeft betrekking op taptijden en bijeenkomsten van persoonlijke aard. Dit kan verdeeld worden naar aard van de vereniging. Om goede afspraken te maken raad ik aan eens rond de tafel te gaan met deze paracommerciële instellingen, de KHN en de raad.

Een voordeel is dat diverse instanties bezig zijn met het maken van een paracommerciële horecaverordening. De instanties die een verordening aan het maken zijn, zijn de volgende:

- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG): meest objectief.
- Bureau Eerlijke Mededinging (BEM): concentreert zich op oneerlijke mededinging.
- Stichting Alcohol Preventie (STAP): concentreert zich op volksgezondheidsaspecten.

Het is aan te raden om deze verordeningen te bekijken en er je voordeel mee te doen. Het niet fatsoenlijk regelen van deze paracommerciële verordening komt niet ten goede de reputatie van het bestuur.

Punt 7

Een dronken dienstdoende leidinggevende is na de wetswijziging strafbaar. Pas je handhavingsbeleid hierop aan en overleg met toezichthouders en politie over de wijze van dronkenschap constateren zonder een blaastest uit te voeren.

(sterke gedragsverandering, lallen, waggelen/moeilijk lopen, slaperigheid, misselijkheid en

braken etc.)

Punt 8

Een leidinggevende kan schriftelijk verklaren geen bemoeienis te hebben met de bedrijfsvoering of exploitatie van de onderneming. De leidinggevende die dat verklaart hoeft niet in het bezit te zijn van een VSH. Dit kan mogelijk leiden tot schijnconstructies. Let hier op.

Punt 9

Afhandeltermijnen voor het aanvragen van een DH-vergunning worden aangepast. Dit gaat voor zowel commerciële en paracommerciële instellingen gelden. De afdeling vergunning moet hier van op de hoogte worden gesteld. Standaardbrieven en werkprocessen moeten tevens worden aangepast. Andere afdelingen die iets met de beoordeling van de terrasruimte en inrichtingseisen te maken krijgen moeten ook op de hoogte zijn van deze termijnveranderingen. De politie moet ook worden ingelicht zodat een check op slecht levensgedrag sneller wordt afgehandeld.

Commerciële vergunning:

De verlening van de vergunning dient in ieder geval binnen 8 weken te gebeuren en kan eenmaal verlengd worden met 8 weken (in totaal 16 weken). In art 4:13 Awb is dit vastgelegd.

Paracommerciële vergunning:

Voor een paracommerciële vergunning geldt dat deze behandeld wordt middels de UOV (uniforme openbare voorbereidingsprocedure). Dit wordt bepaald in art 6 van de Dhw Zonder zienswijzen neemt de UOV 10 weken in beslag. Indien de vergunning niet wordt verleend kan men dus in beroep gaan (niet in bezwaar.)

Art 6 Dhw en art 3:4 Awb, Ter inzage legging art 3:11 Awb, publicatie 3:12 Awb en art 3:18 Awb, toezending aanvrager art 3:13 Awb, beroepsclausule art 7:1 Awb en art 6:13 Awb.

Punt 10

Een nieuwe leidinggevende moet worden gemeld middels een vastgesteld formulier. Indien een leidinggevende dat niet doet dient er gehandhaafd te worden. Er moet dus handhavingsbeleid komen. Een nieuwe leidinggevende betekent het volgende:

Melding aanvraag → ontvangstbevestiging van de burgemeester → art. 8 beoordeling burgemeester → akkoord? Dan vermelding nieuwe leidinggevende op het aanhangsel. Nee? Dan geen nieuwe leidinggevende.

Indien een vergunninghouder niet meldt dan sanctie

indien een vergunninghouder 3 maal in 2 jaar tijd een leidinggevende aanmeldt die niet voldoet aan art 8 dan intrekken vergunning

Indien de vergunninghouder de leidinggevende toch inzet na een weigering dan ook intrekken vergunning

Er veranderd veel in het vergunningenproces. Werkprocessen, termijnen, opmaak van vergunningen en aanhangsels, toezicht, handhavingsbeleid, bibob beleid en de toezending van de vergunning en het aanhangsel.

Punt 11

In art 15 lid 1 Dhw wordt uitgewerkt dat een supermarkt direct te betreden moet zijn. Indien dat niet het geval is kan er gehandhaafd worden.

Punt 12

Proeven (om niet) in een slijterij wordt op verzoek van de klant mogelijk gemaakt.

Punt 13

Personen onder wie de onmiddellijke leiding voor alcoholverstrekking tijdens evenementen valt, hoeven niet meer in het bezit te zijn van een VSH. De burgemeester kan uitzonderingen maken. Leg dit vast in beleid als dit gewenst is. De naam van de persoon die de onmiddellijke leiding heeft over de alcoholverstrekking moet worden vermeld op de ontheffing. Een eenmalige aanvraag waarbij ieder jaar dezelfde persoon de leiding heeft kan eenmalig worden aangevraagd. (in het kader van administratieve lastenvermindering)

Punt 14

Joosten start met een aankondiging van de nieuwe wet versteviging regierol gemeenten. (zorg voor het ontwikkelen van eenduidig handhavingsbeleid lokaal of regionaal, zorg voor een betrokken bestuur, communiceer met de doelgroepen). De toezichthouders die ingezet worden moeten BOA'S zijn en het domeinen waar ze in werkzaam zijn, zijn domein I en II. Er wordt in de wet een uitzondering gecreëerd voor BOA's die optreden op basis van de Dhw. Zij mogen anders dan andere BOA's wel optreden in twee domeinen.

Tips voor inzet van de BOA's

Het is zo dat de VWA toezichthouder is niet de beste vriend van horecaondernemers is. Een toezichthouder moet sterk in de schoenen staan. Het incasseringsvermogen moet hoog zijn. Zo hoor ik verhalen van toezichthouders die met glazen en asbakken naar het hoofd worden gegooid. Horeca is een branche apart en kan absoluut niet worden vergeleken met het toezicht houden op het gebied van milieu of bouw- en woningtoezicht.

De VWA werkt overigens veel met zogenaamde "weekendpoulers". Deze personen zijn tussen de 18 en 23 jaar oud en kunnen als het ware undercover te werk gaan tijdens leeftijdsgrenzencontroles. Deze personen vallen niet zo snel op tussen jongeren.

Denk aan het schrijven van boeterapportages en reistijd deze dienen ook mee worden genomen in de tijdsbesteding.

Punt 15

De raad krijgt de verordenende bevoegdheid een toegangsleeftijd (tot 21 jaar) voor alle horeca en terrassen. (bepaalde delen van de gemeente, naar aard van de inrichting of tijdsruimte) Tevens krijgt de raad de verordenende bevoegdheden om prijsacties in horeca en supermarkten te reguleren. (anders te regelen middels horecaconvenanten maar dat is slechts een 'gentlemens agreement')

Joosten denkt dat een happy hour verbod (reguleren prijsacties) niet te handhaven is. Men kan niet van een toezichthouder verwachten dat hij alle kroegen/supermarkten in de gaten houdt om de reguliere prijs van een alcoholische consumptie te registreren. Daarnaast zou de toezichthouder moeten bekijken of de prijsactie korter loopt dan 24 uur en de toezichthouder moet bekijken of de gehanteerde prijzen tijdens de actie wel lager zijn dan 60% van de reguliere kostprijs. Wanneer men de stappen zou moeten nemen zoals hierboven beschreven is men een tijdje zoet. Het neemt veel tijd in beslag en men zal met bewijzen moeten komen.

Over de andere verordening zegt Joosten het volgende:

Wanneer men jongeren onder de 21 weert uit de horeca waar blijven die jongeren dan? Vluchten ze misschien naar buurgemeenten?

Punt 16

Een nieuw instrument is schorsing van de Dhw vergunning i.p.v. intrekken. Hier moet echter wel beleid op komen.

Punt 17

Het is voor personen onder de 16 jaar verboden om in het openbaar dank aanwezig te hebben. Het openbaar is alle voor publiek toegankelijke plaatsen. (informeer politie en horeca) De BOA mag toezicht houden. En kan een boete van de eerste categorie uitdelen. Vele gemeenten werken echter ook met een boete of 'kanskaart' systeem. Wanneer jongeren de kanskaart nemen moeten ze bijvoorbeeld een traject volgen bij Novadic Kentron.