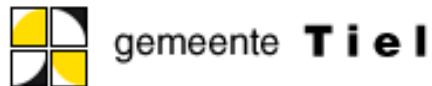


De nieuwe Drank- en Horecawet; een reden om te proosten voor de gemeente Tiel?



**Elleke Jonker
2016755
Gemeente Tiel
Tiel, 9 januari 2012**

De nieuwe Drank- en Horecawet; een reden om te proosten voor de gemeente Tiel?



Naam: Elleke Jonker
Studentnummer: 2016755
Opleiding: Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Afstudeerperiode: 5 september 2011 tot 9 januari 2012
Afstudeerorganisatie: Gemeente Tiel
Naam afstudeermentor: Dhr. W. Driessen
Naam eerste afstudeerdocent: Mevr. mr. A.M.M. van Breugel
Naam tweede afstudeerdocent: Dhr. mr. W.J.H. Struijlaart
Classificatie: Intern
Datum: 9 januari 2012

Voorwoord

Voor u ligt het rapport “De nieuwe Drank- en Horecawet; een reden om te proosten voor de gemeente Tiel?” Tijdens mijn afstudeerstage bij de gemeente Tiel heb ik in het kader van mijn opleiding HBO-Rechten een onderzoek gedaan naar de gevolgen van de gewijzigde Drank- en Horecawet voor de gemeente Tiel.

Bij de totstandkoming van dit rapport wil ik enkele mensen bedanken. Het rapport is mede tot stand gekomen door medewerking van mijn eerste afstudeerdocent mevr. mr. A.M.M. van Breugel. Via deze weg wil ik haar bedanken voor haar vertrouwen, geduld, adviezen en feedback die zij mij gedurende de stageperiode gegeven heeft. Ook dank ik mijn tweede afstudeerdocent, dhr. mr. W.J.H. Struijlaart.

Tevens wil ik de dhr. W. Driessen bedanken voor de begeleiding die ik van hem en de gemeente Tiel gekregen heb. Hiernaast wil ik de externe personen bedanken voor hun medewerking aan de interviews.

Tot slot wil ik mijn moeder bedanken voor de steun die zij mij vier jaar lang heeft gegeven.

Elleke Jonker
Tilburg, januari 2012

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Afkortingenlijst	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	6
§ 1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen	6
§ 1.3 Methode van onderzoek	6
§ 1.4 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2: Wat houdt de Drank- en Horecawet in en hoe kan deze wet door de gemeente Tiel worden geïmplementeerd?	8
§ 2.1 De huidige Drank- en Horecawet	8
§ 2.2 Gemeentelijke verordening	10
Hoofdstuk 3: Wat houdt het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet in?	13
§ 3.2 Hoofdelementen van het wetsvoorstel	13
§ 3.3 Conclusie	17
Hoofdstuk 4: Wat zijn de adviezen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Actal op het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet?	18
Hoofdstuk 5: Wat kan de gemeente Tiel leren van de praktijkervaringen met de Drank- en Horecawet en de Algemene Plaatselijke Verordening in de gemeenten Oss, Woerden en Helmond?	24
§ 5.2 Gemeente Woerden	26
§ 5.3 Gemeente Helmond	28
§ 5.4 Conclusie	30
Hoofdstuk 6: Welke mogelijkheden heeft de gemeente Tiel ten aanzien van de nieuwe Drank- en Horecawet en hoe zou de nieuwe Algemene Plaatselijke Verordening er in dit kader uitzien?	31
§ 6.1 Wensen gemeente Tiel	31
§ 6.2 Aanpassingen	31
§ 6.3 Conclusie	36
Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen	37
§ 7.1 Centrale vraag	37
§ 7.2 Conclusies	37
§ 7.3 Aanbevelingen	39
Hoofdstuk 8: Evaluatie	40
Literatuurlijst	43
 Bijlagen	 43
Bijlage 1	44
Bijlage 2	45
Bijlage 3	47
Bijlage 4	49
Bijlage 5	51

Samenvatting

De nieuwe Drank- en Horecawet treedt naar verwachting medio 2012 in werking. Een belangrijke wijziging betreft de decentralisatie van het toezicht. Het toezicht op de naleving van deze wet gaat over van de nieuwe Voedsel- en Waren Autoriteit naar gemeenten. De gemeente Tiel heeft nog niet geïnventariseerd wat de gewijzigde wet voor haar betekent. Tevens wil de gemeente graag weten hoe andere gemeenten haar regelgeving ten aanzien van de Drank- en Horecawet en de Algemene Plaatselijke Verordening hebben georganiseerd. Dit omdat de gemeente voornamelijk gebruik maakt van het instrument last onder bestuursdwang, terwijl een last onder dwangsom in bepaalde situaties effectiever is. De ervaringen van andere gemeenten omtrent het handhavingbeleid kunnen als inspiratie dienen voor aanpassingen in de regelgeving ten aanzien van de Drank- en Horecawet en de Algemene Plaatselijke Verordening. Om deze redenen wil de gemeente Tiel inzicht krijgen in de volgende vraag:

Wat verandert voor de gemeente Tiel met de komst van de gewijzigde Drank- en Horecawet en hoe de kan de gemeente Tiel haar beleidsruimte in het kader van de Drank- en Horecawet invullen?

Het beoogde doel van dit onderzoek is om een advies te geven over de inhoud van het wetsvoorstel en de wijze waarop de gemeente Tiel aanpassingen kan doen met betrekking tot de nieuwe Drank- en Horecawet en de Algemene Plaatselijke Verordening. Hieronder worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek beschreven.

De gemeente Tiel krijgt op grond van de nieuwe Drank- en Horecawet meer instrumenten om op lokaal niveau regels te stellen. De gemeenteraad krijgt, naast de vier bestaande verordende bevoegdheden, in het kader van alcoholmatiging onder jongeren twee nieuwe verordenende bevoegdheden (toegangsleeftijd koppelen aan sluitingstijd en regulering prijsacties). Daarnaast moet de gemeenteraad een verordening voor paracommerciële instellingen vaststellen. Voor het toezicht op de naleving van de wet kan de gemeente op regionaal niveau samenwerken. De burgemeester wordt in medebewind belast met de uitvoering van de wet. Hij krijgt extra handhavingsbevoegdheden (sanctie detailhandelaren, schorsing drankvergunning en strafbaarstelling van alcoholgebruik door jongeren onder de 16 jaar). Ten aanzien van het wetsvoorstel is geconstateerd dat de bevoegdheden voor lastenverzwaring en lastenverlichting zorgen. Doordat de burgemeester vanwege het gewijzigde vergunningstelsel minder vergunningen verleent bespaart hij tijd en geld. Anderzijds moet de gemeente meer tijd investeren in handhaving van de wet. De gemeente wordt aanbevolen om in aanloop naar de nieuwe wet, en voor een goede uitvoering van deze wet, samen te werken met politie, brandweer en horecaondernemers. Tot slot is het belangrijk dat de gemeente voor invoering van de wet haar vergunningbestand actualiseert.

Doordat de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten nieuwe bepalingen omtrent de exploitatievergunning voor horecabedrijven bevat, kan de gemeenteraad haar Algemene Plaatselijke Verordening aanpassen. De burgemeester verleent dan enkel een exploitatievergunning voor een horecabedrijf dat in het verleden ernstige overlast heeft veroorzaakt of een speciale toets nodig heeft. Bovendien kan de gemeenteraad in afwijking van de modelverordening de terrasvergunning in grote lijnen afschaffen. Tot slot kan zij in haar handhaving meer rekening houden met het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Zo kan zij meer gebruik maken van het bestuursrechtelijk instrument last onder dwangsom.

Afkortingenlijst

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
APV	Algemene plaatselijke verordening
Awb	Algemene wet Bestuursrecht
B&W	Burgemeester en wethouders
DHW	Drank- en Horecawet
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
MvT	Memorie van toelichting
nVWA	nieuwe Voedsel- en Waren Autoriteit
Rb	Rechtbank
Wet BIBOB	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VSH	Verklaring Sociale Hygiëne

Hoofdstuk 1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een impressie van het onderwerp dat in dit rapport wordt behandeld. In paragraaf 1.1 volgt de aanleiding van het onderzoek. In paragraaf 1.2 worden de centrale vraag en deelvragen weergegeven. De methode van onderzoek staat in paragraaf 1.3 centraal. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 1.4 afgesloten met een leeswijzer.

§ 1.1 Aanleiding van het onderzoek

De nieuwe Drank- en Horecawet (hierna DHW) treedt naar verwachting medio 2012 in werking. De gemeente Tiel heeft nog niet geïnventariseerd wat de veranderingen uit de nieuwe DHW inhouden. Een belangrijke verandering betreft het toezicht op de naleving van de DHW. Dit gaat over van de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (hierna nVWA) naar gemeenten. Tevens vraagt de gemeente Tiel zich af hoe andere gemeenten het horecabeleid ten aanzien van de DHW en de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna APV) hebben georganiseerd. Dit omdat de bestuursrechtelijke maatregelen ter handhaving van de DHW en de APV van de gemeente niet altijd proportioneel en subsidiair zijn. Ervaringen van andere gemeenten kunnen dienen als inspiratie voor aanpassingen in de regelgeving ten aanzien van de DHW en de APV.

§ 1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen

Wat verandert voor de gemeente Tiel met de komst van de gewijzigde Drank- en Horecawet en hoe de kan de gemeente Tiel haar beleidsruimte in het kader van de Drank- en Horecawet invullen?

Hieruit volgen de vijf deelvragen:

1. Wat houdt de Drank- en Horecawet in en hoe heeft de gemeente Tiel deze wet geïmplementeerd?
2. Wat houdt het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet in?
3. Wat zijn de adviezen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Actal op het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet?
4. Wat kan de gemeente Tiel leren van de praktijkervaringen met de Drank- en Horecawet en de Algemene Plaatselijke Verordening in de gemeenten Oss, Woerden en Helmond?
5. Welke mogelijkheden heeft de gemeente Tiel ten aanzien van de nieuwe Drank- en Horecawet en hoe zou de nieuwe Algemene Plaatselijke Verordening er in dit kader uitzien?

Het beoogde doel van de opdracht is om op 9 januari 2012 aan de gemeente Tiel een rapport te overhandigen met daarin een analyse van het wetsvoorstel, de huidige DHW en de praktijkervaringen van andere gemeenten met de DHW en de APV. Tot slot volgt een advies over de inhoud van het wetsvoorstel en de wijze waarop de gemeente Tiel aanpassingen kan doen met betrekking tot de nieuwe DHW en de APV.

§ 1.3 Methode van onderzoek

De DHW, APV van Tiel en de Nota Horeca Regelgeving Tiel zijn gebruikt om het huidige beleid van de gemeente Tiel in kaart te brengen. Voor een analyse van de administratieve lasten voor gemeenten en horeca ondernemers zijn uit het rapport *“Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten”* cijfermatige gegevens in tabellen verwerkt. Voor het onderzoek naar de nieuwe DHW is gebruik gemaakt van het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet. Tevens is van de website van de VNG (www.vng.nl) voor het standpunt van de VNG omtrent het wetsvoorstel en de website (www.officielebekendmakingen.nl) voor relevante Kamerstukken geraadpleegd.

Voor het empirisch onderzoek is een drietal interviews met andere gemeenten afgenomen. Het doel van deze interviews was om te weten te komen hoe anderen gemeenten de

regelgeving ten aanzien van de DHW en de APV hebben geregeld. De resultaten van de interviews kunnen de gemeente Tiel inzicht geven in andere mogelijkheden met betrekking tot de APV en de DHW. De gegevens uit de interviews zijn gebruikt voor het beantwoorden van de deelvragen. Tevens is een Regionaal Alcohol Overleg bezocht om te weten te komen hoever andere gemeenten zijn met de implementatie van de DHW. Bovendien is een horeca controle in Tiel bijgewoond om te ervaren hoe de gemeente Tiel haar regelgeving handhaaft.

Daarnaast is contact gezocht met de heer F.Joosten, schrijver van het boek *'Horecawetgeving in de praktijk 2009'* en eigenaar van 'advies- en trainingsbureau Frank Joosten'. Dit in verband met enkele vragen over de nieuwe wet. Tot slot hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden met de horeca coördinator, de heer W. Driessen, van de gemeente Tiel. Deze gesprekken zijn gehouden om te inventariseren wat de wensen met betrekking tot de beleidsruimte zijn die de gemeente op grond van de DHW en APV heeft.

§ 1.4 Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt. Als eerste wordt in hoofdstuk één een impressie aan de lezer gegeven met betrekking tot de inhoud van dit rapport. In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de huidige DHW. Hierin is uitgelegd welke verordende bevoegdheden in medebewind de gemeenteraad op grond van de DHW heeft. Naast de wettelijke regelgeving is de lokale regelgeving met betrekking tot het toezicht op openbare inrichtingen uit de APV beschreven.

In hoofdstuk drie komt het wetsvoorstel aan bod. De hoofdelementen uit het wetsvoorstel tot wijziging van de DHW worden besproken. Zo worden de nieuwe verordende bevoegdheden voor gemeenten ter bestrijding van het alcoholmisbruik onder jongeren uiteengezet.

In hoofdstuk vier staan de adviezen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna VNG) en het Actal, het Adviescollege toetsing regeldruk¹, centraal. Het advies van de VNG op het wetsvoorstel wordt uitgebreid uiteengezet. Vervolgens worden de resultaten van gemeenten die hebben deelgenomen aan de *Pilot toezicht Drank-en Horecawet* behandeld. Deze resultaten vormen een bron voor het advies wat Actal geeft.

De lezer komt in hoofdstuk vijf te weten hoe andere gemeenten ten aanzien van de DHW en APV handelen. De interviews met de gemeenten Oss, Woerden en Helmond komen aan bod. Een aantal praktijkervaringen met de DHW en de APV waar de gemeente Tiel van kan leren wordt besproken.

In hoofdstuk zes worden de juridische mogelijkheden voor de gemeente Tiel gepresenteerd. Zo worden de opties toegelicht die de gemeente Tiel op grond van de nieuwe DHW heeft en worden suggesties gedaan hoe de APV kan worden aangepast. Hiervoor heeft de modelverordening van de VNG als uitgangspunt gediend.

In hoofdstuk zeven volgen de conclusies en aanbevelingen. Dit is tevens het antwoord op de centrale vraag. In hoofdstuk acht wordt teruggeblikt op het verloop van het onderzoek. Hierin wordt aangegeven of de scriptie voldoende nieuwe inzichten voor de gemeente Tiel heeft opgeleverd.

¹ www.actal.nl <25 december 2011>.

Hoofdstuk 2: Wat houdt de Drank- en Horecawet in en hoe kan deze wet door de gemeente Tiel worden geïmplementeerd?

In dit hoofdstuk wordt informatie verschaft over de huidige DHW en hoe de gemeente Tiel deze wet heeft geïmplementeerd. In paragraaf 2.1 staat de huidige DHW centraal. Vervolgens worden de verordende bevoegdheden van de gemeente op grond van DHW in paragraaf 2.2 toegelicht. In paragraaf 2.3 volgt een uitwerking van de autonome bevoegdheid die de gemeenteraad op grond van de Gemeentewet heeft. Tot slot wordt in paragraaf 2.4 de conclusie gegeven.

§ 2.1 De huidige Drank- en Horecawet

Alle bepalingen uit de vigerende DHW zijn primair gericht op matiging van alcoholgebruik en op het voorkomen van misbruik in specifieke risicosituaties door bepaalde kwetsbare groepen.² In het kader van het alcoholmatigingsbeleid van de regering vormt deze wet een belangrijk beleidsinstrument.³ De DHW kent een beperkte beleidsvrijheid. De gemeente Tiel moet vooral medewerking verlenen aan de uitvoering van hogere regelgeving die in wetten is vastgelegd.⁴ Onderstaand volgt een opsomming van artikelen waaraan de gemeente Tiel uitvoering moet geven. De belangrijkste worden toegelicht.

- Artikel 3: Het is zonder Drank- en horecaverunning verboden een horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen.
- Artikel 4: Het college van B&W moet ter voorkoming van oneerlijke mededinging door het verstrekken van alcoholhoudende drank, aan een vergunning verbonden voorschriften en beperkingen opleggen. Dit geldt voor paracommerciële instellingen.
- Artikel 8: Vereisten leidinggevenden.
- Artikel 9: Paracommerciële instellingen moeten een reglement opstellen.
- Artikel 10: Inrichting moet voldoen aan vereisten sociale hygiëne.
- Artikel 26: Op een vergunningaanvraag moet het college van B&W binnen drie maanden na ontvangst een beslissing nemen.
- Artikel 27: Weigeringsgronden vergunning.
- Artikel 29: Verplichte elementen op vergunningformulier.
- Artikel 31: Intrekkingsgronden vergunning.

² *Kamerstukken II* 1999/00, 25 969, nr. 3, p.4 (MvT).

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

⁴ E. Brederveld, *Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2005, p.9.

Artikel 4 paracommercialisme

Er is sprake van paracommercialisme als onder ongelijke voorwaarden de gewone horecabedrijven ongewenste concurrentie van bepaalde instellingen ondervinden.⁵ Aan de vergunning die krachtens artikel 3 van de DHW wordt verleend, moet het college van B&W op grond van artikel 4 voorschriften of beperkingen verbinden. De volgende regels zijn in Tiel vastgesteld:

- Het is verboden in de inrichting bijeenkomsten van persoonlijke aard te houden zoals bruiloften en partijen.
- Bijeenkomsten die het karakter hebben van een feestavond, zijn alleen toegestaan als de aanleiding van de bijeenkomst verband houdt met de doelstelling van de instelling.
- Het verstrekken van alcoholhoudende drank moet uiterlijk om 00:00 uur worden beëindigd. Op dagen dat de activiteiten uitsluitend overdag plaatsvinden, geldt een eindtijd van 20:00 uur.
- Maximaal 5 x per jaar mag de drankverstrekking tot uiterlijk 02:00 uur plaatsvinden.

Artikel 27 en 31 DHW imperatieve weigerings- en intrekkinggronden vergunning

- Op basis van artikel 27 moet de vergunning door het college van B&W worden geweigerd indien niet aan de vereisten van artikel 8, 9 en 10 is voldaan. Indien geen weigeringsgronden aanwezig zijn, dan moet het college van B&W de vergunning verlenen.⁶
- Artikel 31 lid 1 geeft de gronden wanneer een vergunning moet worden ingetrokken.⁷

Onderstaand volgt een uitwerking van artikelen omtrent de beleidsruimte die de gemeente Tiel op grond van de DHW heeft.

Artikel 27 en 31 DHW facultatieve weigerings- en intrekkinggronden vergunning

- Een vergunning die op grond van artikel 31 lid 1 sub d is ingetrokken, kan door het college van B&W gedurende een bij die intrekking vastgestelde termijn van ten hoogste vijf jaar worden geweigerd.⁸
- Artikel 31 lid 2 geeft de gronden wanneer een vergunning door het college van B&W kan worden ingetrokken.⁹
- Op grond van artikel 27 lid 3 kan het college van B&W een vergunning weigeren indien een negatief advies van het Bureau integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur volgt.¹⁰

Overige beleidsruimte

- De gemeente Tiel kan op grond van artikel 27 lid 4 het Bureau integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur om advies vragen over partijen die een vergunning aanvragen.¹¹
- Op grond van artikel 35 kan de burgemeester van Tiel ontheffing verlenen van de vergunningsplicht zoals in artikel 3 is vastgelegd. Het gaat om het verstrekken van zwakalcoholische dranken bij bijzondere gelegenheid van tijdelijke aard. Aan deze ontheffing verbindt de burgemeester geen voorschriften. De leidinggevende heeft een Verklaring Sociale Hygiëne (nader te noemen VSH) nodig. Aan de overige gestelde eisen uit artikel 8 lid 2 en 4 toetst de burgemeester niet omdat hij dit niet noodzakelijk vindt.¹²

⁵ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk 2009*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, p.319.

⁶ Artikel 27 lid 1 sub a Drank- en Horecawet.

⁷ Artikel 31 lid 1 Drank- en Horecawet.

⁸ Artikel 27 lid 2 Drank- en Horecawet.

⁹ Artikel 31 lid 2 Drank- en Horecawet.

¹⁰ Artikel 27 lid 3 Drank- en Horecawet.

¹¹ Artikel 27 lid 4 Drank- en Horecawet.

¹² Interview horecacoördinator gemeente Tiel.

§ 2.2 Gemeentelijke verordening

De DHW geeft de gemeenteraad in Tiel in vier situaties de mogelijkheid een verordening op te stellen met betrekking tot het reguleren van de alcoholverstrekking. Het gaat hier om facultatief medebewind. Dit betekent dat de gemeente vrij is om te bepalen of zij een medebewindstaak wil uitoefenen.¹³ De gemeente Tiel hanteert geen verordening. Dit komt doordat in het uitgaansleven de afgelopen tien jaar weinig ernstige incidenten zijn voorgekomen waarbij alcohol een rol speelt. De gemeente stelt dat wanneer een verordening wordt opgesteld, dit ook uitgevoerd en gehandhaafd moet worden. Onder andere door het capaciteitsgebrek bij bureau Toezicht & Handhaving in Tiel heeft de gemeenteraad tot op heden afgezien van een verordening.¹⁴

De gemeente Tiel stelt dat het alcoholgebruik, met name onder jongeren, moet worden aangepakt.¹⁵ Gelet op het doel van de DHW, zou de gemeenteraad een verordening op kunnen stellen. Onderstaand volgt een toelichting op de mogelijkheden die de gemeenteraad heeft.

De eerste verordende bevoegdheid betreft artikel 4 lid 3. Hier kan de gemeenteraad bij gemeentelijke verordening nadere regels stellen aan de vergunningvoorschriften voor paracommerciële inrichtingen. De tweede mogelijkheid wordt in artikel 20 lid 5 genoemd. De gemeenteraad kan verbieden dat in bepaalde gelegenheden bezoekers onder een bepaalde leeftijd (die niet hoger mag zijn dan 21) mogen worden toegelaten.

Op basis van artikel 23 lid 1 en lid 2 heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank (tijdelijk) te verbieden. Het verbod geldt voor het gebruik van alcoholhoudende drank in horecabedrijven en de verkoop van alcoholhoudende dranken in slijterijen en in winkels als bedoeld in artikel 18 lid 2.¹⁶ Volgens artikel 23 lid 3 kan de gemeenteraad bij verordening voorschriften opnemen met betrekking tot het verbod op verstrekking van sterke drank. In een verordening kan worden bepaald dat het verboden is bedrijfsmatig, of anders dan om niet, (sterke) drank voor gebruik ter plaatse te verstrekken in een inrichting.¹⁷ Het kan bijvoorbeeld om cafetaria's en snackbars gaan.¹⁸ Op deze manier wordt de alcoholconsumptie van jongeren in deze inrichtingen voorkomen.

De vierde en laatste mogelijkheid betreft artikel 26 lid 2. Dit artikel geeft de gemeenteraad de bevoegdheid te bepalen welke gegevens een aanvraag voor een vergunning moet bevatten in verband met de in artikel 23 lid 3 gestelde voorschriften en beperkingen.

§ 2.3 Algemene Plaatselijke Verordening

In paragraaf 2.2 is uitgelegd welke mogelijkheden de gemeenteraad op grond van de DHW heeft om in facultatief medebewind een verordening op te stellen. Daarnaast heeft zij op grond van artikel 149 van de Gemeentewet de autonome bevoegdheid een APV op te stellen.¹⁹ Zij heeft de modelverordening 2009 van de VNG in aangepaste vorm overgenomen. Onderstaand volgt een toelichting op welke wijze de gemeenteraad de bepalingen omtrent het toezicht op openbare inrichtingen heeft geïmplementeerd.

Exploitatievergunning

De juridische basis voor de exploitatievergunning ligt in artikel 174 van de gemeentewet. De centrale bepaling uit artikel 2.3.1.2 van de APV Tiel stelt dat het verboden is een

¹³ M.C. Burkens, e.a., *Beginnels van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2006, p.287.

¹⁴ Interview horecacoördinator gemeente Tiel.

¹⁵ Interview horecacoördinator gemeente Tiel.

¹⁶ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk 2009*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, p.229.

¹⁷ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk 2009*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, p.230.

¹⁸ www.gemeentelangedijk.nl (zoek op Drank- en Horecaverordening) <8 december 2011>.

¹⁹ A.H.M. Dolle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Groningen: Kluwer 2004, p.279.

horecabedrijf te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester. De exploitatie moet in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan. Zo niet, dan kan de vergunning worden geweigerd. De woon- of leefsituatie mag niet nadelig worden beïnvloed door de vestiging van een horecabedrijf. De burgemeester kan om deze reden voorwaarden aan een exploitatievergunning verbinden. Deze voorwaarden hebben betrekking op de openbare orde, veiligheid en zedelijkheid in de omgeving van openbare inrichtingen.²⁰

Sluitingstijden

In artikel 2.3.1.4 van de APV Tiel zijn de algemene sluitingstijden van de horecabedrijven vastgelegd. De gemeenteraad heeft bepaald dat het voor horecabedrijven verboden is om zonder nachtvergunning voor bezoekers open te zijn tussen 01:00 uur en 06:00 uur. Dit geldt voor maandag t/m vrijdag. Op zaterdag en zondag moet het horecabedrijf tussen 02:00 uur en 06:00 uur gesloten zijn voor bezoekers. Er zijn 30 nachtvergunningen verleend.²¹

De gemeente Tiel heeft een indeling in de dag- avond en nachthoreca gemaakt.²² De sluitingstijden heeft zij hierop afgestemd. Zo kan een daghorecabedrijf tot 22:00 geopend zijn en voor avondhorecabedrijf gelden de sluitingstijden die in artikel 2.3.1.4 zijn vermeld. De nachthoreca heeft, mits in het bezit van een nachtvergunning, onbeperkte openingstijden. De horecabedrijven kunnen bepalen dat na een bepaald tijdstip geen bezoekers meer worden toegelaten. Zij kunnen na dit tijdstip alleen de gelegenheid verlaten. Zo wordt het vertrekkend publiek gespreid en levert dit minder overlast op. Dit systeem wordt als de draaideurregeling²³ getypeerd. De gemeenteraad kan, in het kader van de openbare orde en ter regulering van het alcoholgebruik, de draaideurregeling voor alle horeca verplicht stellen. Deze tijdstippen kan zij in de vergunningvoorschriften vastleggen.²⁴

Ordeverstoring en hinderlijk drankgebruik

Artikel 2.3.1.7 van de APV Tiel verbiedt de burgers om de orde te verstoren in een horecabedrijf. In geval van verstoring van de openbare orde in de nabijheid van het horecabedrijf, is de houder, bedrijfsleider of beheerder verplicht om op bevel van de politie het horecabedrijf te sluiten. Daarnaast is op basis van artikel 2.4.8 van de APV Tiel bepaald dat het verboden is op de weg, die deel uitmaakt van een door het college van burgemeester en wethouders aangewezen (hierna college van B&W) gebied, alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben. Het college van B&W heeft de volgende gebieden aangewezen: Waalkade en Binnenstad, Winkelcentrum Passewaaij, Winkelcentrum Rauwenhof, Winkelcentrum Kwadrant en Winkelcentrum Westroyen.²⁵

Terrassen

Op grond van artikel 2.1.5.1 van de APV Tiel verleent de burgemeester een terrasvergunning. Dit omdat hij krachtens artikel 174 van de Gemeentewet is belast met het toezicht op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.²⁶ De terrastijden kan de burgemeester niet in de vergunningvoorschriften opnemen. Dit omdat volgens jurisprudentie²⁷ een terrasvergunning geen voorschriften mag bevatten over inrichtingsgebonden onderwerpen. Deze onderwerpen worden namelijk geregeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Een terrasvergunning kan op grond van hoofdstuk twee van de APV Tiel enkel het gebruik van de openbare weg regelen. Wel kan de

²⁰ F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk 2009*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, p.315.

²¹ Interview horecacoördinator gemeente Tiel.

²² Nota Horeca Regelgeving Gemeente Tiel 2006, p 18.

²³ www.bndestem.nl (uitgebreid zoeken op trefwoord: uitgaan is rustiger en veiliger geworden en datum: 10 februari 2010) <9 december 2011>.

²⁴ www.halderberge.nl (zoek op verruiming sluitingsuur) <9 december 2011>.

²⁵ Besluit aanwijzing gebieden hinderlijk drankgebruik d.d.19 mei 2009

²⁶ ABRvS 24 juli 2002, LJN AE5724.

²⁷ ABRvS 24 juli 2002, LJN AE5724.

exploitatievergunning regels ter bescherming van de openbare orde in relatie tot een terras bevatten. De burgemeester kan terrasvoorschriften in de exploitatievergunning opnemen. Dit heeft hij niet gedaan.

De terrassen in Tiel moeten om 00:00 uur gesloten zijn. Voor de terrassen in de binnenstad geldt dat deze van zondag tot en met donderdag uiterlijk om 01:00 moeten sluiten. Voor vrijdag en zaterdag geldt een eindtijd van 02:00 uur.

Uitputtende regeling

Artikel 40 stelt, dat voor zover in deze wet niet anders is bepaald, ten aanzien van de onderwerpen, waarin zij voorziet, geen provinciale of gemeentelijke verordeningen kunnen worden gemaakt. Dit betekent dat de gemeente Tiel enkel een verordening kan opstellen als de DHW daarvoor een grondslag biedt.

§ 2.4 Conclusie

Hoewel de DHW voornamelijk dwingende bepalingen kent, geeft de wetgever aan gemeenten enkele juridische instrumenten en bevoegdheden om het alcoholgebruik te reguleren. De gemeenteraad zou, in het kader van alcoholmatiging, een verordening kunnen opstellen. Zo kan zij verbieden dat in bepaalde horecabedrijven bezoekers onder een bepaalde leeftijd (die niet hoger mag zijn dan 21) worden toegelaten. Daarnaast heeft de gemeenteraad op grond van de Gemeentewet een APV vastgesteld met bepalingen omtrent het toezicht op horecabedrijven. De meest kenmerkende APV bepalingen: het verbod om de orde te verstoren in een horecabedrijf, het exploitatievergunningstelsel en de sluitingstijden. Met het oog op de doelstelling van de DHW kan gemeenteraad Tiel haar sluitingstijdenbeleid wijzigen. Zo kan zij een draaideurregeling voor alle horeca verplicht maken. Op deze wijze wordt de overlast van jongeren beperkt en wordt het alcoholgebruik gereguleerd.

Hoofdstuk 3: Wat houdt het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet in?

In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet behandeld. In paragraaf 3.1 wordt een toelichting gegeven op de reikwijdte van de nieuwe DHW. Vervolgens komen in paragraaf 3.2 de voorgestelde wijzigingen aan bod. Zo wordt een uiteenzetting gegeven van de bevoegdheden die de gemeente Tiel krijgt op grond van de nieuwe DHW. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 3.3 afgesloten.

§ 3.1 Reikwijdte van de nieuwe Drank- en Horecawet

In de huidige DHW is de reikwijdte van het begrip horecabedrijf beperkt tot bedrijven waar alcoholhoudende dranken voor directe consumptie worden verstrekt. Artikel 1 lid 3 en artikel 18 lid 2 van de vigerende DHW bevatten uitzonderingen. Onderstaand volgen de wijzigingen.

Wijziging

Artikel 1 lid 3 krijgt een extra uitzonderingsgrond. De verkoop van sterk alcoholhoudende drank op luchthavens wordt gelegaliseerd.²⁸ Hiervoor is dus geen drankvergunning meer nodig.²⁹ Deze wijziging heeft voor de gemeente Tiel geen betekenis.

Wijziging

Artikel 18 lid 2 sub b is gewijzigd. Ook voor een warenhuis met een levensmiddelenafdeling met een vloeroppervlakte van ten minste 15 m en een gevarieerd assortiment, geldt het verbod tot het verstrekken van zwakalcoholhoudende drank niet.³⁰

§ 3.2 Hoofdelementen van het wetsvoorstel

Artikel 27 en 31 DHW imperatieve intrekings- en weigeringsgronden vergunning

De imperatieve intrekingsgronden zijn veranderd. Artikel 31 lid c van de huidige DHW vervalt. Artikel 31 lid d is gewijzigd: de gemeente Tiel moet de vergunning intrekken als de vergunninghouder geen melding op grond van artikel 30a van de nieuwe DHW heeft gemaakt. Artikel 27 is niet gewijzigd.³¹

Artikel 27 en 31 DHW facultatieve weigerings- en intrekingsgronden vergunning

De facultatieve intrekingsgronden uit artikel 31 zijn gewijzigd. Artikel 31 lid 2 stelt dat de vergunning door de burgemeester kan worden ingetrokken indien de vergunninghouder de vergunningvoorschriften niet nakomt. Artikel 31 lid 3 bepaalt dat de vergunning tevens kan worden ingetrokken indien:

- a. Er sprake is van het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna Wet Bibob).
- b. Een vergunninghouder in een periode van twee jaar ten minste drie maal op grond van artikel 30a, eerste lid, om bijschrijving van een persoon op het aanhangsel bij de vergunning heeft verzocht en de burgemeester die wijziging van het aanhangsel ten minste driemaal heeft geweigerd op grond van artikel 30a lid 5.

Artikel 31 lid 4 geeft een toelichting op de opschortingstermijn. Als een vergunning is ingetrokken omdat op grond van artikel 4 of 25a is gehandeld in strijd met de vergunningvoorschriften, dan wordt de bevoegdheid om een nieuwe vergunning te verlenen opgeschort tot een jaar nadat het besluit tot intrekking onherroepelijk is geworden.³²

²⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 022, nr. A, p.2.

²⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 022, nr. A, p.5.

³⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 022, nr. A, p.5.

³¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 022, nr. A, p.9.

³² Kamerstukken II 2010/11, 32 022, nr. A, p.9.

Vereenvoudiging van het vergunningstelsel

Het doel van de vereenvoudiging van het vergunningstelsel is een reductie van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.³³

➤ Wijziging vergunningverlening.

Na inwerkingtreding van de nieuwe DHW komen enkel inrichtingsgebonden zaken en de naam van de rechtspersoon of de ondernemer op de vergunning. Als een nieuwe leidinggevende zich meldt, hoeft de burgemeester geen nieuwe vergunning te verstrekken. Artikel 30a lid 4 bepaalt dat de burgemeester onmiddellijk de ontvangst van een dergelijke melding bevestigt. De nieuwe leidinggevende wordt op de bijlage van de vergunning bijgeschreven en kan zijn taken direct uitvoeren. De burgemeester toetst aan de hand van artikel 8 of de nieuwe leidinggevende aan de vereisten voldoet. Is dit niet het geval, dan moet de leidinggevende per direct zijn werkzaamheden staken. Doet hij of zij dit niet, dan kan de burgemeester op grond van artikel 31 lid 1 sub b de vergunning intrekken. Voor de gemeente Tiel betekent deze wijziging een verlichting van de administratieve lasten. Dit omdat gemiddeld 75% van de vergunningaanvragen betrekking heeft op de melding van een nieuwe leidinggevende.³⁴

➤ Introductie van een landelijk digitaal systeem voor meldingen aan de gemeente.

Nieuwe leidinggevende moeten zich melden middels een landelijk formulier. Op grond van artikel 30a lid 3 geschiedt dit via een digitale melding.³⁵

➤ Wijziging met betrekking tot VSH.

Nu kunnen een aantal leidinggevendenden niet aan de vereisten van de VSH voldoen. Deze leidinggevendenden hebben op grond van artikel 8 lid 4 geen VSH meer nodig. Een voorwaarde is dat zij zich niet bemoeien met de bedrijfsvoering of de exploitatie van het horecabedrijf waarvoor een vergunning wordt gevraagd of is verkregen. De burgemeester moet hiervan op de bijlage van de vergunning een aantekening maken. Als de leidinggevende wel bemoeienis krijgt met de bedrijfsvoering of de exploitatie van het horecabedrijf, dan moet hij voldoen aan de vereisten van een VSH. Tevens moet de vergunninghouder op grond van artikel 30a een melding maken van deze wijziging. Zo niet, dan kan de burgemeester de vergunning intrekken.³⁶

➤ Het instrument schorsing.

In de nieuwe DHW is een nieuw instrument opgenomen. Op grond van artikel 32 kan de burgemeester de drankvergunning voor bepaalde tijd schorsen. De schorsing kan maximaal 12 weken duren. Alleen in de situatie waarbij de gemeente de vergunning kan intrekken, kan de gemeente Tiel een afweging maken tussen schorsing of intrekking van de vergunning.³⁷

Het bevoegd gezag

In de nieuwe DHW wordt het gezag bij de burgemeester neergelegd. De bepalingen uit de DHW hebben raakvlakken met de bescherming van de openbare orde. Vandaar dat aansluiting bij het domein van de burgemeester is gezocht.³⁸

³³ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 6 (MvT).

³⁴ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p.6 (MvT).

³⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 022, nr. A, p.9.

³⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 022, nr. A, p.3.

³⁷ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr.3, p.8 (MvT).

³⁸ F. Joosten, 'Nieuwe Drank- en Horecawet', *Burgemeestersblad* 2011, p. 22-23.

Paracommerciële instellingen

Op grond van artikel 4 moet de gemeenteraad een verordening vaststellen. Na invoering van de DHW heeft de gemeente een jaar de tijd om een verordening vast te stellen.³⁹ De gemeente Tiel kan naar aard van de instelling bepaalde regels opstellen in haar verordening. De onderstaande regels moeten worden opgenomen:

- De dagen en tijdstippen waarop alcohol mag worden verstrekt.
- Verstrekking van alcohol tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard en niet-verenigingsgebonden activiteiten.⁴⁰

Daarnaast zijn artikel 8 en 9 gewijzigd:

- De eis dat in het bestuursreglement schenktijden worden opgenomen, zoals in artikel 9 van de huidige DHW is verankerd, komt te vervallen.
- De dagen en tijdstippen hoeven niet meer duidelijk zichtbaar in de paracommerciële instelling te worden aangegeven, zoals artikel 9 lid 2 van de vigerende DHW stelt. Dit omdat gemeenten zelf toezicht moeten houden op naleving van DHW.
- De vereisten voor leidinggevend worden gewijzigd. Nu moet elke paracommerciële instelling beschikken over twee, op de vergunning vermelde, leidinggevenden. Deze twee dienen aan alle vereisten van artikel 8 te voldoen. De overige leidinggevenden hoeven hier niet aan te voldoen. Volgens de nieuwe DHW kunnen meerdere leidinggevenden op de vergunning staan. Twee daarvan moeten aan alle eisen van artikel 8 voldoen. De rest moet hier ook aan voldoen, met uitzondering van de eis van kennis en inzicht in sociale hygiëne.
- Bestuurders van een paracommerciële instelling kunnen op grond van artikel 1 van de vigerende DHW geen leidinggevenden zijn. Dit is in de praktijk vaak wel zo aangezien bestuurders feitelijk de leidinggevenden zijn. Daarom is artikel 1 gewijzigd. Bestuurders van paracommerciële instellingen kunnen tevens leidinggevenden zijn.⁴¹

Wijziging sanctiebeleid detailhandel

Artikel 19a bepaalt dat de burgemeester detailhandelaren het recht kan ontnemen om alcoholhoudende drank te verkopen. Dit geldt voor niet-vergunningsplichtige detailhandelaren, als bedoeld in artikel 18 lid 2 of artikel 19 lid 2. Als zij voor de derde maal in één jaar zwakalcoholische dranken verkopen aan jongeren onder de zestien jaar, dan kan een straf worden opgelegd.⁴² De straf houdt in dat de exploitant minimaal één week en maximaal twaalf weken geen alcohol mag verkopen. De burgemeester kan van deze sanctie afzien indien de ondernemer daardoor wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt geschaad. De burgemeester kan ter handhaving van de maatregel op grond van artikel 19a lid 3 een last onder dwangsom opleggen.⁴³

Nieuwe verordende bevoegdheden gemeenten

De gemeenteraad kan landelijke regels op lokaal niveau in een verordening aanvullen. Er worden twee nieuwe bevoegdheden geïntroduceerd, te weten de regulering van prijsacties en het koppelen van toegangsleeftijden aan sluitingstijden. De VNG stelt een modelverordening beschikbaar waarvan de gemeenteraad gebruik kan maken.⁴⁴

³⁹ www.vng.nl (zoek op standpunt VNG Drank- en Horecawet)< 15 december 2011>.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 022, nr. A, p.2.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.11 (MvT).

⁴² F. Joosten, 'Nieuwe Drank- en Horecawet', *Burgemeestersblad* 2011, p. 22-23.

⁴³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 022, nr. A, p.5.

⁴⁴ www.vng.nl (zoek op standpunt VNG Drank- en Horecawet)<15 december 2011>.

➤ *Artikel 25b koppelen van toegangsleeftijden aan sluitingstijden*

In de gemeente Tiel wordt in horecabedrijven nauwelijks onderscheid gemaakt in toegangsleeftijd.⁴⁵ De gemeenteraad kan, in het belang van de alcoholmatiging onder jongeren, middels verordening de toegangsleeftijd aan de sluitingstijd koppelen. Deze bepaling heeft hetzelfde motief als de draaideur regeling. Zij kan bijvoorbeeld voor horecabedrijven die bezoekers toelaten in de leeftijd van 18 tot 21 jaar een sluitingstijd van 02:00 uur vaststellen. Voor horecabedrijven met een toegangsleeftijd van 21 jaar en ouder kan een eindtijd van 04:00 uur gelden.

➤ *Artikel 25d reguleren prijsacties*

De gemeenteraad kan regels opstellen om het overmatig alcoholgebruik onder jongeren te beperken. Uit onderzoek van de Universiteit van Twente blijkt dat jongeren door happy hours geprikkeld worden om meer te drinken.⁴⁶ Dit resulteert in overmatig alcoholgebruik onder jongeren en mogelijk tot extra overlast in de gemeente. In de gemeente Tiel wordt nauwelijks gebruik gemaakt van happy hours of studentenkortingen.⁴⁷ Om deze reden is er geen maatschappelijke druk om dit bij verordening te reguleren.

Strafbaarstelling jongeren

Artikel 45 regelt de strafbaarstelling van alcoholgebruik door jongeren onder de 16 jaar.⁴⁸ Dit betekent dat jongeren onder de 16 jaar, die alcoholhoudende drank aanwezig hebben of voor consumptie gereed hebben, op voor het publiek toegankelijke plaatsen (openbare weg en horecabedrijven) strafbaar worden gesteld. In een horecabedrijf zijn jongeren onder de 16 jaar en de ondernemer strafbaar.

De wettelijke bepaling heeft twee doelen:

- De gemeente Tiel kan zo de overlast van jongeren op straat beperken.
- Het alcoholmisbruik onder jongeren wordt tegengegaan.

De strafbaarstelling voor jongeren geldt niet voor plaatsen waar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank wordt verstrekt voor consumptie buiten het bedrijf. Zo is in een supermarkt de exploitant op grond van artikel 20 strafbaar. Met betrekking tot het doorverkopen van alcoholhoudende drank dient de verkoper het legitimatiebewijs van alle aanwezige jongeren bij de kassa te controleren. Als een jongere onder de 16 jaar op straat alcohol doorverkoopt, dan is deze op grond van artikel 45 strafbaar. De wetgever denkt dat de strafbaarstelling in combinatie met het verbod op verkoop van alcohol aan jongeren onder 16 jaar, tot een reductie van alcoholmisbruik door jongeren onder de 16 jaar leidt.⁴⁹

Decentralisatie en toezicht op naleving Drank- en Horecawet

Artikel 41 bepaalt dat de burgemeester ambtenaren aanwijst die belast zijn met het toezicht op de DHW.⁵⁰ De nVWA blijft verantwoordelijk voor de landelijke taken zoals het handhaven van het rookverbod. Het interbestuurlijk toezicht door de nVWA wordt afgeschaft. Nu moet de gemeente bij verlening, intrekking of wijziging van een vergunning hiervan melding doen aan de Inspecteur van de nVWA. Met de invoering van de nieuwe DHW hoeft de gemeente Tiel geen melding te maken.⁵¹

⁴⁵ Interview horecacoördinator gemeente Tiel.

⁴⁶ www.vng.nl (zoek op standpunt VNG Drank- en Horecawet, Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid 2007)<12 november 2011>.

⁴⁷ Interview horecacoördinator gemeente Tiel.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 022, nr. A, p.12.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.15 (MvT).

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 022, nr. A, p.11.

⁵¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.18 (MvT).

Overige aanpassingen

- Artikel 13 lid 2 is aangepast. Volgens de nieuwe DHW mag een klant die de vereiste leeftijd heeft bereikt, in een slijterij gratis alcoholhoudende drank proeven.⁵²
- Artikel 14 lid 1 is gewijzigd. Het verbod om in een horecalokaliteit bedrijfsmatige diensten aan te bieden wordt versoepeld. Voor diensten van recreatieve en culturele aard wordt een uitzondering gemaakt.⁵³
- Artikel 20 lid 6 is aangepast. De leeftijdaanduiding voor het verstrekken van alcohol hoeft enkel bij de toegangsdeur van een horecalokaliteit te worden aangebracht.⁵⁴
- Artikel 35 is ingrijpend gewijzigd. De leidinggevende die tijdens evenementen verantwoordelijk is voor de alcoholverstrekking moet op grond van artikel 35 aan twee eisen te voldoen. Hij of zij moet de leeftijd van 21 jaren hebben bereikt en mag niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. De eis voor een VSH is vervallen. Op deze manier wordt het voor burgers of ondernemers, die geen horecabedrijf bezitten, gemakkelijker om een evenement te organiseren.⁵⁵ De burgemeester kan eventueel in de ontheffing een voorschrift opnemen dat een VSH wel verplicht is. Voor jaarlijks terugkerende identieke evenementen kan de burgemeester voortaan één ontheffing verlenen. Dit betekent dat de burgemeester van Tiel voor een evenement als Appelpop voor meerdere jaren een ontheffing kan verlenen. Voorwaarde is dat dezelfde persoon leiding blijft geven.⁵⁶

§ 3.3 Conclusie

De nieuwe DHW biedt, in vergelijking met de huidige DHW, meer instrumenten om het alcoholgebruik op lokaal niveau te reguleren. Zo kan de gemeenteraad, in het kader van de alcoholmatiging onder jongeren, een verordening opstellen waarin zij de toegangsleeftijd koppelt aan de sluitingsleeftijd. Daarentegen wordt de gemeenteraad verplicht regels te stellen gedurende welke dagen en tijdstippen alcohol mag worden verstrekt in paracommerciële instellingen. Om deze extra bevoegdheden tot een goede uitvoer te brengen, wordt de burgemeester verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de DHW. Tevens zijn de weigerings- en intrekkinggronden voor een drankvergunning gewijzigd en zorgt het nieuwe vergunningstelsel voor een reductie van administratieve lasten. Voor detailhandelaren gelden strengere eisen met betrekking tot de verkoop aan minderjarigen. De burgemeester kan bij overtreding een verbod op de verkoop van alcohol opleggen. Tot slot zijn jongeren onder de 16 jaar strafbaar als ze op de openbare weg of in een alcoholbedrijf in het bezit zijn van alcohol.

⁵² *Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p.20 (MvT).*

⁵³ *Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p.20 (MvT).*

⁵⁴ *Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p.20 (MvT).*

⁵⁵ *Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p.22 (MvT).*

⁵⁶ *Kamerstukken II 2010/11, 32 022, nr. A, p.10.*

Hoofdstuk 4: Wat zijn de adviezen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Actal op het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet?

In dit hoofdstuk staan de adviezen van de VNG en het Actal centraal. Deze adviezen zijn van belang omdat deze organisaties, aan de hand van eigen onderzoek, een onderbouwd advies gaven met betrekking tot het wetsvoorstel aan gemeenten. In paragraaf 4.1 wordt een toelichting gegeven op het advies van VNG. Vervolgens komt in paragraaf 4.2 het advies van ACTAL centraal te staan. In dit advies wordt tevens naar de pilot Toezicht DHW verwezen. De resultaten van deze pilot worden in paragraaf 4.3 toegelicht. Tot slot wordt in paragraaf 4.4 een conclusie gegeven.

§ 4.1 Advies Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De VNG heeft in een drietal documenten haar zienswijze over het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet gegeven. De belangrijkste standpunten uit deze documenten worden hieronder besproken.

Paracommercialisme

Het eerste voorstel van de wetgever inzake paracommercialisme betrof de vaststelling van landelijke uniforme regels. De VNG vindt dat gemeenten op lokaal niveau het beste regels kunnen stellen ter voorkoming van ongewenste concurrentie. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is van landelijke wettelijke regels voor paracommercialisme in het wetsvoorstel afgezien. Dit omdat het belang van lokale regels prevaleert boven het belang van landelijke regels.⁵⁷

Wijziging sanctiebeleid

De VNG verwacht dat gemeenten door de nieuwe sanctie voor detailhandelaren een hoger risico lopen op gerechtelijke procedures. De sanctie levert voor de ondernemer financiële schade op omdat hij een beperkte tijd geen alcohol mag verkopen. De vraag is of de sanctie proportioneel en subsidiair is in het kader van artikel 6 EVRM. De burgemeester kan een bestraffende sanctie opleggen, mits dit aan de vereisten uit artikel 6 en 7 van het EVRM voldoet. Voor deze kwestie is de Raad van State om advies gevraagd. Zij stelt dat het type sanctie op zichzelf van herstellende aard kan worden geacht, maar dat de zwaarte maakt dat de voorgestelde sanctie een straffend karakter krijgt, waardoor artikel 6 EVRM van toepassing is.⁵⁸

Naar aanleiding van dit advies heeft de wetgever een nieuw lid toe aan artikel 19a toegevoegd. De burgemeester kan van het verbod afzien als de ondernemer daardoor wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zou worden benadeeld.⁵⁹ Ondanks deze toevoeging, blijft de VNG van mening dat het artikel moet worden verwijderd.⁶⁰

De onderstaande bezwaren hebben niet geleid tot aanpassingen van het wetsvoorstel.

⁵⁷ www.vng.nl (zoek op standpunt VNG Drank- en Horecawet, Brief aan Minister Klink 2008)< 5 december 2011>.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 4.

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 4.

⁶⁰ www.vng.nl (zoek op standpunt VNG Drank- en Horecawet, Reactie VNG op wetswijziging 2010)<7 december 2011>.

Leiding bij evenementen

Op grond van artikel 35 hoeft de leidinggevende van een evenement niet te beschikken over een VSH. De VNG vindt dat een VSH voor leidinggevers in het kader van volksgezondheid verplicht moet zijn. Om dit op te lossen kan de burgemeester, indien nodig, in de vergunningvoorschriften bepalen dat een VSH verplicht is.⁶¹

Strafbaarstelling jongeren

De VNG acht het ontoreikend om het "in bezit hebben en het nuttigen van drank" strafbaar te stellen. De VNG adviseert om "het gebruikt hebben van drank" onder de 16 jaar strafbaar te stellen.⁶² De overheid beschouwt het gebruik van alcohol onder de 16 jaar als maatschappelijk ongewenst. Alleen met een dergelijke strafbaarstelling kunnen gemeenten het probleem effectief aanpakken. Een blaas test is volgens de VNG een geschikt middel om de sanctie te handhaven.⁶³

Niet-operationele leidinggevers

De VNG vindt de bepaling omtrent leidinggevers die geen VSH nodig hebben niet relevant omdat in de huidige DHW een artikel met een vergelijkbaar doel is opgenomen. De VNG is bang dat leidinggevers misbruik maken van deze bepaling. De VNG heeft de nieuwe bepaling vergeleken met artikel 1.1 van de huidige DHW. Hierin staat dat de persoon die als leidinggevende functioneert maar dit (tijdelijk) niet kan, een gevolmachtigde kan aanwijzen.⁶⁴ De Raad van State heeft in deze kwestie geadviseerd om, indien nodig, een ontheffing van de VSH te verlenen.⁶⁵ Daarentegen stelt de regering dat de administratieve lasten op deze manier niet worden teruggedrongen. De adviezen worden dan ook niet overgenomen.

Nieuwe leidinggevers paracommerciële instellingen

De VNG stelt dat de wijziging van artikel 1 voor lastenverzwaring zorgt. Bestuurders van paracommerciële instellingen vallen in de nieuwe DHW onder de werking van artikel 1. Het bestuur van een paracommerciële instelling wisselt geregeld. Dit betekent dat iedere bestuurder die als nieuwe leidinggevende begint bij de burgemeester moet worden gemeld.⁶⁶

Nieuwe verordende bevoegdheden

De VNG concludeert dat het koppelen van toegangsleeftijden aan sluitingstijden een verplaatsingseffect creëert. Doordat in een bepaald café de toegang ontzegd wordt, trekt een ander café een grote stroom bezoekers van die leeftijdscategorie aan. Indien in de gehele gemeente de leeftijd aan de sluitingstijden worden gekoppeld, dan verplaatst het probleem naar een omliggende gemeente.⁶⁷ De gemeente Tiel kan het verplaatsingseffect binnen de eigen gemeentegrenzen voorkomen door aan alle horecabedrijven de toegangsleeftijd aan de sluitingstijd te koppelen.

Jaarlijks terugkerende evenementen

Artikel 35 geeft de burgemeester de mogelijkheid om aanvragen voor jaarlijks terugkerende evenementen collectief op het zelfde tijdstip in te dienen. De VNG stelt dat op het moment van aanvraag onzeker is of dezelfde persoon de komende jaren als leidinggevende optreedt.

⁶¹ www.vng.nl (zoek op standpunt VNG Drank- en Horecawet, Brief aan Raad van State 2009)<6 december 2011>.

⁶² *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 3, p.22 (MvT).

⁶³ www.vng.nl (zoek op standpunt VNG Drank- en Horecawet, Reactie VNG op wetswijziging 2010)<7 december 2011>.

⁶⁴ www.vng.nl (zoek op standpunt VNG Drank- en Horecawet, Brief aan Minister Klink 2008)<7 december 2011>.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 022, nr. 4.

⁶⁶ www.vng.nl (zoek op standpunt VNG Drank- en Horecawet, Brief aan Raad van State 2009)<9 december 2011>.

⁶⁷ www.vng.nl (zoek op standpunt VNG Drank- en Horecawet, Brief aan Minister Klink 2008)<7 december 2011>.

Bovendien vallen de evenementen niet ieder jaar op dezelfde datum.⁶⁸

§ 4.2 Advies Actal

Het Actal heeft in 2008 een toets uitgevoerd naar de administratieve lasten voor gemeenten en horeca ondernemers overeenkomstig de nieuwe DHW. Onderstaand volgen de belangrijkste bevindingen.

Vergunningverlening

Uit de MvT blijkt dat landelijk 7000 nieuwe vergunningaanvragen worden omgezet naar meldingen.⁶⁹ Dit betekent dat de gemeente Tiel minder vergunningen verleent. De wetgever verwacht dat het verwerken van een melding ongeveer drie uur in beslag neemt.⁷⁰ In de gemeente Tiel is men gemiddeld drie uur bezig met het verlenen van een vergunning.⁷¹ Dit betekent dat de gemeente Tiel even lang bezig is met het verwerken van een melding. Dit levert in beginsel geen lastenverlichting op. De praktijk moet uitwijzen of de gemeente daadwerkelijk drie uur bezig is met het verwerken van een melding.

Paracommerciele instellingen

Een gemeente besteedt gemiddeld vier uur aan het verlenen van een vergunning.⁷² In de gemeente Tiel bedraagt dit gemiddeld vijf uur. Op grond van de nieuwe wet koppelt een gemeente geen vergunningvoorschriften aan een vergunning. Daarnaast toetst de gemeente niet op concurrentie met overige horeca. Dit betekent dat op grond van de nieuwe DHW de gemeente minder tijd kwijt is aan vergunningverlening.⁷³ Het opstellen van een verordening kost echter de benodigde tijd. Het Actal verwacht dat gemeenten het eerste jaar geen lastenverlichting ervaren.

Detailhandelaren

Deze sanctie zorgt in beginsel voor lastenverzwaring. Dit komt doordat de sanctie een nieuwe handhavingstaak voor gemeenten vormen. Het Actal verwacht echter dat gemeenten deze sanctie nauwelijks opleggen in verband met het straffende karakter. De gemeente Tiel kan in het licht van artikel 6 EVRM van deze sanctie afzien.

Overige wijzigingen

De gemeente Tiel kan kiezen voor extra verordende bevoegdheden en zij kan gebruik maken van het instrument schorsing. Dit betreffen dus geen verplichte lastenverzwaringen.⁷⁴ Tot slot stelt het ACTAL dat de Pilot toezicht DHW een gedetailleerd beeld geeft van de bestuurslasten voor gemeenten omtrent het toezicht van de DHW.

§ 4.3 Pilot Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten

In 2008 is de Pilot Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten gestart waaraan 38 gemeenten hebben deelgenomen. De gemeenten Tiel, Oss, Woerden en Helmond hebben hier niet aan meegedaan. Het doel van de pilot was inzicht te krijgen in de bevindingen van gemeenten met de decentralisatie van het DHW-toezicht. Onderstaand volgt een toelichting op deze pilot.

⁶⁸ www.vng.nl (zoek op standpunt VNG Drank- en Horecawet, Brief aan Raad van State 2009)<9 december 2011>.

⁶⁹ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 30 (MvT).

⁷⁰ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 30 (MvT).

⁷¹ Interview horecacoördinator gemeente Tiel.

⁷² Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 31 (MvT).

⁷³ Interview horecacoördinator gemeente Tiel.

⁷⁴ Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr. 3, p. 31 (MvT).

Opzet pilot

De pilot bestond uit drie fases. De opstartfase bestond uit het opbouwen van kennis en inventariseren van het toezichtsgebied. Vervolgens kwam de ervaringsfase waarin het beleid werd uitgevoerd. Tot slot volgde de fase van bijstellen en verankeren.⁷⁵ Het interventiebeleid van de nVWA en de handhavingsstrategie van de gemeenten op grond van de DHW vormden het uitgangspunt voor het toezicht en handhaving. Elke gemeente ontving een budget voor de aanstelling van twee DHW-toezichthouders. Vervolgens koos iedere gemeente een strategie om te handhaven. Zij kon kiezen voor een voorfase van overleg en afstemming met de horeca ondernemers of direct sanctioneren. De gemeenten kregen opdracht om het gehele toezicht op de DHW uit te voeren. Dit mochten zij naar eigen inzicht verrichten. Een voorwaarde was wel dat op leeftijdsgrenzen werd gecontroleerd.⁷⁶

Resultaten

De deelnemende gemeenten zijn voornamelijk enthousiast over de decentrale uitvoering van het toezicht. Uit ervaringen blijkt dat het van belang is om het vergunningenbestand te actualiseren. Deze actualisatie zorgt voor veel werk maar heeft positieve effecten. Zo kunnen bepaalde vergunningen worden herzien. Bovendien inventariseren enkele gemeenten de procedure voor ontheffing op grond van artikel 35 van de vigerende DHW.⁷⁷

Doordat gemeenten zelf het toezicht uitvoeren krijgen zij een compleet beeld van de lokale situatie. Het gedrag van horecaondernemers wordt in kaart gebracht en de contacten met toezichthouders, politie en vergunningverleners worden beter. Diverse gemeenten stellen dat zij het toezicht gericht inzetten dan voor de pilot. Dit kwam door de onwetendheid van problemen binnen gemeenten. Bovendien worden horeca ondernemers meer betrokken bij de vergunningverlening. Zij zijn zich meer bewust van de geldende regels.⁷⁸

De gemeenten vinden de uitvoering van het DHW- toezicht een dure taak. Dit komt doordat toezichthouders vaak in duo's werken in verband met de veiligheid. Daarnaast vinden de horeca controles vaak in de avonden en weekenden plaats. Dit betekent dat gemeenten onregelmatigheidstoelagen moeten betalen. Bovendien is het toezicht een nieuwe taak voor gemeenten. Het opzetten van beleid en de coördinatie hiervan kost veel tijd.⁷⁹

Enkele gemeenten stellen dat het handhavingsbeleid moet worden herzien. Dit komt omdat het bestaande beleid in strijd is met bepalingen uit de DHW. Tevens komen enkele gemeenten tot het inzicht om een alcoholmatigingsbeleid op te stellen. De deelnemers die al gebruik maken van een alcoholmatigingsbeleid, gecombineerd met het toezicht op de DHW, zijn positief. Zij vinden dat het toezicht, de preventie en de regelgeving goed op elkaar aansluiten.⁸⁰

Een minpunt betreft het feit dat gemeentelijke toezichthouders vaak worden herkend. Dit heeft tot gevolg dat jongeren elkaar waarschuwen waardoor minder overtredingen op grond van artikel 20 worden geconstateerd. Het drankgedrag onder jongeren wordt op deze manier niet gereduceerd. Daarom vinden enkele gemeenten dat de strafbepaling voor jongeren moet worden uitgebreid.⁸¹

Tot slot komt naar voren dat gemeenten gericht handhaven. Er is een hogere toezichtfrequentie in vergelijking met de nVWA. Dit zorgt voor een hogere pakkans. Gemeenten willen vanuit preventief oogpunt overtredingen voorkomen. Zo blijkt uit resultaten

⁷⁵ *Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010*, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.29.

⁷⁶ *Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010*, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.3.

⁷⁷ *Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2011*, Nijmegen: NovioConsult 2011. p.45.

⁷⁸ *Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010*, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.63.

⁷⁹ *Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2011*, Nijmegen: NovioConsult 2011. p.12.

⁸⁰ *Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010*, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.26.

⁸¹ *Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010*, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.33.

dat gemeenten veel werken met waarschuwingen. Na het eerste pilot jaar neemt het aantal schriftelijke waarschuwingen af. Dit komt doordat horeca ondernemers de DHW regels beter naleven.⁸²

Op grond van het interventiebeleid van de DHW kunnen gemeenten een schriftelijke waarschuwing en een boeterapport opstellen. Onderstaand volgt een toelichting.

Tabel 1 Totalen schriftelijke waarschuwingen.⁸³

	Com. horeca	PC horeca	Supermarkt en slijterij	Artikel 35 ontheffing	Totaal
Totaal 2007 (nVWA)	144	46	18	18	226
Totaal 2008	429	70	77	44	620
Totaal 2009 (t/m september)	400	87	42	67	596
Procentuele toename in 2009 t.o.v. 2007 (afgerond)	160%				

Uit het rapport blijkt dat in 2008 en 2009 slechts 20% van de schriftelijke waarschuwingen betrekking had op overtreding van artikel 20 (verbod op verkoop van zwakalcoholhoudende drank aan jongere). De meeste waarschuwingen zijn gegeven voor het overtreden van artikel 24 lid 1 (geen leidinggevende aanwezig).⁸⁴

Tabel 2 Totalen opgestelde boeterapporten.⁸⁵

	Com. Horeca	PC horeca	Supermarkt en slijterij	Artikel 35 ontheffing	Totaal
Totaal 2007 (nVWA)	18	5	16	13	52
Totaal 2008	30	0	16	9	55
Totaal 2009 (t/m september)	34	6	10	5	55
Procentuele toename in 2009 t.o.v. 2007 (afgerond)	5%				

Het aantal boeterapporten is sinds de invoering van de pilot nauwelijks gestegen. Doordat gemeenten voornamelijk waarschuwingen geven wordt minder snel een boeterapport opgesteld. Tevens geven gemeenten aan dat het lastig is om een boeterapport uit te schrijven ten aanzien van overtreding van leeftijdsgrenzen. Dit komt doordat toezichthouders de verstrekkers van alcohol op heterdaad moeten betrappen. Desondanks blijkt uit het rapport dat de meeste boeterapporten zijn opgelegd voor overtreding van artikel 20 (verbod op verkoop van zwakalcoholhoudende drank aan jongere). Daarnaast wordt overtreding van artikel 24 lid 1 (geen leidinggevende aanwezig) veel geconstateerd.⁸⁶

Gemeenten kunnen naast de schriftelijke waarschuwing en het boeterapport gebruik maken van bestuursrechtelijke maatregelen. Uit onderstaande tabel blijkt dat gemeenten hier wisselend gebruik van maken. De gemeente welke 75 maal van het middel bestuursdwang gebruik heeft gemaakt hanteert een drankverordening. Enkele gemeenten stellen dat het middel bestuursdwang meer effect heeft. Dit omdat na bestuursdwang de vergunning eventueel kan worden ingetrokken.⁸⁷

⁸² Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.62.

⁸³ Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.45.

⁸⁴ Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.80.

⁸⁵ Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.41.

⁸⁶ Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.85.

⁸⁷ Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.75.

Tabel 2 Totalen bestuursdwang.⁸⁸

Pilotdeelnemer	Aantal in 2009	Toelichting
Pilotdeelnemer C	3	1x voornemen tot opleggen last onder dwangsom, 2x vergunning geweigerd met mogelijke bestuursrechtelijke maatregelen
Pilotdeelnemer E	75	Voor terrasbepalingen, afwezigheid leidinggevend, drankverstrekking zonder geldige vergunning
Pilotdeelnemer F	2	1x bestuursdwang artikel 3, 1x dwangsom artikel 20 lid 1
Pilotdeelnemer I	1	Bestuursdwang inzake opening van horecabedrijf zonder vergunning
Pilotdeelnemer L	1	Dreiging bestuursdwang i.v.m. niet aanleveren stukken nieuwe vergunningaanvraag
Pilotdeelnemer N	1	Bestuursdwang inzake alcoholverstrekking zonder vergunning
Totaal	83	

Aan de hand van de resultaten van de pilot is een herberekening omtrent de bestuurslasten gemaakt. De berekeningen van het Actal komen in grote lijnen overeen met de uitkomsten van de pilot.⁸⁹ Voor gemeenten betekent dit dat de bestuurslasten zowel toenemen als afnemen.

§ 4.4 Conclusie

De VNG vindt dat gemeenten te weinig instrumenten krijgen om het alcoholgebruik onder jongeren te reduceren. Zij vindt dat het gebruik van alcohol strafbaar moet worden gesteld. Tevens zorgt het koppelen van leeftijd aan sluitingstijden voor een verplaatsingseffect. Dit kan de gemeente Tiel voorkomen door voor alle horecabedrijven een toegangsleeftijd te koppelen aan de sluitingstijd. De maatregel voor detailhandelaren kan in het kader van artikel 6 EVRM worden afgeschaft. De VNG is tevreden met de decentralisatie van het toezicht van de DHW naar gemeenten.

Het Actal heeft geadviseerd dat de bestuurslasten voor gemeenten zowel toenemen als afnemen. Zo stelt het Actal dat de toezichtstaak in beginsel veel geld kost. Op lange termijn besparen gemeenten geld doordat zij gericht handhaven en minder tijd kwijt zijn aan het verlenen van vergunningen. Dit advies wordt aan de hand van de resultaten van de Pilot Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten bevestigd. Uit de pilot blijkt dat gemeenten enthousiast zijn over de decentrale uitvoering van het toezicht op de DHW. Het naleefgedrag onder drankverstrekkers neemt toe. Dit komt doordat gemeenten, in vergelijking met de nVWA, meer en specifiek toezicht houden. De meeste overtredingen worden gecorrigeerd door een waarschuwing. De contacten tussen gemeenten, politie en horecaondernemers worden versterkt. Dit zorgt ervoor dat horecaondernemers meer voorlichting krijgen over de DHW en zich meer bewust zijn van geldende regels. Met het gedecentraliseerde toezicht krijgen gemeenten meer zicht op lokale problematiek. Bovengenoemde resultaten kan de gemeente Tiel bereiken door haar vergunningenbestand te actualiseren. Dit is een voorwaarde voor het doelmatig handhaven en toezicht houden op naleving van de DHW.

⁸⁸ Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.86.

⁸⁹ www.rijksoverheid.nl (zoek op toezicht Drank- en Horecawet, Brief aan de Kamer 15-2-2010) <11 december 2011>.

Hoofdstuk 5: Wat kan de gemeente Tiel leren van de praktijkervaringen met de Drank- en Horecawet en de Algemene Plaatselijke Verordening in de gemeenten Oss, Woerden en Helmond?

In dit hoofdstuk komen de interviews aan de orde die met andere gemeenten zijn gehouden. Het doel is om te weten hoe deze gemeenten ten aanzien van de DHW en APV handelen. Tevens is gevraagd naar de positieve en negatieve ervaringen met het beleid. In paragraaf 6.1 komt de gemeente Oss aan bod, in paragraaf 6.2 de gemeente Woerden. Het interview dat met de gemeente Helmond heeft plaatsgevonden wordt in paragraaf 6.3 behandeld. Tot slot volgt in paragraaf 6.4 een conclusie.

Er is gekozen voor de gemeente Woerden omdat deze gemeente een vergelijkbaar inwoneraantal heeft. Daarnaast heeft zij afwijkende bepalingen in haar APV welke interessant voor de gemeente Tiel kunnen zijn. Helmond is gekozen omdat zij net als de gemeente Tiel veel gebruik maakt van het instrument last onder bestuursdwang. In de gemeente Tiel wordt dit instrument niet altijd juist toegepast, hoe gaat dit in Helmond? De gemeente Oss is benaderd omdat zij veelal gebruik maakt van het instrument last onder dwangsom. De gemeente Tiel heeft aangegeven dat zij hier in de toekomst meer gebruik van wil maken.⁹⁰

§ 5.1 Gemeente Oss

De gemeenteraad in de gemeente Oss heeft een Sanctiestrategie Horeca vastgesteld. Daarnaast hanteert zij een APV welke conform het APV-model 2010 is aangepast. Uit de sanctiestrategie blijkt dat overtredingen in 3 categorieën worden ingedeeld:

- Categorie 0: In deze situaties is er sprake van acuut gevaar en directe schade. Onmiddellijk optreden is geboden, bij voorkeur zowel bestuurs- als strafrechtelijk.
- Categorie 1: Dit soort overtredingen zijn niet direct spoedeisend, er is geen acuut gevaar. Er is wel sprake van een calculerende en/of malafide instelling van de overtreder. Tot slot gaat het om recidive.
- Categorie 2: De overtredingen van deze categorie zijn niet spoedeisend, er is geen direct gevaar of schade. Van recidive is evenmin sprake.⁹¹

Aan de hand van deze categorieën bepaalt de gemeente tot welke sanctie wordt overgegaan. Deze strategie verbetert de uniformiteit in het beleid en voorkomt willekeur door de gemeente.⁹²

APV bepalingen

In de APV van Oss staan in Afdeling 8: "Toezicht op openbare inrichtingen" bepalingen ten aanzien van horecabedrijven. Het gaat om de exploitatievergunning, de sluitingstijden van horecabedrijven en terrasbepalingen. Onderstaand volgt een toelichting op de wijze waarop de gemeente Oss op grond van afdeling 8 van de APV handelt.

⁹⁰ Interview horecacoördinator gemeente Tiel.

⁹¹ Sanctiestrategie Horeca Gemeente Oss 2008, p.5.

⁹² Interview Oss.

Exploitatievergunning.

Bij overtreding van de vergunningvoorschriften krijgt de exploitant een schriftelijke waarschuwing. Hierbij wordt gewaarschuwd dat bij een volgende overtreding een last onder dwangsom wordt opgelegd. Indien de last onder dwangsom is uitgewerkt, kan de vergunning door de burgemeester worden ingetrokken.⁹³ Dit heeft zij slechts één maal gedaan. De gemeente Oss stelt dat een last onder dwangsom het meest doelmatige middel is om een overtreding te voorkomen. Exploitanten willen voorkomen dat ze in hun portemonnee geraakt worden.⁹⁴

Toch ondervindt de gemeente enkele problemen. Als een bedrijf in werking is zonder exploitatievergunning, krijgt de exploitant één maand de gelegenheid om de overtreding ongedaan te maken. De exploitant kan het bedrijf sluiten of alsnog de vergunning aanvragen.⁹⁵ Uit de praktijk blijkt dat deze procedure voor een lastenverzwaring zorgt. De gemeente vindt deze bepaling onwenselijk omdat zij lang bezig is met (mogelijke) legalisatie of sluiting.⁹⁶

Terrassen

De terrasvergunning geldt voor het gehele jaar. Dit komt door discussies tussen de gemeente en exploitanten met een zomer terrasvergunning. Deze exploitanten gebruikten het terras ook in het winterseizoen. Bij het exploiteren van een terras zonder terrasvergunning krijgt de exploitant een schriftelijke waarschuwing. Het terras moet binnen een termijn worden verwijderd.⁹⁷ In geval van spoedeisendheid, kan gebruik worden gemaakt van last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. De praktijk leert dat direct gebruik wordt gemaakt van een last onder bestuursdwang.⁹⁸ Bij overtreding van de terrasvoorschriften wordt een waarschuwing gegeven. Bij 2^e overtreding volgt een last onder dwangsom. Het afgelopen jaar is zeven maal een waarschuwing gegeven en twee maal een last onder dwangsom opgelegd. De gemeente is tevreden met haar beleid ten aanzien van terrassen.⁹⁹

Sluitingstijden

De sluitingstijden zijn per horecabedrijf in de exploitatievergunning vastgelegd. Bij overtreding volgt een waarschuwing. Indien dit niet werkt, volgt een last onder dwangsom. Indien dit is uitgewerkt, en wederom een overtreding wordt geconstateerd, dan kan de exploitatievergunning op basis van de APV door de burgemeester worden ingetrokken. Afgelopen jaar zijn twee dwangsommen opgelegd.¹⁰⁰

DHW

Ingeval exploitatie plaatsvindt zonder een drankvergunning dan maakt de gemeente Oss een onderscheid in de volgende situaties:

- a. Een nieuw horecabedrijf.
- b. Overname van een bestaand bedrijf met eventueel tijdelijke gedoogverklaring.
- c. Wijziging van de ondernemingsvorm.
- d. Vervallen vergunning i.v.m. tijdsverloop of afgifte vervangende vergunning.¹⁰¹

Uit de praktijk blijkt dat dit onderscheid voor hoge administratieve lasten zorgt omdat zij per

⁹³ Sanctiestrategie Horeca Gemeente Oss 2008, p.14.

⁹⁴ Interview Oss.

⁹⁵ Sanctiestrategie Horeca Gemeente Oss 2008, p.5.

⁹⁶ Interview Oss.

⁹⁷ Sanctiestrategie Horeca Gemeente Oss 2008, p.15.

⁹⁸ Interview Oss.

⁹⁹ Interview Oss.

¹⁰⁰ Sanctiestrategie Horeca Gemeente Oss 2008, p.14.

¹⁰¹ Sanctiestrategie Horeca Gemeente Oss 2008, p.9.

situatie anders moet handhaven. Zij wil de aanpak van de gemeente Tiel overnemen. Het college van B&W in de gemeente Oss handhaaft middels een schriftelijke waarschuwing en een last onder dwangsom. In 2011 is twee maal een last onder dwangsom opgelegd.¹⁰²

De gemeenteraad in de gemeente Tiel kan, aan de hand van de ervaringen van de gemeente Oss, haar horecabeleid aanpassen op de volgende gebieden:

DHW:

- Ten aanzien van de DHW kan het college van B&W meer gebruik van het instrument last onder dwangsom maken. De hoogte van de dwangsom, variërend van 250- tot 750 euro, heeft een afschrikwekkende functie.¹⁰³ Dit maakt het sanctiebeleid van de gemeente Oss in grote lijnen effectief. Dit blijkt uit het aantal opgelegde dwangsommen.

APV:

- De gemeenteraad kan een artikel in haar APV opnemen waarbij algemene sluitingstijden worden vastgesteld. Dit zorgt voor uniformiteit in beleid en handhaving. Daarnaast kan zij het terrasseizoen afschaffen en kan de burgemeester terrasvoorschriften opnemen in de exploitatievergunning.

Tot slot kan de gemeenteraad een sanctiestrategie opstellen waarbij overtredingen in drie categorieën worden ingedeeld. Enerzijds voorkomt dit willekeur in handhaving. Anderzijds bespaart de gemeente tijd en geld. Dit komt doordat zij minder afwegingen maakt met betrekking tot de vraag of zij wil handhaven, en zo ja, wel bestuursrechtelijk instrument zij wil toepassen.

§ 5.2 Gemeente Woerden

De gemeente Woerden hanteert een Nota Horecabeleid 2007. De APV dateert uit 2011 en is vastgesteld conform het VNG APV-model 2010. De gemeente heeft echter geen handhavingsplan. Volgens de gemeente is dit toe te schrijven aan onvoldoende handhavingscapaciteit. Daarom handhaaft de gemeente het horecabeleid middels een "piep"-systeem. Dit betekent dat handhaving plaatsvindt naar aanleiding van klachten. Bij een overtreding wordt per geval afgewogen welk handhavingsmiddel effectief, proportioneel en subsidiair is. Uit de praktijk blijkt dat het "piep"-systeem voor rechtsonzekerheid zorgt.¹⁰⁴

APV bepalingen

In de APV van Woerden staan in Afdeling 8: "Toezicht op openbare inrichtingen" bepalingen ten aanzien van horecabedrijven. Het gaat om de exploitatievergunning, de sluitingstijden en terrasbepalingen. Onderstaand volgt een toelichting op de wijze waarop de gemeente Woerden op grond van afdeling 8 van de APV handelt en wat de ervaringen hiermee zijn.

Exploitatievergunning

De burgemeester verleent geen exploitatievergunning voor paracommerciële instellingen en voor de volgende horecabedrijven: hotels, pensions, restaurants, ijssalons en tearooms verbonden aan een bakkerij. Voor de overige bedrijven, zoals een café of discotheek, wordt gekeken naar het risicoprofiel en de te verwachten mate van overlast. De gemeente is van mening dat je alleen een vergunning moet verlenen indien het risicoprofiel dat vereist.

¹⁰² Interview Oss.

¹⁰³ Interview Oss.

¹⁰⁴ Interview Woerden.

Terrassen

De gemeenteraad heeft in afwijking van de model-APV van de VNG artikel 2:29 in haar APV opgenomen. Onderstaand volgt een toelichting.

- Paracommerciële horecabedrijven kunnen zonder vergunning een terras inrichten.
- Commerciële horecabedrijven zonder exploitatievergunning hebben geen terrasvergunning nodig, mits het terras op eigen terrein ligt.
- Bij commerciële horecabedrijven met exploitatievergunning worden terrasvoorschriften in de exploitatievergunning opgenomen.¹⁰⁵

Artikel 2:29 lid 4 van de APV Woerden bepaalt de openings- en sluitingstijden voor terrassen. Hierdoor wordt overlast door terrassen van paracommerciële instellingen en commerciële horecabedrijven zonder exploitatievergunning in de nachtelijke uren voorkomen.¹⁰⁶ De gemeente is tevreden met dit beleid.¹⁰⁷

De inhoudelijke vereisten voor de terrassen zijn vastgelegd in een convenant. In dit convenant zijn regels opgenomen met betrekking tot meubilair, situering, en omvang. Doordat dit beleid samen met de terrashouders in Woerden is opgesteld, worden de beleidsregels goed nageleefd.¹⁰⁸

Verboden drankgebruik

Uit de praktijk blijkt dat de gemeente veel last ondervindt van alcoholgebruik onder jongeren.¹⁰⁹ Op grond van artikel 2:48 van de APV Woerden heeft het college van B&W alle schoolpleinen en speel- en ontmoetingsplekken als non-alcoholgebieden aangewezen.¹¹⁰ Dit kan als er een gerechtvaardigde vrees bestaat voor aantasting van de openbare orde. Sinds invoering van de non-alcoholgebieden is het aantal meldingen met betrekking tot drankoverlast van jongeren de afgelopen drie jaar gereduceerd.¹¹¹

De gemeenteraad in de gemeente Tiel kan, aan de hand van de ervaringen van de gemeente Woerden, haar horecabeleid aanpassen op het volgende gebied:

APV:

- De gemeenteraad kan een artikel, zoals artikel 2:29 van de APV Woerden, opnemen waarbij de gemeenteraad regels stelt ten aanzien van terrassen. Dit zorgt voor lastenvermindering.

¹⁰⁵ Artikel 2:29 APV Woerden.

¹⁰⁶ Artikel 2:29 APV Woerden.

¹⁰⁷ Interview Woerden.

¹⁰⁸ Interview Woerden.

¹⁰⁹ Interview Woerden.

¹¹⁰ Artikel 2:48 APV Woerden.

¹¹¹ www.woerden.nl (zoek op alcoholgebieden, extra non alcoholgebieden) <11 december 2011>.

§ 5.3 Gemeente Helmond

De gemeenteraad in de gemeente Helmond heeft haar regels om te handhaven vastgelegd in het Stappenplan handhaving horeca Helmond 2009. Tevens zijn aparte beleidsregels voor de handhaving van sluitingstijden en terrassen. De APV van Helmond dateert uit 2008 en is conform het APV-model van de VNG vastgesteld.

APV bepalingen

In de APV van Helmond staan in Afdeling 3: "Toezicht op openbare inrichtingen" bepalingen ten aanzien van horecabedrijven. Het gaat om de sluitingstijden en terrasbepalingen. Onderstaand volgt een toelichting op de wijze waarop de gemeente Helmond op grond van afdeling 3 van de APV handelt en wat de ervaringen zijn.

Overlastvergunning

De gemeente kent geen exploitatievergunning maar een overlastvergunning. Deze vergunning is nodig als het gaat om een afhaalcentrum (waar niet ter plaatse geconsumeerd wordt), in een door de burgemeester aangewezen gebied of om een horecabedrijf waar slechts alcoholvrije dranken geschonken worden.¹¹² Voor een horecabedrijf waar alcohol

wordt geschonken, wordt de aanvraag voor een drankvergunning aangemerkt als een aanvraag voor een overlastvergunning. De regels omtrent de overlastvergunning zijn vastgelegd in de Overlastverordening horeca- en aanverwante bedrijven 2006. Op grond van deze verordening heeft de burgemeester onlangs een coffeeshop uit vrees voor verstoring van de openbare orde gesloten.¹¹³

De gemeente maakt bij exploitatie zonder overlastvergunning een onderscheid in de volgende situaties:

- a. Er wordt een nieuwe (of bestaande) inrichting geëxploiteerd zonder vergunning;
- b. Er heeft zich een wijziging in ondernemingsvorm voorgedaan;
- c. De overlastvergunning is geweigerd en er wordt toch geëxploiteerd;
- d. De overlastvergunning is ingetrokken en er wordt toch geëxploiteerd.¹¹⁴

In situatie a en b wordt de exploitant alsnog de mogelijkheid geboden een vergunning aan te vragen. Hiervoor is afgelopen jaar drie maal een waarschuwing gegeven. Indien dit niet, of niet tijdig gebeurt, wordt op grond van de overlastverordening een last onder bestuursdwang opgelegd. Alleen bij sub c en d wordt onmiddellijk tot last onder bestuursdwang overgegaan. Dit is het afgelopen jaar twee maal voorgekomen.¹¹⁵

Sluitingstijden

In Helmond geldt een algemene sluitingstijd, te weten 03:00 uur. Bij overtreding van sluitingstijden wordt een waarschuwing gegeven. Indien dit niet werkt, volgt een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. Indien meer dan drie overtredingen van de sluitingstijd in één jaar voorkomen, dan wordt de dwangsom verbeurd. Indien de laatste overtreding meer dan één jaar geleden is, volgt opnieuw een waarschuwing. De gemeente stelt dat het sluitingstijdenbeleid goed wordt nageleefd. Dit jaar is één vooraankondiging tot een last onder dwangsom opgelegd.¹¹⁶

Terrassen

In Helmond zijn geen terrasseizoenen. Bij het exploiteren van een terras zonder terrasvergunning krijgt de exploitant een schriftelijke waarschuwing dat het terras moet

¹¹² www.helmond.nl (zoek op overlastvergunning, vergunningen, overlastvergunning) <11 december 2011>.

¹¹³ Interview Helmond.

¹¹⁴ Stappenplan handhaving horeca Helmond 2009, p.4.

¹¹⁵ Interview Helmond.

¹¹⁶ Beleidsregel ontheffingen en sluitingstijden Helmond 2009.

worden verwijderd. Indien dit niet gebeurt, volgt een last onder dwangsom.¹¹⁷ De gemeente wijkt in de praktijk van haar sanctiestrategie af. Zij gebruikt bijna altijd het instrument last onder bestuursdwang.

Bij overtreding van de terrasvoorschriften volgt een waarschuwing. Indien dit niet helpt, volgt een last onder dwangsom. De gemeente stelt dat het geven van een waarschuwing voldoende is. Het afgelopen jaar zijn vijf waarschuwingen voor het overtreden van de terrasvoorschriften gegeven.¹¹⁸

DHW

De gemeente maakt bij exploitatie zonder drankvergunning een onderscheid in de volgende situaties:

- a. Een nieuw horecabedrijf.
- b. Overname van een bestaand bedrijf met eventueel tijdelijke gedoogverklaring.
- c. Wijziging van de ondernemingsvorm.
- d. De horecaverunning is geweigerd en er wordt toch geëxploiteerd.
- e. Er wordt gehandeld in strijd met andere voorschriften dan die tot intrekking op grond van 31 DHW kunnen leiden.
- f. De horecaverunning is vervallen en er wordt geëxploiteerd.¹¹⁹

Uit de praktijk blijkt dat deze werkwijze, net als in de gemeente Oss, voor hoge administratieve lasten zorgt. Het college van B&W bepaalt eerst of legalisatie van het horecabedrijf mogelijk is. Indien dit niet mogelijk is, dan volgt middels bestuursdwang sluiting. Alleen in geval van sub e wordt een last onder dwangsom opgelegd. Het college van B&W heeft afgelopen jaar vijf waarschuwingen opgelegd en twee maal middels een last onder bestuursdwang een horecabedrijf gesloten.¹²⁰

De gemeenteraad in de gemeente Tiel kan, aan de hand van de ervaringen van de gemeente Helmond, haar horecabeleid aanpassen op het volgende gebied:

APV:

- De gemeenteraad kan een artikel in haar APV opnemen waarbij algemene sluitingstijden voor horecabedrijven worden vastgesteld. Indien meer dan drie overtredingen van de sluitingstijd in één jaar tijd voorkomen, kan de gemeente een dwangsom verbeuren.

¹¹⁷ Nadere regels en beleidsregels terrassen Helmond 2011, p.6.

¹¹⁸ Interview Helmond.

¹¹⁹ Stappenplan handhaving horeca Helmond 2009, p.4.

¹²⁰ Interview Helmond.

§ 5.4 Conclusie

De gemeente Tiel kan van het beleid in Woerden, Helmond en Oss leren. Er kan onderscheid worden gemaakt in een integraal horecabeleid zoals de gemeente Oss en Helmond kennen en een summier horecabeleid zoals de gemeente Woerden hanteert.

De gemeente Oss past voornamelijk het instrument last onder dwangsom toe. Uit de praktijkervaringen blijkt dat zij hier positieve ervaringen mee heeft. In dit kader, kan de gemeente Tiel in haar handhaving ten aanzien van de DHW en APV, meer gebruik maken van een last onder dwangsom.

Het college van B&W in de gemeente Woerden wijst ter bestrijding van alcoholgebruik in de openbare ruimte non-alcoholgebieden aan. Tevens kan de gemeenteraad in de gemeente Tiel in haar APV een bepaling opnemen welke regels stelt ten aanzien van terrassen. Hierdoor hebben paracommerciële instellingen (mits het terras op eigen terrein ligt) en horecabedrijven met exploitatievergunning hebben dan geen terrasvergunning meer nodig. Op deze wijze worden de administratieve lasten voor de gemeente en de exploitant gereduceerd.

De gemeente Helmond gebruikt in tegenstelling tot de gemeente Oss veelal het instrument last onder bestuursdwang. De gemeente Tiel kan het sluitingstijdenbeleid van de gemeente Helmond overnemen. Bij meer dan drie overtredingen in één jaar tijd wordt een dwangsom verbeurd. Uit de praktijk blijkt dat het sluitingstijdenbeleid goed wordt nageleefd.

Hoofdstuk 6: Welke mogelijkheden heeft de gemeente Tiel ten aanzien van de nieuwe Drank- en Horecawet en hoe zou de nieuwe Algemene Plaatselijke Verordening er in dit kader uitzien?

In voorgaande hoofdstukken is onderzocht hoe de gemeente Tiel de DHW heeft geïmplementeerd, wat de nieuwe DHW inhoudt en op wat de praktijkervaringen van andere gemeenten zijn met betrekking tot de DHW en de APV. Aan de hand van deze bevindingen worden in deze laatste deelvraag de mogelijkheden voor de gemeenten Tiel gepresenteerd. In paragraaf 6.1 worden de wensen van de gemeente Tiel weergegeven. In paragraaf 6.2 worden de opties toegelicht die de gemeente Tiel op grond van de nieuwe DHW heeft en worden suggesties gedaan hoe de APV kan worden aangepast. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 6.3 met een conclusie afgesloten.

§ 6.1 Wensen gemeente Tiel

De horeca coördinator vindt dat het huidige exploitatievergunningensysteem naar behoren werkt. Voordat een exploitatievergunning wordt verleend, worden alle betrokken personen nagetrokken en moeten horecabedrijven een veiligheidsplan overleggen. Op deze wijze wordt mogelijke overlast voorkomen. De nieuwe model-APV van de VNG staat in het teken van deregulering en lastenverlichting. De horeca coördinator ziet echter meerwaarde in het huidige vergunningensysteem en vindt dat lastenverlichting geen doel op zich mag zijn. Kortom: de gemeente Tiel acht het niet noodzakelijk om over te gaan tot deregulering in haar APV en vergunningensysteem.¹²¹

Met betrekking tot het reguleren van het alcoholgebruik onder jongeren heeft de horeca coördinator aangegeven dat de gemeente Tiel dit wil aanpakken.¹²² Dit omdat de nieuwe DHW zich toespitst op het tegengaan van de schadelijke effecten van alcoholgebruik.

§ 6.2 Aanpassingen

Onderstaand volgt een uitleg over beleidsruimte die de gemeenteraad en de burgemeester op grond van de nieuwe DHW hebben. De imperatieve bepalingen worden niet toegelicht omdat deze in paragraaf 3.3 zijn behandeld.

Facultatieve weigerings-en intrekkinggronden

De burgemeester van Tiel kan een vergunning intrekken indien:

- De vergunninghouder de vergunningvoorschriften niet nakomt.
- Er sprake is van artikel 3 van de Wet Bibob.
- Een vergunninghouder in een periode van twee jaar ten minste drie maal op grond van artikel 30a lid 1 om bijschrijving van een persoon op het aanhangsel bij de vergunning heeft verzocht en de burgemeester die wijziging van het aanhangsel ten minste driemaal heeft geweigerd op grond van artikel 30a lid 5.

De burgemeester van Tiel kan een vergunning weigeren indien:

- Op grond van artikel 27 lid 3 een negatief advies van het Bureau integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur volgt.

¹²¹ Interview horecacoördinator gemeente Tiel.

¹²² Interview horecacoördinator gemeente Tiel.

Verordening

Op grond van artikel 4 moet de gemeenteraad bij verordening regels stellen aan alcoholverstrekking in paracommerciële instellingen. Hierin moeten in ieder geval de alcohol schenktijden zijn vastgesteld. Tevens moet de verordening regels over verstrekking van alcohol tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard en niet-verenigingsgebonden activiteiten

bevatten. De gemeenteraad kan de verordening aanvullen. Er kan worden gedacht aan een onderscheid tussen soorten verenigingen. Een voetbalvereniging kent meer jeugdige leden dan een schaakvereniging. De schenktijden kunnen daarop worden aangepast.

De gemeenteraad kan op grond van artikel 25a bij verordening de toegangsleeftijd koppelen aan de sluitingstijd. In het belang van de openbare veiligheid en ter bescherming van de volksgezondheid van de jeugd kan zij bijvoorbeeld voor horecabedrijven die toegang geven aan 18 tot 21 jarigen in het weekend een sluitingstijd van 02:00 uur te hanteren. Voor horecabedrijven met een toegangsleeftijd van 21 jaar en ouder kan een eindtijd van bijvoorbeeld 04:00 uur gelden. Dit moet nog nader worden onderzocht.

Op grond van artikel 25b kan de gemeenteraad bij verordening een toelatingsverbod voor jongeren onder de 21 jaar instellen. Zo wordt voorkomen dat jongeren onder de leeftijdsgrens van 21 jaar toegang krijgen tot niet voor hen bestemde gelegenheden. In paragraaf 2.2 is uitgelegd dat de gemeenteraad deze mogelijkheid op grond van de vigerende DHW niet benut.

De gemeenteraad kan op grond van artikel 26 lid 2 bij verordening een formulier vaststellen met aanvullende vragen voor een vergunningaanvraag. Dit kan als zij op grond van artikel 4 DHW onderscheid in paracommerciële instellingen wil maken of in een verordening op grond van artikel 25b rekening wil houden met de aard van de horecalokaliteiten.¹²³

Sanctie detailhandelaren

De burgemeester kan op grond van artikel 19a niet-vergunningplichtige detailhandelaren het recht ontnemen alcoholhoudende drank te verkopen. Dit kan als detailhandelaren voor de derde maal in één jaar zwakalcoholische dranken verkopen aan jongeren onder de zestien jaar.¹²⁴ De burgemeester kan van deze sanctie afzien indien de ondernemer daardoor wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt geschaad.

Het instrument schorsing.

Op grond van artikel 32 kan de burgemeester de drankvergunning voor bepaalde tijd schorsen. De schorsing kan minimaal 1 en maximaal 12 weken duren. Alleen in de situatie waarbij de burgemeester de vergunning kan intrekken, mag een afweging worden gemaakt tussen het instrument schorsing of intrekking van de vergunning.

¹²³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 022, nr. A, p.7.

¹²⁴ F. Joosten, 'Nieuwe Drank- en Horecawet', *Burgemeestersblad* 2011, p. 22-23.

Handhaving van de DHW

- De gemeente Tiel kan haar sanctie omtrent het exploiteren zonder drankvergunning behouden.
- De gemeente Tiel kan haar sanctie omtrent overtreding van artikel 24 van de DHW, dat onder de werking valt van artikel 31 lid 2, wijzigen. Het overtreden van artikel 24 betreft in de nieuwe wet de situatie wanneer de leidinggevende die op de bijlage van de vergunning staat geschreven niet aanwezig is. De gemeente Tiel moet in haar drankvergunning deze regel als vergunningvoorschrift opnemen. Anders kan de burgemeester de vergunning op grond van artikel 31 niet intrekken.
- Daarnaast kan zij haar sanctie voor overtreding van artikel 31 aanpassen. Op dit moment trekt het college van B&W na drie waarschuwingen de vergunning in. De vraag is of deze maatregel proportioneel en subsidiair is. Om dit op te lossen kan de burgemeester een waarschuwing geven, dan overgaan tot een last onder dwangsom en tot slot de vergunning intrekken. Als de vergunning is ingetrokken bestaat het gevaar dat de exploitant zonder vergunning exploitatie van het bedrijf voortzet. Daarom moet de gemeente afwegen of zij tevens middels een last onder bestuursdwang het horecabedrijf kan sluiten.
- De gemeente Tiel kan haar sanctie inzake overtreding van overige gronden uit artikel 31 lid 2 aanpassen. De gemeente kan bij overtreding van de nieuwe gronden een waarschuwing geven. Indien dit niet helpt, kan een last onder dwangsom worden opgelegd. Indien drie dwangsommen binnen twee jaar zijn verbeurd, dan kan de gemeente de vergunning intrekken.

APV

De VNG heeft de model-APV 2010 fors vereenvoudigd. Dit betekent dat voor zowel de gemeente Tiel als voor de horecaondernemer de regeldruk is verminderd. Met het oog op de nieuwe DHW en de vermindering van de regeldruk kan de gemeenteraad haar APV conform de model-APV van de VNG aanpassen. Tevens kan zij op één punt afwijken van de model-APV. Artikel 2:29 van de APV Woerden (terrasbepaling) kan als voorbeeld dienen. In paragraaf 2.3 is uiteengezet hoe de gemeente Tiel haar huidige APV heeft ingericht. Onderstaand volgt een uitleg over de belangrijkste wijzigingen die de gemeenteraad kan maken op grond van de herziene model-APV 2010.

In de herziene Afdeling 8 van de model-APV wordt de term “openbare inrichtingen” gehanteerd in plaats van “horecabedrijven”. Dit betekent dat niet alleen de horecabedrijven, zoals genoemd in de DHW, van toepassing zijn op deze afdeling. De ‘droge horecabedrijven’ zoals cafetaria’s en coffeeshops vallen ook onder deze afdeling.

Exploitatievergunning

Gemeenten mogen zelf bepalen of zij een exploitatievergunning willen behouden/aanpassen of willen invoeren. In de model-APV van de VNG is de exploitatievergunning in afgeslankte vorm behouden.

Uit artikel 2:28 van de model-APV 2010 blijkt dat een exploitatievergunning niet meer voor ieder horecabedrijf nog is:

- Inrichtingen die niet onder de DHW vallen ('droge horeca'), met uitzondering van risicovolle bedrijven zoals coffeeshops, dit in verband met een Bibob-toets.
- Inrichtingen die onder de DHW vallen ('natte horeca') en die voor ernstige overlast hebben gezorgd. Een voorbeeld van ernstige overlast betreft overlast op straat bij de inrichting.¹²⁵

Uit artikel 2:28 lid 5 van de model-APV blijkt dat natte horecabedrijven, die in de zes maanden voorafgaand aan de inwerkingtreding van de APV geen ernstige overlast veroorzaken een vrijstelling van de vergunningplicht krijgen. Bovendien geldt dit voor bedrijven die zich nieuw in de gemeente vestigen waarbij geen weigeringsgronden aanwezig zijn. Zij krijgen een vrijstelling voor een bepaalde proefperiode. Veroorzaakt het bedrijf geen ernstige overlast, dan krijgt het een permanente vrijstelling.¹²⁶ Dit betekent dat de horeca coördinator moet inventariseren voor welke droge en natte horecabedrijven een exploitatievergunning nodig is.

Terrasbepaling

De gemeenteraad kan in afwijking van de model-APV een terrasbepaling opnemen. De genoemde APV-bepaling van de gemeente Woerden kan als voorbeeld dienen. Middels deze bepaling worden algemene regels voor een terrasvergunning gesteld. Indien noodzakelijk kunnen in de exploitatievergunning terrasvoorschriften worden opgenomen.

Verboden drankgebruik

Op grond van artikel 2:48 van de model-APV kan het college van B&W non-alcoholgebieden aanwijzen. Dit kan als er een gerechtvaardigde vrees bestaat voor aantasting van de openbare orde op de genoemde locatie. Het college van B&W maakt zoals aangegeven in paragraaf 2.1 gebruik van deze bevoegdheid. Het aantal non-alcoholgebieden kan worden uitgebreid. Zo kan het college van B&W station Tiel-Passewaaij en de omgeving van de Betuwehal aanwijzen als non-alcoholgebied.

Sluitingstijden

Voor horecabedrijven die s'-nachts langer openblijven verleent de burgemeester in de gemeente Tiel een nachtvergunning en een exploitatievergunning. Dit maakt het geheel onoverzichtelijk. Door twee vergunningen te verlenen, betekent dit dat strikt formeel bij sluiting de exploitatievergunning en nachtvergunning moeten worden ingetrokken. De nachtvergunning heeft echter geen juridische basis. Dit kan worden opgelost door in de APV een artikel op te nemen waarbij algemene sluitingstijden zijn vastgesteld. Voor openbare inrichtingen die af willen wijken van de sluitingstijd, kan een ontheffing worden aangevraagd. Het type dag,avond- of nachtvergunning kan worden afgeschaft.

¹²⁵ www.vng.nl (Zoek op Wijziging model-APV ivm horecaexploitatievergunning) <21 december 2011>.

¹²⁶ www.vng.nl (Zoek op Wijziging model-APV ivm horecaexploitatievergunning) <21 december 2011>.

Handhaving APV

- De gemeente Tiel kan haar sanctie omtrent het exploiteren zonder exploitatievergunning behouden.
- De gemeente kan haar sancties voor het exploiteren in strijd met de vergunningvoorschriften en het niet naleven van het veiligheidsplan aanpassen. Ten eerste kan geïnventariseerd worden of het veiligheidsplan nog noodzakelijk is. In dit plan staan o.a. regels over calamiteiten, brandveiligheid en huisregels. Veel regels uit het veiligheidsplan worden tevens genoemd in de voorwaarden uit het Gebruiksbesluit Brandveiligheid of op grond van oude wetgeving in de omgevingsvergunning.¹²⁷ In gevolge het nieuwe exploitatievergunningensysteem kan de burgemeester aan bedrijven die in het verleden overlast gaven een vergunning verlenen. Op deze wijze wordt de mogelijke overlast ook voorkomen.

Daarnaast kan de gemeente haar bestuursrechtelijke maatregelen op overtreding van de vergunningvoorschriften aanpassen. De exploitant kan eerst worden gewaarschuwd en krijgt, afhankelijk van de ernst van de situatie, één tot vier weken de tijd om de voorschriften alsnog na te leven. Bij tweede overtreding wordt een last onder dwangsom opgelegd. Wederom kan een termijn van één tot vier weken gelden. Bij drie verbeurde dwangsommen binnen twee jaar, kan de burgemeester de vergunning intrekken.

- De gemeente kan haar sancties inzake het exploiteren zonder nachtvergunning afschaffen aangezien de nachtvergunning geen juridische basis kent.
- De sancties voor het veroorzaken van overlast waardoor de woon- en leefsituaties nadelig negatief wordt beïnvloed kan de gemeente wijzigen. Ten eerste omdat de maatregelen punitief van aard zijn. Zo sluit de gemeente Tiel na twee waarschuwingen het horecabedrijf voor een maand. Zij kan voor een waarschuwing gevolgd door een last onder dwangsom kiezen.
- De gemeente kan het begrip *niet functioneren als goed gastheer of goed gastvrouw* afschaffen. Zij kan beter handhaven op grond van slecht levensgedrag uit het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999. Het begrip *goed gastheer of goed gastvrouw* heeft de gemeenteraad in haar Nota opgenomen omdat zij in de veronderstelling was dat zij de exploitatievergunning niet kan handhaven op grond van het Besluit. Uit jurisprudentie is inmiddels gebleken dat een exploitatievergunning kan worden ingetrokken op grond van het Besluit.¹²⁸ Het Besluit heeft juridisch gezien een sterkere fundering.

Overige maatregelen

De gemeente Tiel kan buiten de DHW en APV om een convenant opstellen waarin algemene regels worden vastgelegd.¹²⁹ Op deze manier kan zij algemene regels stellen en alleen indien nodig een vergunning verlenen. Voor het toezicht op de naleving van de DHW kan de gemeente samenwerking zoeken op regionaal niveau. Op deze wijze wordt geld bespaard en worden de toezichthouders niet continue herkend.

¹²⁷ www.rijksoverheid.nl (zoek op brandveilig gebruik gebouwen) <27 december 2011>.

¹²⁸ Rb. Arnhem 3 juli 2008, LJN BE8740.

¹²⁹ *Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010*, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.21.

§ 6.3 Conclusie

De gemeente Tiel heeft de volgende mogelijkheden op grond van de nieuwe DHW. De gemeenteraad is verplicht een verordening vast te stellen voor paracommerciële instellingen. Daarin kan de raad ook nadere regels stellen ten aanzien van de procedure voor een vergunningaanvraag. Daarnaast kan de gemeenteraad bij verordening een toelatingsverbod voor jongeren onder de 21 jaar invoeren. Tevens kan zij de toegangsleeftijd koppelen aan de sluitingstijden. Er moet nader worden onderzocht welke leeftijdsgrenzen en tijden kunnen gelden. In het kader van de openbare orde en veiligheid kan het college van B&W op grond van de APV het aantal non-alcoholgebieden uitbreiden om het alcoholgebruik onder jongeren op bepaalde hangplekken te reduceren. Daarnaast kan zij een convenant met horecaondernemers opstellen. De DHW biedt de burgemeester enkele instrumenten om overtreding op verkoop van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar te straffen. Zo kan hij aan detailhandelaren alcohol verkoopverbod opleggen. Bovendien kan hij de vergunning schorsen als hij intrekking van de vergunning als een te zwaar middel ziet.

De gemeente Tiel kan in het kader van de deregulering de model-APV 2010 van de VNG hanteren. De burgemeester verleent dan alleen voor horecabedrijven die in het verleden voor ernstige overlast hebben gezorgd en voor risicovolle horecabedrijven die een Bibob toets nodig hebben een exploitatievergunning. Bovendien kan de gemeente Tiel middels een afwijkende APV bepaling de terrasvergunning afschaffen. Bij bedrijven die een exploitatievergunning nodig hebben worden de terrasvoorschriften opgenomen in die exploitatievergunning. Tot slot kan de gemeente Tiel in haar exploitatievergunning het type dag,avond- en nacht horeca afschaffen. Zij kan algemene sluitingstijden in haar APV vastleggen en indien nodig afwijken middels een ontheffing. Indien wenselijk kan de gemeente Tiel algemene regels vastleggen in een convenant.

Het handhavingsbeleid van de gemeente ten aanzien van de APV en de DHW kan met de komst van de nieuwe DHW worden gewijzigd. De gemeente kan meer gebruik maken van het instrument last onder dwangsom. Tevens moet zij rekening houden met het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Voor het toezicht op de DHW kan de gemeente op regionaal niveau samenwerken.

Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen

§ 7.1 Centrale vraag

Wat verandert voor de gemeente Tiel met de komst van de gewijzigde Drank- en Horecawet en hoe de kan de gemeente Tiel haar beleidsruimte in het kader van de Drank- en Horecawet invullen?

§ 7.2 Conclusies

De huidige DHW kent veel dwingende bepalingen (zoals artikel 3,4,8,10,26,27 en 31). Daarnaast zijn juridische instrumenten en bevoegdheden opgenomen die de gemeente kan inzetten om alcoholmisbruik te beperken. De gemeenteraad heeft vier mogelijkheden om bij verordening het alcoholgebruik te reguleren. Hier heeft zij geen gebruik van gemaakt. De gemeenteraad heeft nooit de intentie gehad om een verordening op te stellen vanwege de onderbezetting bij bureau Toezicht en handhaving. In de toekomst wil de gemeente het alcoholgebruik onder jongeren aanpakken.

De gemeenteraad heeft in haar APV bepalingen opgenomen omtrent het toezicht op horecabedrijven. De meest kenmerkende APV bepalingen: het verbod om de orde te verstoren in een horecabedrijf, het exploitatievergunningstelsel en de sluitingstijden.

De nieuwe DHW biedt de gemeente Tiel meer instrumenten om het alcoholgebruik op lokaal niveau te reguleren. De gemeenteraad krijgt twee nieuwe bevoegdheden om een verordening op te stellen. Daarnaast wordt zij verplicht om een verordening voor paracommerciële instellingen vast te stellen. Voor het toezicht op de naleving van de DHW wordt de burgemeester verantwoordelijk. Jongeren onder de 16 jaar die op voor het publiek toegankelijke plaatsen alcoholhoudende drank aanwezig hebben of voor consumptie gereed hebben worden strafbaar. Detailhandelaren kan een alcohol verkoopverbod opgelegd. Dit kan de burgemeester opleggen als zij voor de derde maal in één jaar zwakalcoholische dranken verkopen aan jongeren onder de 16 jaar.

De VNG wil meer juridische instrumenten om het alcoholgebruik onder jongeren aan te pakken. Het koppelen van leeftijd aan sluitingstijden zorgt volgens de VNG in gemeenten voor een verplaatsingseffect. Tevens adviseert de VNG om de maatregel voor detailhandelaren in het kader van artikel 6 EVRM af te schaffen. Tot slot is de VNG blij met de decentralisatie van het toezicht naar gemeenten.

Volgens het Actal krijgen gemeenten na invoering van de DHW te maken met lastenverzwaring en lastenverlichting. De gemeente Tiel moet fors investeren in de nieuwe toezichtstaak. Op lange termijn bespaart de gemeente Tiel tijd en geld doordat zij gericht handhaaft en minder vergunningen verleend.

Uit het *Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten* blijkt dat gemeenten enthousiast zijn over de decentrale uitvoering van het toezicht op de DHW. Het naleefgedrag onder drankverstrekkers is toegenomen. Dit blijkt uit het feit dat de meeste overtredingen worden gecorrigeerd door een waarschuwing. Gemeenten houden meer en specifiek toezicht dan de nVWA. De contacten tussen gemeenten, politie en horecaondernemers zijn versterkt en horecaondernemers zijn zich meer bewust van de geldende regels. In de deelnemende gemeenten is de lokale problematiek rondom alcohol en overlast in kaart gebracht. Een voorwaarde voor een goede uitvoering van het toezicht op de DHW is een actualisatie van het vergunningenbestand.

De gemeente Tiel kan veel leren van het horecabeleid in de gemeenten Oss, Woerden en Helmond. Uit de praktijkervaringen blijkt dat Oss voornamelijk het instrument last onder dwangsom inzet. Uit het aantal opgelegde dwangsommen kan worden geconcludeerd dat het horecabeleid goed wordt nageleefd.

Het college van B&W in de gemeente Woerden wijst ter bestrijding van alcoholgebruik in de openbare ruimte non-alcoholgebieden aan. Daarnaast heeft de gemeenteraad een extra bepaling in haar APV opgenomen waarin regels ten aanzien van de terrassen zijn gesteld. De administratieve lasten zijn middels de terrasbepaling gereduceerd. Doordat de gemeente Woerden geen handhavingsbeleid hanteert bestaat onder de horecaondernemers rechtsonzekerheid.

In de gemeente Helmond staat het herstel van de overtreding voorop. Zij handhaaft haar beleid middels een waarschuwing en last onder bestuursdwang. Uit de praktijk blijkt dat het sluitingstijdenbeleid in de gemeente Helmond goed wordt nageleefd. Deze bepaling kan de gemeenteraad in de gemeente Tiel overnemen.

De gemeente Tiel heeft de volgende mogelijkheden op grond van de nieuwe DHW. De gemeenteraad kan bij verordening voor bepaalde horecabedrijven een toelatingsverbod voor jongeren onder de 21 jaar invoeren. Tevens kan zij de toegangsleeftijd koppelen aan de sluitingstijden. In het kader van de openbare orde kan het college van B&W het aantal non-alcoholgebieden uitbreiden. De burgemeester kan detailhandelaren een alcohol verkoopverbod opleggen. Tevens kan hij de vergunning schorsen als hij intrekking van de vergunning als een te zwaar middel ziet.

De gemeenteraad kan de model-APV 2010 van de VNG gebruiken. De burgemeester verleent dan slechts een exploitatievergunning voor een horecabedrijf dat in het verleden ernstige overlast heeft veroorzaakt en voor een risicovol horecabedrijf dat een Bibob toets nodig heeft. De gemeenteraad kan middels een afwijkende APV-bepaling de terrasvergunning in grote lijnen afschaffen. Bovendien kan het type dag,avond- en nacht horeca in de exploitatievergunning worden afgeschaft. De gemeenteraad kan algemene sluitingstijden in haar APV vastleggen. De burgemeester kan indien nodig afwijken middels een ontheffing. Dit zorgt voor lastenverlichting.

Het handhavingsbeleid van de gemeente Tiel kan ten aanzien van de APV en de DHW worden gewijzigd. Uit dit beleid blijkt dat het college van B&W voornamelijk gebruik maakt van het instrument last onder bestuursdwang. Tevens hanteert het college lange termijnen in haar handhaving en moet zij meer rekening houden met het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. De gemeente Tiel kan met betrekking tot het toezicht op de naleving van de DHW op regionaal niveau met gemeenten samenwerken.

De onderzoeker is van mening dat de nieuwe DHW de gemeente Tiel de mogelijkheid biedt om op lokaal niveau maatwerk te leveren. Zij krijgt meer taken en verantwoordelijkheden. Zo kan de gemeente sneller inspelen op lokale veranderingen en zal de besluitvorming sneller gaan. Daarentegen krijgen gemeenten te maken met bezuinigingen. Zij moeten meer taken uitvoeren met minder budget. Het succes van de uitvoering van de DHW is afhankelijk van een aantal factoren. Zo moet de gemeente haar vergunningbestand op orde hebben, beschikken over voldoende capaciteit om te handhaven en op tijd een handhavingsprogramma opstellen.

§ 7.3 Aanbevelingen

- De gemeenteraad wordt aanbevolen binnen een jaar na invoering van de DHW een verordening voor paracommerciële instellingen vast te stellen.
- De exploitatievergunning kan in de meeste situaties worden afgeschaft. Het voordeel is dat de burgemeester minder tijd kwijt is aan het verlenen van vergunningen. Tevens levert dit voor de horecaondernemer tijd- en geldbesparing op.
- De burgemeester kan de nachtvergunning afschaffen omdat deze geen juridische basis heeft. Door alleen een exploitatievergunning te verlenen versterkt de gemeente haar juridische positie. Bij sluiting van een horecabedrijf trekt de burgemeester dan enkel de exploitatievergunning in.
- De gemeenteraad kan onderzoeken en inventariseren of middels verordening de toegangsleeftijd aan de sluitingsleeftijd kan worden gekoppeld. Op deze wijze kan de gemeente Tiel het alcoholgebruik onder jongeren reguleren.
- De gemeenteraad kan nagaan of middels verordening een toelatingsverbod voor jongeren onder de 21 jaar voor bepaalde horecabedrijven kan worden vastgesteld.
- De gemeente Tiel zou haar terrasvergunning kunnen afschaffen. Voor horecabedrijven met een exploitatievergunning geldt dat in de exploitatievergunning de terrasvoorschriften worden opgenomen. Dit levert lastenverlichting op.
- Het college van B&W kan op grond van de APV het aantal non-alcoholgebieden uitbreiden om het alcoholgebruik onder jongeren op hangplekken te verminderen. Dit zorgt ervoor dat de overlast rondom station Tiel-Passewaaij en in de omgeving van de Betuwehal wordt gereduceerd.
- De gemeenteraad kan in het handhavingsbeleid een onderscheid maken tussen categorieën van spoedeisendheid. Hierin wordt bepaald tot welke sanctie wordt overgegaan. Deze strategie verbetert de uniformiteit en voorkomt willekeur door de gemeente.
- De gemeenteraad kan het begrip *niet functioneren als goed gastheer of goed gastvrouw* afschaffen. Zij kan beter handhaven op grond van slecht levensgedrag uit het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999. Dit levert juridische gezien voor de gemeente een sterkere positie op.
- De gemeenteraad kan inventariseren of zij het veiligheidsplan kan afschaffen. Veel regels uit het veiligheidsplan worden tevens genoemd in de voorwaarden uit het Gebruiksbesluit Brandveiligheid of op grond van oude wetgeving in de omgevingsvergunning. Afschaffing van het veiligheidsplan levert de gemeente lastenverlichting op.
- De burgemeester kan de volgende instrumenten op grond van de nieuwe DHW gebruiken: de sanctie voor detailhandelaren en het instrument schorsing.
- De gemeente wordt aanbevolen om in aanloop naar de nieuwe DHW, en voor een goede uitvoering van de DHW, samen te werken met politie, brandweer en horecaondernemers. Dit kan de gemeente in een convenant vastleggen.
- Er kan voor het toezicht op de naleving van de DHW op regionaal niveau met andere gemeenten worden samengewerkt. Een voordeel is dat gemeenten geld besparen en de gemeentelijke toezichthouders minder vaak worden herkend.
- Het is van belang dat de gemeente haar vergunningbestand actualiseert. Hierdoor kan zij op grond van de nieuwe DHW effectief handhaven.
- De juridische afdeling moet de sancties uit haar handhavingsbeleid toetsen op subsidiariteit en proportionaliteit.

Hoofdstuk 8: Evaluatie

Het gedane onderzoek is met vallen en opstaan tot stand gekomen. Het opgestelde onderzoeksplan is na enige aanpassingen gevolgd.

De interviews met andere gemeenten hebben niet geheel tot het gewenste resultaat geleid. Deze gemeenten konden niet uitleggen op welke wijze zij de nieuwe DHW willen implementeren. Tevens hield de medewerking van een gemeente te wensen over waardoor in een kort tijdsbestek een andere gemeente is benaderd. Op deze manier is getracht de deelvraag gefundeerd te beantwoorden. De geïnterviewde gemeenten hebben aangegeven dat zolang het wetsvoorstel nog niet definitief van kracht is en de VNG nog geen praktijkmodellen publiceert, zij geen beleid ontwikkelen.

Een zwak punt is dat slechts met één medewerker van de gemeente Tiel een interview is afgenomen. Wel zijn gedurende het onderzoek de handhavingsaspecten van de nieuwe DHW en de APV besproken met de handhavingscoördinator in de gemeente Tiel, dhr. D. Volmer. Omdat het om een wetsvoorstel gaat zijn er weinig medewerkers met kennis van het wetsvoorstel. Daarnaast zijn slechts twee gerechtelijke uitspraken in het onderzoek aangehaald. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat er geen jurisprudentie is over het wetsvoorstel.

Tevens is het boek van F.Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk 2009*, gebruikt. In 2011 is een nieuwe uitgave gepubliceerd. Wegens vertraging in de bestelling van de gemeente Tiel is het boek voor dit onderzoek te laat aangekomen.

Ondanks deze wijzingen en minpunten heeft het onderzoek geresulteerd in een rapport dat bruikbaar is voor de gemeente Tiel. Dit rapport geeft nieuwe inzichten met betrekking tot de implementatie van de nieuwe DHW. Daarnaast heeft het onderzoek voor de gemeente inzichtelijk gemaakt welke juridische mogelijkheden zij heeft om haar APV aan te passen. Bovendien zijn de positieve en negatieve kanten van het wetsvoorstel belicht.

Omdat dit rapport het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet als onderwerp heeft, is nog niet te voorspellen hoe de wet in de praktijk functioneert. De adviezen die in dit onderzoek zijn gegeven zijn dan ook voornamelijk van algemene aard. In het rapport zijn minpunten van het wetsvoorstel genoemd. De gemeente is van deze gebreken op de hoogte en kan hiermee haar voordeel doen bij het opstellen van beleid.

Literatuurlijst

Boeken

Baarda, De Goede & Teunissen 2005

D.B. Baarda, M.P.M. de Goede & J. Teunissen, *Basisboek Kwalitatief onderzoek*, Groningen/Houten: Wolters Noordhoff, 2005

Bastiaans e.a. 2010

M.H. Bastiaans e.a., *Leidraad voor juridische auteurs. Voetnoten, bronvermeldingen, literatuurverwijzingen en afkortingen in Nederlandstalige publicaties*, Deventer: Kluwer 2010.

Brederveld 2005

E. Brederveld, *Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2005

Burkens, Kummeling, Vermeulen & Widdershoven

M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen & R.J.G.M. Widdershoven, *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2006

Dölle & Elzinga 2004

A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004

IJzermans & Van Schaaijk 2007

M.G. IJzermans & G.A.F.M. van Schaaijk, *Oefening baart kunst*, 's-Gravenhage: Boom Juridische Uitgevers 2007

Joosten 2009

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

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2011.

Interviews

Staassen 2011

Staassen, *Wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet en het handhavingsbeleid*, interview met dhr. H. Staassen, Oss, 24 november 2011.

Elberse-Van Wijk 2011

Elberse-van Wijk, *Wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet en het handhavingsbeleid*, interview met mevr. M.C.M. Elberse van Wijk, Woerden, 1 december 2011.

Reen-Vossen 2011

Van Reen-Vossen, *Wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet en het handhavingsbeleid*, interview met mevr. W.J.E. Reen-Vossen, Helmond, 8 december 2011.

Artikelen en Rapporten

Joosten 2011

F. Joosten, 'Nieuwe Drank- en Horecawet', *Burgemeestersblad* 2011, p. 22-23

Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010

Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010, Nijmegen: NovioConsult 2010

Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2011

Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2011, Nijmegen: NovioConsult 2011

Reader

Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Juridische Hogeschool Avans-Fontys, *Competentieboek E3 en E4. Afstuderen*, jaargroep E3 E4 2011-2012

Jurisprudentie

ABRvS 24 juli 2002, *LJN* AE5724

Rb. Arnhem 3 juli 2008, *LJN* BE8740

Parlementaire Stukken

Kamerstukken II 1999/00, 25 969, nr. 3.

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

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

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

Wetten

Drank- en Horecawet

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Gemeentewet

Grondwet

Besluiten

Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999

Besluit aanwijzing gebieden hinderlijk drankgebruik gemeente Tiel 19 mei 2009

Internetbronnen

www.actal.nl <25 december 2011>

www.bndestem.nl <25 december 2011>

www.gemeentelangedijk.nl <25 december 2011>

www.halderberge.nl <25 december 2011>

www.helmond.nl <25 december 2011>

www.oss.nl <25 december 2011>

www.rijksoverheid.nl <25 december 2011>

www.tweedekamer.nl <25 december 2011>

www.vng.nl <25 december 2011>

www.vwa.nl <25 december 2011>

www.wetten.nl <25 december 2011>

www.woerden.nl <25 december 2011>