

De gemeente Halderberge en de gewijzigde Drank- en Horecawet:



veel mogelijk- en benodigdheden!

De gewijzigde Drank- en Horecawet en de gemeente Halderberge: veel mogelijk- en benodigdheden!



Naam: P.M. Stoop
Studentnummer: 2009253
Opleiding: HBO-Rechten
Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Afstudeerorganisatie: Gemeente Halderberge
Naam afstudeermentor: de heer F.A.O.M. Bogers
Naam eerste afstudeerdocent: mevrouw mr. S.K. Rijvers
Naam tweede afstudeerdocent: mevrouw mr. E.L.J. Pheninckx
Classificatie: intern
Datum: 25 mei 2012

VOORWOORD

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie welke tot stand is gekomen tijdens mijn stageperiode bij de Gemeente Halderberge. Met deze scriptie hoop ik op een succesvolle wijze mijn opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys af te kunnen ronden.

Middels deze weg wil ik de gemeente Halderberge bedanken dat zij mij de mogelijkheid heeft geboden om bij deze leerzame en gezellige instelling af te studeren. Eveneens wil ik een aantal personen in het bijzonder bedanken voor hun bijdrage aan dit rapport. In de eerste plaats wil ik mijn stagementor de heer F.A.O.M. Bogers bedanken voor zijn prettige begeleiding. Hiernaast wil ik mijn eerste afstudeerdocent mevrouw mr. S.K. Rijvers bedanken voor haar inzet, persoonlijke omgang en feedback die zij mij gedurende deze stageperiode gegeven heeft. Ook dank ik mijn tweede afstudeerdocent mevrouw mr. E.L.J. Pheninckx.

Tot slot wil ik mijn familie en vriendin bedanken voor de steun en vertrouwen die zij mij gedurende deze opleiding gegeven hebben.

P.M. Stoop
Breda, 25 mei 2012

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

AFKORTINGEN- EN BEGRIPPENLIJST

HOOFDSTUK 1: Inleiding	1
1.1 Aanleiding van dit onderzoek	1
1.2 Doelstelling van dit onderzoek.....	1
1.3 Methoden van onderzoek	2
1.4 Leeswijzer.....	3
 HOOFDSTUK 2: Ontwikkelingen in de alcoholwetgeving	4
2.1 Ontwikkelingen in de alcoholwetgeving in Nederland	4
2.1.1 Drankwet 1981.....	4
2.1.2 Drankwet 1904.....	4
2.1.3 Drankwet 1931.....	4
2.1.4 De Drank- en Horecawet van 1964	5
2.1.5 De wetswijziging van 24 januari 1991	5
2.1.6 De wetswijziging van 2 november 1995	5
2.1.7 De herziening op 1 november 2000	6
2.1.8 De wetswijziging van 1 maart 2005	6
2.1.9 Wetsvoorstel tot wijziging van de huidige Drank- en Horecawet	6
2.2 Reductie van de administratieve lasten.....	7
2.3 Terugdringing van het alcoholgebruik onder met name jongeren.....	7
2.3.1 Ontwikkeling van het alcoholgebruik	7
2.3.2 Negatieve lichamelijke problemen.....	8
2.4 Verstoring van de openbare orde	8
2.5 Conclusie	8
 HOOFDSTUK 3: De gevolgen van het wetsvoorstel op de huidige DHW	9
3.1 Burgemeester bevoegd gezag	9

3.2	Decentralisatie van het toezicht en handhaving	9
3.3	Strafbaarstelling jongeren.....	9
3.4	Vereenvoudiging van het vergunningstelsel.....	10
3.5	Schorsen van de vergunning	10
3.6	Wijziging sanctiebeleid detailhandel.....	10
3.7	Nieuwe verordende bevoegdheden.....	11
3.7.1	Tijdelijke drooglegging van horeca instellingen, slijterijen, en detailhandel	11
3.7.2	Toegangsleeftijden koppelen aan sluitingstijden	11
3.7.3	Regulering prijsacties	12
3.8	Regels ten aanzien van paracommerciële instellingen	12
3.9	Afschaffen specifiek interbestuurlijk toezicht	12
3.10	Opbrengst bestuurlijke boete voor de gemeente kas.....	13
3.11	Overige wetswijzigingen	13
3.11.1	Aanpassing verbod verrichten diensten in een horecalokaliteit	13
3.11.2	Aanpassing artikel 18	14
3.11.3	Leeftijdsaanduiding bij ingang horecabedrijf, slijterij en detailhandel	14
3.11.4	Proeverij in het slijtersbedrijf	14
3.12	Conclusie	14
	HOOFDSTUK 4: De Halderbergse visie & ambitie	16
4.1	Noodzaak voor drank- en horecabeleid	16
4.2	Visie en ambitie op het gebied van drankgebruik.....	16
4.3	Lokale en regionale aanpak	16
4.3.1	Voorlichting en educatie	17
4.3.2	Vroegsignalering.....	17
4.3.3	Regelgeving en handhaving	17
4.3.4	Regionale alcoholcampagne "Think before you drink"	17
4.4	Conclusie	17
	HOOFDSTUK 5: Gevolgen en mogelijkheden gemeentelijke regelgeving	19
5.1	Verordenvingsvorm	19

5.2	De paracommercie verordening	20
5.2.1	Het houden van bijeenkomsten van persoonlijke aard	20
5.2.2	Activiteiten in paracommerciële instellingen.....	20
5.2.3	Het vaststellen van sluitingstijden.....	21
5.3	Beperkingen opleggen voor horecabedrijven, slijterijen en detailhandel	22
5.4	Sluitingstijden koppelen aan toegangsleeftijden	23
5.5	Reguleren prijsacties	23
5.6	Maatschappelijke discussie	24
5.7	Conclusie	24

HOOFDSTUK 6: Gevolgen en mogelijkheden toezicht en handhaving 26

6.1	Pilot Decentralisatie Toezicht Drank- en Horecawet	26
6.2	Financiële middelen	26
6.3	Actualisatie vergunningen- en verkoopbestand	27
6.4	Toezihtsplan.....	27
6.4.1	Soort controles op basis van prioriteiten	27
6.4.2	Aantal controles	28
6.5	Handhavingsplan	28
6.5.1	Interventiebeleid	29
6.5.2	Andere interventie-instrumenten.....	29
6.6	Toezihtshouders	30
6.6.1	Opleiding.....	30
6.6.2	Formatie.....	30
6.7	Administratieve en juridische ondersteuning	31
6.8	Conclusie	31

HOOFDSTUK 7: Gevolgen en mogelijkheden vergunning- en ontheffingverlening..... 33

7.1	Geldigheid huidige vergunningen	33
7.2	Melden nieuwe leidinggevende	33
7.3	Niet-operationele leidinggevende hoeven geen VSH te hebben	34
7.4	Geen VSH vereist voor bestuurders van paracommerciële instellingen	35

7.5	Wijzigingen met betrekking tot de artikel 35-ontheffing	35
7.6	Beleid opstellen	36
7.7	Conclusie	36

HOOFDSTUK 8: Conclusies & aanbevelingen.....	37
---	-----------

8.1	Conclusies	37
8.2	Aanbevelingen	40

EVALUATIE	41
------------------------	-----------

LITERATUURLIJST	42
------------------------------	-----------

BIJLAGEN

SAMENVATTING

Het wetsvoorstel tot wijziging van de huidige Drank- en Horecawet treedt naar verwachting op 01-01-2013 in werking. Met behulp van dit wetsvoorstel wil het kabinet overmatig alcoholgebruik, onder met name jongeren, terugdringen. Hiernaast wil het kabinet ook de alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde en de administratieve lasten terugdringen. Door het bestuur en beleid naar de gemeente te decentraliseren wil het kabinet de zojuist genoemde doelstellingen bewerkstelligen. De gemeente Halderberge neemt deze wetswijziging serieus en zodoende is er de volgende onderzoeksvraag ontstaan:

“In hoeverre dient de gemeente Halderberge door de naderende doorvoering van de gewijzigde Drank- en Horecawet haar regelgeving, beleid en werkprocessen te vernieuwen, dan wel aan te passen, en op welke wijzen kan de gemeente dit doorvoeren en vormgeven?”

Het doel van dit onderzoeksrapport is om de gemeente Halderberge over de inhoud van de gewijzigde DHW en de hieraan verbonden gevolgen en mogelijkheden te informeren. Door de gemeente hierover te informeren, wordt de gemeente in staat gesteld om zelfstandig de inhoud van de gewijzigde DHW te vertalen naar de door de gemeente gewenste regelgeving, beleidsdocumenten en werkprocessen.

Uit dit onderzoek komt duidelijk naar voren dat de gemeente een aantal zaken zal moeten regelen. Om (de kans op) oneerlijke mededing in Halderberge te verminderen, zal de gemeenteraad bepalingen omtrent paracommerciële instellingen in een verordening moeten vaststellen. Hiernaast kan de gemeenteraad een viertal niet-verplichte verordende bevoegdheden in deze verordening vaststellen. Met behulp van deze bepalingen kan de gemeente het alcoholgebruik onder jongeren en de alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde in Halderberge verminderen.

Naast het vaststellen van verordende bepalingen, wordt de gemeente verantwoordelijk voor het toezicht houden op de regelnaleving van de DHW. Hierdoor zal de gemeente deze omvangrijke toezicht- en handhavingstaak bijtijds moeten organiseren. Eveneens wordt door de wetswijziging de vergunning- en ontheffingverlening vereenvoudigd. Deze vereenvoudiging betekent voor de gemeente een vermindering in de administratieve lasten, maar zorgt er ook voor dat de gemeente haar be- en afhandelingsprocessen in het kader van de vergunning- en ontheffingverlening hierdoor moet aanpassen.

Bovenstaande mogelijkheden die de gewijzigde DHW de gemeente biedt om schadelijk alcoholgebruik en de alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde tegen te gaan, vragen om het maken van beleidskeuzes. Enerzijds zijn bijvoorbeeld een aantal van de nieuwe verordende bevoegdheden effectieve instrumenten om de gemeentelijke alcoholmatigingsdoelstelling te bewerkstelligen. Anderzijds zal het toepassen van deze verordende bevoegdheden en het vaststellen van de paracommerciële bepalingen, wegens verschillende partijbelangen, een maatschappelijke discussie op gemeentelijk niveau teweeg brengen.

Om de juiste invulling aan deze beleidskeuzes te kunnen geven, is het van belang dat de gemeente Halderberge een specifieke visie en ambitie op het gebied van alcoholgebruik en horecavestiging vaststelt. Gelet op het voorgaande en op het feit dat de gemeente door de gewijzigde DHW nieuwe taken en bevoegdheden krijgt waarmee zij het alcoholgebruik en horecavestiging in de gemeente kan vormen, is nu het ideale moment de gemeentelijke aanpak op het gebied van drank en horeca te verwerken in één drank- en horecabeleid. Door de gemeentelijke aanpak op het gebied van verordende bevoegdheden, paracommerciële instellingen, toezicht en handhaving, vergunning- en ontheffingverlening aan dit beleidsdocument toe te voegen wordt het voor iedereen duidelijk op welke wijzen de gemeente in de dagelijkse praktijk de taken en bevoegdheden uit de DHW uitvoert zal geven.

AFKORTINGEN- EN BEGRIPPENLIJST

APV	Algemeen Plaatselijke Verordening
BEM	Bureau Eerlijke Mededinging
BOA	Buitengewoon Opsporing Ambtenaar
B&W	Burgemeester en wethouders
DHW	Drank- en Horecawet
Dw	Drankwet
MvT	Memorie van Toelichting
nVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
STAP	Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid
TBYD	De regionale alcoholcampagne "Think before you drink"
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeente
VSH	Verklaring Sociale Hygiëne

Artikel 35-ontheffing

Een ontheffing volgens artikel 35 van de Drank- en Horecawet maakt het mogelijk om tijdens een periode van maximaal twaalf aaneengesloten dagen zwak alcoholische dranken te schenken. Gelegenheden die voor deze ontheffing in aanmerking komen zijn bijvoorbeeld feesten, kermissen en evenementen.

Bijeenkomsten van persoonlijke aard

Bijeenkomsten met een veelal feestelijk karakter, waarbij meestal alcoholhoudende drank wordt genuttigd, die geen direct verband houden met de activiteiten van de paracommerciële instelling, zoals bruiloften, feesten, partijen, recepties, jubilea, verjaardagen, bedrijfsfeesten.

Buitengewoon opsporingsambtenaar

Een buitengewoon opsporingsambtenaren worden door gemeenten ingezet om de veiligheid te handhaven. Een BOA heeft specialistische taken en bevoegdheden, kan verdachten aanhouden en mag boetes uitschrijven.

Exploitatievergunning

Indien iemand een horecaonderneming start of overneemt, heeft diegene in een aantal gemeenten, waaronder de gemeente Halderberge, een exploitatievergunning horecabedrijf nodig. De voorwaarden die verbonden zijn aan de exploitatievergunning hebben te maken met openbare orde, veiligheid en zedelijkheid in de omgeving van openbare inrichtingen.

Paracommerciële instelling

Een paracommerciële instelling is een vereniging of stichting met een sociaal-culturele doelstelling die er niet op gericht is om winst te maken. Denk hierbij aan een sportclub of buurthuis.

Sterke drank

De drank, die bij een temperatuur van twintig graden Celsius voor vijftien of meer volumepercenten uit alcohol bestaat, met uitzondering van wijn. Denk hierbij aan whisky, jenever, wodka en likeuren.

Verklaring Sociale Hygiëne

Leidinggevend en moeten beschikken over een zogenaamde Verklaring Sociale Hygiëne. Het SVH neemt hiervoor een examen af. Tijdens dit examen wordt getoetst of de examenist onder andere voldoende kennis bezit over alcohol, drugs, geneesmiddelen en de DHW.

Zwak-alcoholhoudende drank

Alcoholhoudende drank, met uitzondering van sterke drank. Denk hierbij aan bier en wijn.

HOOFDSTUK 1: Inleiding

Dit hoofdstuk heeft tot doel om de lezer te informeren over het onderwerp dat in dit onderzoeksrapport behandeld wordt. In § 1.1 volgt de aanleiding van dit onderzoek. Na dit besproken te hebben, zal in § 1.2 de centrale vraag en de deelvragen uiteengezet worden. Hierna wordt in § 1.3 de methoden van onderzoek beknopt beschreven. Tot slot volgt in § 1.4 een leeswijzer.

§ 1.1 Aanleiding van dit onderzoek

De Drank- en Horecawet (hierna DHW) stamt uit 1964. De wet heeft als doel om een verantwoorde distributie van alcohol in de Nederlandse samenleving te bewerkstelligen en bevat speciale regels voor alcoholverstrekkers en overheden. Sinds de invoering van de DHW in 1964 is de wet al vier keer gewijzigd.¹

Op 30 juni 2011 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een vijfde van de DHW.² Op dit moment wordt het wetsvoorstel tot wijziging van de DHW door de Eerste Kamer behandeld³ en naar verwachting treedt de gewijzigde DHW op 1 januari 2013 in werking. Met het wijzigingsvoorstel tracht het kabinet om schadelijk alcoholgebruik in het algemeen, maar vooral onder jongeren, terug te dringen. Hiernaast wil het kabinet met dit voorstel ook de alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde en de administratieve lasten voor ondernemers zoveel mogelijk terugdringen. De wetswijziging zal een aantal wijzigingen met zich meebrengen, waarvan de overheveling van het toezicht en de handhaving van de DHW van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: nVWA) naar de burgemeester en het maken van een verordening de meest ingrijpende zijn. Door al deze wijzigingen moeten gemeenten hun regelgeving, beleidsdocumenten en werkprocessen op het gebied van drank en horeca gaan vernieuwen en aanpassen.

Vanwege deze naderende ingrijpende wetswijzigingen is bij de cluster Bestuursondersteuning van de gemeente Halderberge behoefte ontstaan om het wetsvoorstel en de gevolgen en mogelijkheden die hierdoor ontstaan nader te laten onderzoeken. Met behulp van deze informatie wil de gemeente Halderberge vervolgens de inhoud van de gewijzigde DHW vertalen naar de door de gemeente gewenste regelgeving, beleidsdocumenten en werkprocessen.

§ 1.2 Doelstelling en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om de sector Bestuursondersteuning van de gemeente Halderberge met behulp van de conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit dit onderzoek uiterlijk 25 mei 2012 over de inhoud van de gewijzigde DHW en de hieraan verbonden gevolgen en mogelijkheden te informeren en men hierdoor in staat te stellen om de inhoud van de gewijzigde DHW te vertalen naar de door de gemeente gewenste regelgeving, beleidsdocumenten en werkprocessen.

De centrale vraag die beantwoord dient te worden om bovenstaand doel te bewerkstelligen, luidt als volgt:

“In hoeverre dient de gemeente Halderberge door de naderende doorvoering van de gewijzigde Drank- en Horecawet haar regelgeving, beleid en werkprocessen te vernieuwen, dan wel aan te passen, en op welke wijzen kan de gemeente dit doorvoeren en vormgeven?”

1. Expertisecentrum Handhaving DHW, Wet, Expertisecentrum Handhaving DHW, www.handhavingdhw.nl, geraadpleegd op 14 februari 2012.

2. Rijksoverheid, 'Wijzigingsvoorstel Drank- en Horecawet', <www.overheid.nl> zoekterm wijziging Drank- en Horecawet, geraadpleegd op 14 februari 2012.

3. Eerste kamer der Staten-Generaal, 'Wetsvoorstel Terugdringen alcohol onder jongeren', <www.eerstekamer.nl> zoekterm wijziging Drank- en Horecawet, geraadpleegd op 14 februari 2012.

Om deze centrale vraag te beantwoorden, worden in dit rapport de volgende vijf deelvragen beantwoord:

1. Wat is de historie van de drank- en horecawetgeving in Nederland en waarom acht het kabinet een wetswijziging van de huidige Drank- en Horecawet noodzakelijk?
2. Wat is de inhoud van de huidige Nederlandse drank- en horecawetgeving en wat is de invloed hierop door de wetswijzigingen die het wetsvoorstel tot wijziging van de huidige Drank- en Horecawet met zich meebrengt?
3. Wat is de inhoud van de visie en ambitie op het gebied van drank en horeca, regelgeving en het bijbehorend beleid van de gemeente Halderberge en op welke wijze wordt aan deze visie en ambitie, regelgeving en aan dit beleid vorm gegeven in de praktijk?
4. Wat zijn de consequenties op het gebied van drank- en horecaregelgeving, beleid en werkprocessen van de gemeente Halderberge door de naderende doorvoering van de gewijzigde Drank- en Horecawet?
5. Op welke wijzen kan de gemeente Halderberge haar huidige regelgeving, beleid en werkprocessen op het gebied van drank- en horeca vernieuwen, dan wel aanpassen, zodat het in overeenstemming komt met de inhoud van de gewijzigde Drank- en Horecawet?

§ 1.3 Methoden van onderzoek

Om de deelvragen en zodoende de centrale vraag te kunnen beantwoorden, is gebruik gemaakt van een tweetal onderzoeksmethoden. Met behulp van een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek zijn wet- en regelgeving, toelichtingen op wetten, Eerste en Tweede Kamer stukken, jurisprudentie, internet, rapporten, beleidsdocumenten, handreikingen, conceptverordeningen, en vakliteratuur geanalyseerd. Aan de hand van hieruit verworven informatie zijn de wetshistorie van de drank- en horecawetgeving en de gevolgen en mogelijkheden die het wetsvoorstel tot wijziging van de huidige DHW met zich meeneemt, in eerste instantie uiteengezet.

Vervolgens is een empirisch onderzoek uitgevoerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van een casestudy. De case met betrekking tot dit onderzoek is het bestuderen van de huidige Halderbergse regelgeving, werkprocessen en beleid op het gebied van drank en horeca. Door gedurende de stageperiode praktijkwerkzaamheden op het gebied van drank en horeca uit te voeren, heeft de onderzoeker een diepgaand inzicht gekregen hoe de huidige Halderbergse regelgeving en verwant beleid op het gebied van drank en horeca in de praktijk wordt uitgevoerd.

Met behulp van de informatie uit het juridisch en empirisch onderzoek, is vervolgens vastgesteld welke onderdelen van de huidige Halderbergse regelgeving, beleid en werkprocessen op het gebied van drank en horeca wel en welke niet in overeenstemming zijn met de inhoud van het wetsvoorstel.

Vervolgens is het rechtsbronnen- en literatuuronderzoek voortgezet om zodoende te kunnen bepalen op welke wijzen de gemeente vorm en inhoud aan deze te wijzigen of te maken onderdelen kan geven.

Om de betrouwbaarheid van dit onderzoeksrapport te waarborgen heeft de onderzoeker ervoor gekozen om op diverse manieren informatie te verzamelen. Op deze manier probeert de onderzoeker een duidelijk en betrouwbaar beeld van de situatie te schetsen. Zodoende is er gekozen voor een empirisch en juridisch onderzoek en voor verschillende bronnen en onderzoeksstrategieën. Verder wordt er veelvuldig gebruik gemaakt van recente rechts- en literatuurbronnen. Om de betrouwbaarheid van deze bronnen te verhogen, worden alle geraadpleegde bronnen op de literatuurlijst geregistreerd. Tevens zijn de relevante bronnen als voetnoot in de tekst genoteerd.

§ 1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit onderzoeksrapport is als volgt. Als eerste wordt in hoofdstuk 1 een impressie met betrekking tot de inhoud van dit rapport aan de lezer gegeven.

Om de gedachte achter het wetsvoorstel tot wijziging van de huidige DHW te begrijpen, wordt vervolgens in hoofdstuk 2 de wetshistorie van de alcoholwetgeving in Nederland besproken. Zodoende wordt duidelijk op basis van welke motieven de wetgever in het verleden de alcoholwetgeving gewijzigd heeft. Vervolgens worden in dit hoofdstuk de motieven voor de aanstaande wetswijziging besproken. Met behulp van beide uiteenzettingen kan bepaald worden waarom het kabinet een wijziging van de DHW noodzakelijk acht.

In hoofdstuk 3 komt het wetsvoorstel aan bod. Alle wetswijzigingen die de gewijzigde DHW met zich meeneemt, worden in dit hoofdstuk besproken en indien nodig toegelicht. Zo worden in dit hoofdstuk alle taken en bevoegdheden besproken waarvoor de gemeente Halderberge door de wijziging van de DHW verantwoordelijk gaat worden.

In hoofdstuk 4 wordt de Halderbergse visie en ambitie op het gebied van alcoholgebruik en horecavestiging besproken. Beide visies en ambities zijn in het kader van dit onderzoek van belang, omdat de gemeente met behulp van beide visies en ambities de gewenste vorm en inhoud aan de nieuwe taken en bevoegdheden kan geven. Met behulp van deze informatie kan in het vervolg van dit onderzoek de gewenste invulling aan de nieuwe gemeentelijke taken en bevoegdheden gegeven worden.

Met behulp van de informatie uit de voorgaande hoofdstukken wordt in hoofdstuk 5 besproken of en op wat voor manier de nieuwe verordende bevoegdheden uit het wetsvoorstel bij kunnen dragen om de Halderbergse visie en ambitie op het gebied van drank en horeca te bewerkstelligen. Hiernaast worden in dit hoofdstuk suggesties gedaan of en hoe de gemeente Halderberge deze verordende bevoegdheden in een verordening kan toepassen en verwerken.

In hoofdstuk 6 wordt vervolgens besproken op wat voor wijzen de gemeente de nieuwe toezichts- en handhavingstaak vorm en inhoud kan geven. Zo zal in hoofdstuk besproken wat de gemeente vanwege deze nieuwe taken allemaal moet organiseren en wat voor beleidsdocumenten zij hiervoor moet opstellen.

Hierna wordt in hoofdstuk 7 aangegeven welke be- en afhandelingsprocessen en verwant beleid de gemeente Halderberge op het gebied van de vergunning- en ontheffingverlening door de inhoud van de gewijzigde DHW zal moeten aanpassen.

In hoofdstuk 8 worden uiteindelijk conclusies getrokken, waardoor antwoord wordt gegeven op de centrale vraag. Hiernaast worden er in dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen gedaan.

Tot slot dient vermeld te worden dat de bijlagen waarnaar dit onderzoek verwijst, zich in het losse bijlagenboek bevinden.

HOOFDSTUK 2: Ontwikkelingen in de alcoholwetgeving

Om de gedachte achter het voorstel tot wijziging van de DHW te begrijpen, is het van belang inzicht te krijgen in de regelgevende maatregelen die de wetgever op het gebied van drank- en horeca door de eeuwen heen heeft genomen en welke motieven aan de genomen maatregelen ten grondslag lagen. Daarom zal eerst in paragraaf § 2.1 de historie van de ontwikkeling van de Nederlandse alcoholwetgeving uiteengezet worden.

Na de bespreking van de ontwikkeling van alcoholwetgeving worden vervolgens in paragraaf § 2.2 t/m § 2.5 de motieven voor de aanstaande wetswijziging besproken. Door dit alles te bespreken kan ten slotte in § 2.6 een conclusie worden getrokken waarom het kabinet een wijziging van de huidige DHW noodzakelijk acht.

§ 2.1 De ontwikkeling van de alcoholwetgeving in Nederland

In deze paragraaf zal de wetshistorie van de drank en horecawetgeving in Nederland beknopt besproken worden.

§ 2.1.1 Drankwet 1981

Het begin van de Nederlandse alcoholwetgeving kent zijn oorsprong in het jaar 1881. Op 28 juni van dit jaar werd namelijk de Drankwet (hierna: Dw) in Nederland ingevoerd. De titel van deze wet luidde: *'De regeling van den kleinhandel in sterke drank en de beteugeling van de openbare dronkenschap'*.⁴ Met behulp van deze wet trachtte de wetgever destijds de gevolgen van de alsmaar toenemende drankproblematiek in Nederland aan te pakken. Door het invoeren van een vergunningstelsel voor de verkoop van sterke drank probeerde de wetgever dit met name te bewerkstelligen.⁵

De wet bleek echter in de praktijk niet optimaal te functioneren. De voornaamste oorzaak hiervoor was dat voor de verkoop van zwak-alcoholhoudende dranken geen vergunning vereist was. Hiernaast werd door gebrek van toezicht op de regelnaleving veel sterke drank illegaal verkocht.⁶

§ 2.1.2 Drankwet 1904

Doordat de wet uit 1881 slecht functioneerde, trad in 1904 de herziening van de Dw in werking.⁷ Door de doorvoering van deze wet was nu wel voor de verkoop van zwak-alcoholhoudende dranken een vergunning vereist.

Tevens werd in deze herziening van de Dw voor het eerst een motief van jeugdbescherming geïntroduceerd. Het werd jeugd namelijk verboden om een horecabedrijf binnen te treden tenzij de jongere hierbij werd vergezeld door iemand van 21 jaar of ouder.⁸ Hiernaast werd, om de controle op de naleving van deze wet te verbeteren, een Drankwetinspectie ingesteld.⁹ Echter bracht deze wet wederom niet het gewenste resultaat wat de wetgever voor ogen had. In 1919 erkende de wetgever namelijk dat naast de openbare orde ook de volksgezondheid een groot belang is waarmee in de alcoholwetgeving rekening mee gehouden moet worden.¹⁰

§ 2.1.3 Drankwet 1931

In 1931 werd de alcoholwetgeving opnieuw herzien en kwam de Dw 1931¹¹ tot stand. In deze wet werd het zogenoemde maximumstelsel ingevoerd. Door het maximumstelsel werd er in een gemeente een plafond gesteld aan het aantal te runnen slijterijen en tapperijen. Door het aantal verkooppunten waar men drank kon kopen op deze manier te beperken, dacht de wetgever ook het aantal alcoholisten te beperken.¹²

4. Stb. 1881, 97.

5. M. Otto, 'Geschiedenis van de drankwetgeving', *Tijdschrift voor de sociale sector*, januari 1987, nummer 1.

6. F. Joosten, *Horecawetgeving in de praktijk*, Kluwer: Deventer 2011, p. 155.

7. Stb. 1904, 235.

8. M. Otto, 'Geschiedenis van de drankwetgeving', *Tijdschrift voor de sociale sector*, januari 1987, nummer 1.

9. M. Otto, 'Geschiedenis van de drankwetgeving', *Tijdschrift voor de sociale sector*, januari 1987, nummer 1.

10. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 969, nr. 3, p. 4.

11. Stb 1931, 476.

12. M. Otto, 'Geschiedenis van de drankwetgeving', *Tijdschrift voor de sociale sector*, januari 1987, nummer 1.

Naast de invoering van het maximumstelsel werd ook een vernieuwd vergunningenstelsel ingevoerd. Ondernemers hadden naast hun drankvergunning vanaf 1958 ook een vestingsvergunning nodig op grond van het Besluit Horecabedrijven 1958. Dit vestingsbesluit stelde het bezit van bepaalde diploma's verplicht.

Uiteindelijk bleek deze Dw wederom niet houdbaar, omdat door de invoering van het maximumstelsel er een illegale handel in vergunningen ontstond.¹³ Hiernaast bestond, door het gebrek aan coördinatie bij de uitvoering van de Dw en de Vestingswet Bedrijven 1954, de behoefte aan een geheel nieuwe wet.¹⁴

§ 2.1.4 De Drank- en Horecawet van 1964

De DHW¹⁵ trad nadat deze in 1964 al was aanvaard, na jarenlange voorbereiding en politieke discussie, pas op 1 november 1967 inwerking. De DHW verschilde op een groot aantal punten ten opzichte van de voorgaande wetgeving. Zo werd het maximumstelsel afgeschaft en moesten gemeenten een vergunning verlenen als de ondernemer en het horecapand/slijterspand voldeden aan de gestelde wettelijke eisen. Hiernaast werd er een nieuw vergunningenstelsel ingevoerd en werden zodoende de drank- en horecavergunning en de vestingsvergunning geïntegreerd.

Uiteindelijk kon deze wet ook niet voorkomen dat het alcoholgebruik in de jaren tot 1980 aanzienlijk toenam. Tussen 1960 en 1980 steeg het alcoholgebruik namelijk met 235%: van 208 glazen naar 696 glazen alcoholhoudende drank per hoofd per jaar.¹⁶

Begin jaren tachtig ontstond er hierdoor een maatschappelijke en politieke discussie over de in de voorgaande jaren zo sterk toegenomen alcoholproblematiek. Dit had in 1986 de nota Alcohol en samenleving¹⁷ tot gevolg. De zogenoemde Alcoholnota gaf de noodzaak tot het voeren van alcoholmatigingsbeleid aan. Tevens gaf het kabinet in deze nota aan dat zij vond dat de DHW op dat moment te ingewikkeld voor gemeenten was en dat hierdoor de uitvoering van de wettelijke regels onhaalbaar was. Om die rede was het kabinet van oordeel dat de DHW vereenvoudigd diende te worden.¹⁸

§ 2.1.5 De wetswijziging van 24 januari 1991

De eerste herziende DHW trad op 24 januari 1991 inwerking.¹⁹ Deze herziening had als voornaamste doel om de bevoordeling van paracommerciële instellingen boven de commerciële horecabedrijven tegen te gaan. Zodoende werden door deze wetswijziging regels doorgevoerd om oneerlijke concurrentie (lees: mededinging) tussen commerciële en paracommerciële horeca-instellingen te voorkomen.

§ 2.1.6 De wetswijziging van 2 november 1995

De volgende herziening van de DHW op 2 november 1995 had als doel om de zojuist besproken vestingswetgeving te vernieuwen.²⁰ Door deze wetswijziging werden alle vestingwettelijke bepalingen die deel uit maakten van de DHW overgeheveld naar Vestingswet Bedrijven 1954. Zodoende had de horecaondernemer weer een drank- en horecavergunning en een vestingsvergunning nodig.

Tot slot werden door de invoering op 1 januari 1996 van het Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne²¹ nieuwe regels aan de vakbekwaamheidseisen voor alle bedrijfsleiders en beheerders van horeca- en slijtersbedrijven gesteld.²² Hierdoor diende men te beschikken over een Verklaring Sociale Hygiëne (hierna: VSH).

13. Mr. drs. E. van Rijkom, *Horecamemo 2009*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2008, p. 14.

14. *Kamerstukken II 1997/1998*, 25 969, nr. 3, p. 4.

15. *Stb.* 1964, 386.

16. *Kamerstukken II 1997/1998*, 25 969, nr. 3, p. 1.

17. *Kamerstukken II 1986/87*, 19 243, nrs. 1-14.

18. *Kamerstukken II 1986/87*, 19 243, nr. 3, p. 42.

19. *Stb.* 1991, 54.

20. *Stb.* 1995, 608.

21. *Stb.* 1995, 611.

22. *Kamerstukken II 1997/1998*, 25 969, nr. 3, p. 6.

§ 2.1.7 De herziening op 1 november 2000

Vanaf 1 november 2000 is de derde herziende en de vandaag nog vigerende DHW van kracht.²³ De belangrijkste doelstelling van deze wet is de preventie van gezondheidsrisico's en maatschappelijke problemen die voortvloeien uit het gebruik van alcohol. Hiernaast speelt de jeugdbescherming en de aan het alcoholgebruik gerelateerde verstoring van de openbare orde in deze wet een grote rol.²⁴

In deze herziening werd de nadruk gelegd op consequentere handhaving van de leeftijdsgrenzen van respectievelijk zestien en achttien jaar.²⁵ Zodoende moeten alcoholversterkers door de invoering van deze herziening controleren of jongeren die drank willen kopen of bestellen, wel 16 jaar (zwak-alcoholhoudende drank) dan wel 18 jaar (sterke drank) zijn. Hiernaast werd de verkoop van alcohol verboden in onder andere personeelskantines, bedrijfsrestaurants, tankstations en niet-levensmiddelenwinkels, zoals cd-winkels, kledingwinkels en bouwmarkten.

Verder werd de regelgeving met betrekking tot de paracommerciële instellingen aangepast. Hierdoor moeten verenigingen en stichtingen die voor hun kantine een vergunning aanvragen huisregels met betrekking tot de alcoholverstreking opstellen. Voorts werd bepaald dat twee leidinggevende van paracommerciële instelling in het bezit moeten zijn van een VSH.²⁶

§ 2.1.8 De wetswijziging van 1 maart 2005

Op 1 maart 2005 trad de vierde wijziging van de DHW in werking.²⁷ Bij deze wetswijziging stond de invoering van de bestuurlijke boete centraal. Door de introductie van de bestuurlijke boete kreeg de Minister de mogelijkheid om zonder tussenkomst van de rechter bepaalde overtredingen uit de DHW te beboeten. De tarieven van deze boetes zijn vastgesteld in het Besluit Bestuurlijke boete Drank- en Horecawet.²⁸

§ 2.1.9 Wetsvoorstel tot wijziging van de huidige Drank- en Horecawet

Na al deze wijzigingen was het kabinet nog steeds niet content met de inhoud en de uitvoering van de DHW. Op 7 november 2007 stuurden de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, voor Jeugd en Gezin en van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties daarom de zogenaamde Alcoholbrief²⁹ naar de Tweede Kamer. In deze brief schrijven de ministers dat zij van mening zijn dat de landelijke alcoholbeleidsmaatregelen niet voldoen en om die reden aangescherpt dienen te worden.

Voorgaande heeft geleid tot het vijfde wetsvoorstel van de DHW³⁰, dat op 18 juli 2009 door het kabinet aan de Tweede kamer aangeboden is. Op 30 juni 2011 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de vijfde wetswijziging van de DHW³¹ en op dit moment wordt het wetsvoorstel tot wijziging van de DHW door de Eerste Kamer behandeld.

De Eerste Kamer heeft op 8 mei 2012 kenbaar gemaakt dat men vooralsnog geen wetsvoorstellen in verband met de demissionaire status van het kabinet Rutte controversieel wil verklaren.³² Dit betekent dat het debat in de Eerste Kamer op 22 mei 2012 betreffende dit wetsvoorstel gewoon doorgang zal vinden. Indien het wetsvoorstel dan wordt aangenomen, zal de gewijzigde DHW op 1 januari 2013 in werking treden.³³

De titel van het wetsvoorstel luidt: *'Wijziging van de Drank- en Horecawet met het oog op de terugdringing van het alcoholgebruik onder met name jongeren, de voorkoming van het alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde, alsmede ter reductie van de*

23. Stb. 2000, 184.

24. Kamerstukken II 1997/1998, 25 969, nr. 3, p. 7.

25. Kamerstukken II 1997/1998, 25 969, nr. 3, p. 9.

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

27. Stb. 2004, 429.

28. Stb. 2004, 647.

29. Kamerstukken II 2007-2008, 27 568, nr. 35.

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

31. Rijksoverheid, 'Wijzigingsvoorstel Drank- en Horecawet', <www.overheid.nl> zoekterm: wijziging Drank- en Horecawet, geraadpleegd op 14 februari 2012.

32. Eerste Kamer, 'Besluitvorming controversiële wetsvoorstellen', <www.eerstekamer.nl> zoekterm: controversiële wetsvoorstellen, geraadpleegd op 10 mei 2012.

33. Expertisecentrum Handhaving DHW, nieuws, Plenair debat Eerste Kamer 22 mei, www.handhavingdhw.nl, geraadpleegd op 3 maart 2012.

administratieve lasten". De concepttekst van dit wetsvoorstel is aan de bijlagen van dit onderzoek toegevoegd.³⁴ Gelet op de titel van het wetsvoorstel heeft het kabinet meerdere motieven om de huidige DHW te wijzigen. In de onderstaande paragrafen worden deze motieven nader besproken.

§ 2.2 Reductie van de administratieve lasten

In haar Memorie van Toelichting (hierna: MvT) betreffende deze voorgestelde wetswijziging benoemt het kabinet dat de reductie van de administratieve lasten een belangrijk motief is om de huidige DHW te wijzigen.³⁵ In het beleidsprogramma 2007-2011 van het kabinet Balkenende IV wordt de reductie van de administratieve lasten voor het eerst besproken.³⁶ Het kabinet verwoordt het als minder regels, minder instrumenten en minder loketten. Dit kan volgens het kabinet alleen als er wordt gewerkt aan een samenhangend pakket van zowel simpelere regels voor het bedrijfsleven en vrijwilligers. Door een en ander door te voeren in het wetsvoorstel, tracht het kabinet de administratieve lasten en de in verhouding staande irritaties voor horecaondernemers te reduceren.

§ 2.3 Terugdringing van het alcoholgebruik onder met name jongeren

In het beleidsprogramma 2007-2011 wordt eveneens de doelstelling betreffende het tegengaan van overmatig alcoholgebruik door jongeren besproken.³⁷ Als uitwerking van deze doelstelling heeft het kabinet op 20 november 2007 de Hoofdpijnenbrief alcoholbeleid³⁸ naar de Tweede Kamer gezonden. In deze brief schetst het kabinet haar plan van aanpak om de terugdringing van het schadelijk alcoholgebruik in de toekomst te realiseren. In deze brief verwoordt het kabinet dat zij met behulp van deze wetswijziging het bestuur en beleid dichter bij de burger wil brengen. Uitgangspunt is dat wat decentraal kan, gedecentraliseerd dient te worden.³⁹ Gemeenten zijn namelijk volgens het kabinet bij uitstek de bestuurslaag waar maatschappelijke vraagstukken zich openbaren. Zodoende heeft lokaal bestuur het beste zicht op de lokale problematiek en het benodigde toezicht.

Met behulp van dit wetsvoorstel wil het kabinet gemeenten de instrumenten geven om problemen rondom het alcoholgebruik, onder met name jongeren, waar mogelijk decentraal op te lossen en het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger brengen.⁴⁰

§ 2.3.1 Ontwikkeling van het alcoholgebruik

Het kabinet acht deze wijzingen nodig, omdat het alcoholgebruik de laatste decennia explosief is gestegen. Tussen 1960 en 1980 is het alcoholverbruik namelijk per hoofd van de bevolking van 2,6 liter naar 8,9 liter pure alcohol gestegen.⁴¹ Vanaf het midden van de jaren 80 daalde de consumptie tot om en nabij het huidige niveau van circa 8 liter pure alcohol per hoofd van de bevolking per jaar. Dit komt neer op 73 liter bier, 22 liter wijn en vier liter gedistilleerde drank.⁴² Nederland valt daarmee in de topcategorie landen ter wereld met het hoogste alcoholconsumptieniveau.⁴³

Voorts toont onderzoek aan dat Nederlandse jongeren te vroeg beginnen met drinken en hiernaast ook nog eens te veel drinken. 15% van de jongeren zegt 11 jaar of jonger te zijn geweest toen zij hun eerste alcoholhoudende drank consumeerden.⁴⁴ De meesten jongeren beginnen rond het twaalfde levensjaar te drinken. Gemeten over de hele periode van het voortgezet onderwijs (12-18 jaar) is het aantal jongeren dat ooit heeft gedronken, gegroeid tot 79% van het totaal aantal leerlingen. Tevens drinken een op de drie scholieren van het voortgezet onderwijs wel eens vijf glazen of meer bij één gelegenheid en drinken

34. Zie bijlage I.

35. *Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr.3, blz. 3.*

36. Ministerie van Algemene Zaken, *Samen leven, samen werken*, Den Haag: Koninklijke De Swart 2007, p. 25.

37. Ministerie van Algemene Zaken, *Samen leven, samen werken*, Den Haag: Koninklijke De Swart 2007, p. 66.

38. *Kamerstukken II 2007/2008, 27 565, nr. 35.*

39. Hiermee wordt bedoeld dat de overheid haar bevoegdheden minder centraal, maar op gemeentelijk niveau wil gaan laten uitvoeren.

40. *Kamerstukken II 2008/2009, 32 022, nr.3, p. 4.*

41. Stap, 'Alcoholconsumptie per hoofd van de bevolking 1960-2010' <www.stap.nl> zoekterm: feiten en cijfers, geraadpleegd op 14 februari 2012.

42. Dr. M.W. van Laar e.a., *Nationale Drug Monitor Jaarbericht 2010*, Utrecht: Trimbos-instituut 2011, p. 161.

43. E. Dekker, *Beleid onder invloed, alcoholpreventiebeleid in Nederland*, Utrecht: STAP 2006.

44. R. Vet e.a., *Het gebruik van alcohol door jongeren en de rol van ouders; resultaten van twee metingen*, Rotterdam: Basement Grafische Producties 2007, p. 28.

Nederlandse jongeren gemiddeld zeven glazen alcoholhoudende drank per week.⁴⁵ In 2010 werden in totaal 684 jongeren in het ziekenhuis opgenomen met een acute alcoholvergiftiging. In 2007 waren dat er 297, in 2008 337 en in 2009 500.⁴⁶ Tot slot behoren de Nederlandse jongeren tot de stevigste drinkers ter wereld.⁴⁷

§ 2.3.2 Negatieve lichamelijke problemen

Hoewel het alcoholgebruik de laatste jaren lichtelijk is gedaald, laat het kabinet in haar MvT merken dat zij van mening is dat het alcoholgebruik nog steeds ver boven de gewenste grens ligt. Het kabinet benoemt dat overmatig gebruik riskant is en in de praktijk leidt tot lichamelijke problemen. Alcohol staat namelijk op de eerste plaats van leefstijdsfactoren die de kwaliteit van het leven ernstig kunnen aantasten.⁴⁸

Voorts lopen jongeren een beduidend hoger risico op alcohol gerelateerde schade. Overmatig alcoholgebruik leidt gemakkelijk tot alcoholvergiftiging en tot schade aan de hersenen. Vanzelfsprekend heeft dit alles ook invloed op de schoolprestaties en lopen jongeren die vroeg beginnen met drinken een verhoogd risico op alcohol gerelateerde problemen op latere leeftijd. Het drinken van grote hoeveelheden alcohol in één keer, het zogenaamde coma-zuipen, is daarom een erg onwenselijke trend. Met behulp van haar wetsvoorstel tracht het kabinet dan ook om de alcoholconsumptie onder jongeren te verminderen.

§ 2.4 Verstoring van de openbare orde

Naast de negatieve lichamelijke problemen benoemt het kabinet dat overmatig alcoholgebruik eveneens negatieve maatschappelijke gevolgen met zich meebrengt. Deze negatieve maatschappelijke gevolgen van overmatig alcoholgebruik openbaren zich vooral in het gezin, op het werk, in het verkeer en tijdens het uitgaan. In haar Alcoholbrief schetst het kabinet de volgende voorbeelden:

- bijna één op de vier ouders van agressie in de privésfeer had ten tijde van de agressie alcohol gebruikt;⁴⁹
- het ziekte verzuim van probleemdrinkers ligt twee tot zes keer hoger dan gemiddeld;⁵⁰
- naar schatting is 25% van de verkeersdoden in Nederland het gevolg van alcoholgebruik;
- veel geweldsdelicten gaan met alcohol gepaard; én
- 5,2% van de burgers heeft overlast van dronken personen op straat.

Met behulp van dit wetsvoorstel wil het kabinet deze negatieve maatschappelijke gevolgen van overmatig alcoholgebruik en zodoende de verstoring van de openbare orde verminderen.

§ 2.5 Conclusie

De ontwikkeling van de alcoholwetgeving heeft de afgelopen eeuwen niet stil gestaan. De motieven die in het verleden aan de wijzigingen in de drank- en horecawetgeving ten grondslag lagen, zijn vergelijkbaar met de huidige motieven van het kabinet. Dit blijkt uit het feit dat het kabinet met dit wetsvoorstel wederom tracht om het overmatige schadelijk alcoholgebruik in het algemeen, maar vooral onder jongeren, terug te dringen. Hiernaast wil het kabinet met haar wetsvoorstel ook de alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde en administratieve lasten voor ondernemers en burgers zoveel mogelijk verder reduceren. Door het bestuur en beleid naar de gemeente te decentraliseren wil het kabinet op de zojuist genoemde doelstellingen behalen. Gemeenten hebben namelijk het beste zicht op de lokale problematiek en dus op de benodigde aanpak.

45. K. Monshouwer e.a., *Jeugd en riskant gedrag 2007, kerngegevens uit het peilstationsonderzoek scholieren*, Utrecht: Ladenius Communicatie BV 2008, p. 88.

46. *Kamerstukken I 2011/2012, 32 022, C, p. 2.*

47. P. Anderson e.a., *Alcohol in Europe: a public health perspective*, Londen: Instituut voor Alcohol Studies 2006.

48. J.A.M. van Oers, *Gezondheid op koers? Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2002*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2002.

49. K.J. Hajema, *Publieke agressie en agressie in de privésfeer in Oostelijk Zuid-Limburg*, Heerlen: GGD 2004.

50. E. van der Maas, *Alcohol en werk*, Woerden: NIGZ 2006.

HOOFDSTUK 3: De gevolgen van het wetsvoorstel op de huidige Drank- en Horecawet

In het vorige hoofdstuk zijn de ontwikkelingen in de drank- en horecawetgeving besproken en zijn de doelen en motieven van het kabinet die aan de wijziging van de DHW ten grondslag liggen, uiteengezet. Om duidelijk te krijgen voor welke nieuwe taken en bevoegdheden de gemeente Halderberge door deze wetswijziging verantwoordelijk wordt, worden in § 3.2 t/m § 3.12 van dit hoofdstuk alle voorgestelde wetswijzigingen besproken. In § 3.13 wordt tot slot een conclusie gegeven.

§ 3.1 Burgemeester bevoegd gezag DHW

In het wetsvoorstel wordt de burgemeester in medebewind belast met de uitvoering van de DHW. Dit betekent dat de burgemeester in hoofdzaak verplicht wordt om uitvoering te gaan geven aan de gewijzigde DHW. In vergelijking met de huidige DHW is dit een belangrijke wijziging, omdat nu het college van Burgemeester en Wethouders (hierna: college van B&W) voor deze taak verantwoordelijk is.

In haar MvT vermeldt het kabinet dat zij voor deze wijziging heeft gekozen, omdat de bevoegdheden die voortvloeien uit de DHW goed aansluiten bij de bestaande verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde en veiligheid. Op grond van de Gemeentewet⁵¹ is de burgemeester nu immers al belast met *‘het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven’*.⁵² Gelet op deze bepaling is de burgemeester ook bevoegd bij dat toezicht bevelen te geven die voor de bescherming van de veiligheid én gezondheid nodig zijn en is hij belast met de uitvoering van de verordeningen die hierop betrekking hebben. Het kabinet is hierdoor van mening dat de bevoegdheden die deze bevoegdheidsverschuiving met zich meeneemt goed aansluiten bij het huidige takenpakket van de burgemeester.

§ 3.2 Decentralisatie van het toezicht en handhaving

In de huidige situatie is de nVWA door de Minister aangewezen als enige wettige toezichthouder voor de DHW.⁵³ Dit heeft als gevolg dat gemeenten hierdoor geen gemeentelijke toezichthouders mogen aanwijzen om toezicht op de DHW te houden. Echter blijkt dat jongeren onder de 16 in de praktijk nog steeds moeiteloos alcohol kunnen kopen.⁵⁴ Om dit en de naleving van andere wettelijke voorschriften te bevorderen en te intensiveren, wordt in het wetsvoorstel het toezicht en handhaving op de DHW van het Rijk (de nVWA) naar de gemeenten gedecentraliseerd. In het wetsvoorstel wordt de burgemeester namelijk bevoegd om gemeentelijke toezichthouders aan te stellen voor het toezicht op de DHW binnen een gemeente.⁵⁵

§ 3.3 Strafbaarstelling jongeren

In het wetsvoorstel worden jongeren onder de 16 die alcoholhoudende drank aanwezig hebben of voor consumptie gereed hebben op voor het publiek toegankelijke plaatsen⁵⁶ strafbaar gesteld.⁵⁷ Hiermee wordt niet alleen de consumptie van alcoholhoudende drank strafbaar gesteld, maar ook het in bezit hebben van alcoholhoudende drank. Door deze bepaling is het ook verboden dat jongeren onder de 16 alcoholhoudende drank vanuit thuis meenemen naar bijvoorbeeld feesten in hokken en keten. Overtreding van deze

51. Stb. 1994, 762.

52. Artikel 172 Gemeentewet.

53. Artikel 41 Drank- en Horecawet.

54. Dr. J. van Hoof e.a., *Beschikbaarheid van alcohol voor jongeren onder de 16*, Enschede: Universiteit Twente 2011.

55. Artikel 41, eerste lid, onder b, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

56. Het begrip openbare weg moet volgens het kabinet ruim geïnterpreteerd worden. Het begrip wordt namelijk in artikel 312 en 453 van het Wetboek van Strafrecht ook gebruikt. In deze artikelen wordt het begrip openbare weg ruim uitgelegd en wordt het een betekenis gegeven van een bestemming tot openbare toegankelijkheid. Hiertoe worden onder andere gerekend stationshallen, kampeerterreinen, sportvelden, looppaden van overdekte winkelcentra, voor het publiek toegankelijke plantsoenen, stoepen, trappen, portieken, die al dan niet afsluitbaar zijn ook tot de openbare weg toegerekend worden.

57. Artikel 45, eerste lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

strafbaarstelling wordt bestraft met een nog nader vast te stellen boete.⁵⁸

Verder wordt bepaald dat deze strafbaarstelling niet geldt voor plaatsen waar bedrijfsmatig of tegen vergoeding alcoholhoudende drank voor het gebruik elders dan niet ter plaatse wordt verstrekt.⁵⁹ Denk hierbij aan supermarkten, slijterijen, detailhandel en thuissituaties.

De strafbepaling heeft ook effect op het doorgeven en doorverkopen van alcoholhoudende drank aan jongeren onder de 16 jaar in horeca instellingen en op de openbare weg. Denk hierbij aan situaties waarin een verkoper alcohol verstrekt aan een persoon die de vereiste leeftijd van 16 jaar heeft bereikt en deze persoon de alcohol doorgeeft aan een jongere onder de 16 jaar. Deze jongere kan vervolgens op grond van de strafbepaling beboet worden. Tevens kan de verkoper ook beboet worden, indien het duidelijk is dat de drank die hij verstrekte duidelijk bestemd was voor een jongere onder de geldende leeftijdsgrens.⁶⁰

§ 3.4 Vereenvoudiging van het vergunningstelsel

Gelet op de inhoud van het wetsvoorstel wil het kabinet het huidige vergunningstelsel op een aantal punten wijzigen. Veel van deze wijzigingen hebben als doel om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en ontheffingsaanvragers te verminderen. In het wetsvoorstel staan de volgende wetswijzigingen met betrekking tot het vereenvoudigen van het vergunningstelsel beschreven:

- de vergunning komt voortaan op naam van het bedrijf of de ondernemer;⁶¹
- een nieuwe leidinggevende hoeft nog slechts te worden gemeld;⁶²
- er komt één landelijk formulier en één landelijk digitaal systeem voor deze melding;⁶³
- er komt één database waarin bewijsstukken betreffende VSH zijn opgenomen;⁶⁴
- bestuurders van paracommerciële instellingen hoeven niet meer in het bezit te zijn van een VSH⁶⁵
- bepaalde niet-operationele leidinggevendenden hoeven geen VSH te hebben;⁶⁶
- de voorwaarden voor een artikel 35-ontheffing worden versoepeld;⁶⁷ én
- de burgemeester kan naar aanleiding van de aanvraag voor een artikel 35-ontheffing voor jaarlijkse terugkerende identieke bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard besluiten om één “doorlopende” ontheffing te verlenen.⁶⁸

§ 3.5 Schorsen van de vergunning

In het wetsvoorstel wordt verder voorgesteld dat het voor de burgemeester mogelijk wordt om drank- en horeca inrichtingen tijdelijk te doen sluiten door de vergunning voor een bepaalde periode (maximaal twaalf weken) te schorsen.⁶⁹ Een vergunning kan geschorst worden bij het niet naleven vergunningsvoorwaarden of bij een herhaalde poging tot het bijschrijven van een leidinggevende die niet aan de wettelijke eisen voldoet.⁷⁰

Hiernaast wordt bepaald dat de burgemeester gedurende deze schorsing de vergunninghouder geen nieuwe drank- en horecavergunning mag verlenen.⁷¹

§ 3.6 Wijziging sanctiebeleid detailhandel

Door de wetswijziging zal de burgemeester ook de verkoop van zwak-alcoholhoudende dranken in een niet-vergunningplichtige detailhandel, bijvoorbeeld in supermarkten en snackbars, tijdelijk kunnen verbieden.⁷² Het opleggen van dit verbod is alleen mogelijk als de

58. Artikel 45, tweede lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

59. Artikel 45, eerste lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

60. Artikel 20, eerste lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

61. Artikel 29, tweede lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

62. Artikel 30a, eerste lid, onder a, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

63. Artikel 30a, derde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

64. Artikel 8, vijfde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

65. Artikel 8, zesde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

66. Artikel 8, vierde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

67. Artikel 35, eerste lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

68. Artikel 35, vijfde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

69. Artikel 33, eerste lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

70. Artikel 32, eerste lid, j° artikel 31, tweede en derde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

71. Artikel 32, tweede lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

72. Artikel 19a, eerste lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

gemeente voor de derde keer in twaalf maanden tijd constateert dat de vergunninghouder alcohol verkoopt aan een jongere onder de 16 jaar.⁷³

Verder kan de gemeente straks deze sanctie met toepassing van een last onder bestuursdwang afdwingen.⁷⁴ Zodoende kan de burgemeester in extreme gevallen – denk aan een supermarktondernemer, die ondanks een opgelegd verbod, toch doorgaat met de verkoop van alcoholhoudende dranken - bijvoorbeeld de alcohol van de onderneming elders opslaan, de alcoholafdeling sluiten of zelfs overgaan tot tijdelijke sluiting van de onderneming.

§ 3.7 Nieuwe verordenende bevoegdheden voor gemeenten

Het wetsvoorstel biedt gemeenten een aantal nieuwe mogelijkheden om middels verordende bepalingen het gemeentelijk alcoholbeleid, met name gericht op jongeren, een extra impuls te geven. In het wetsvoorstel wordt niet bepaald dat het college van B&W of de burgemeester deze bepalingen in een verordening moet vaststellen. Hierdoor heeft gemeenteraad de vaststellingsbevoegdheid van deze verordening.⁷⁵ De zaken de gemeenteraad in deze verordening kan regelen, worden in deze paragraaf besproken.

§ 3.7.1 Tijdelijke drooglegging van horeca instellingen, slijterijen en detailhandel

De gemeenteraad kan, zodra de gewijzigde DHW van kracht is, de verstrekking van alcoholhoudende drank in horeca inrichtingen en slijterijen middels een verordende bepaling verbieden of beperken.⁷⁶ Naast dit algemeen verbod, kan de gemeenteraad ook beslissen dat het verbod alleen geldt voor bepaalde categorieën inrichtingen, delen van de gemeente of voor een bepaalde tijd.⁷⁷

Verder kan de gemeenteraad in deze verordening bepalen dat de burgemeester, volgens een bij die verordening te stellen regels, voorschriften aan een drank- en horecavergunning kan verbinden. Eveneens kan in deze verordende bepaling door de gemeenteraad bepaald worden dat de burgemeester een vergunning tot het verstrekken van enkel zwak-alcoholhoudende drank kan beperken.⁷⁸

Tot slot kan de gemeente in de verordening een bepalingen vaststellen waarmee men tijdelijk de verstrekking van alcohol in of vanuit andere plaatsen kan verbieden of beperken.⁷⁹ In de praktijk zijn dit bijvoorbeeld supermarkten, warenhuizen en snackbars.⁸⁰ De inhoud en het doel van deze en bovenstaande verordende bepaling zijn verder hetzelfde. Met behulp van deze verordende bepalingen kan de gemeente bijvoorbeeld cafés en supermarkten, die in de gemeente gelegen zijn, verplichten om op Koninginnedag geen alcoholhoudende drank te verkopen.

§ 3.7.2 Toegangsleeftijden koppelen aan sluitingstijden

In het wetsvoorstel wordt bepaald dat de gemeenteraad in een verordende bepaling de toegangsleeftijd aan een tijdsruimte kan verbinden.⁸¹ En ook andersom: om een tijdsruimte, bijvoorbeeld sluitingstijden, te koppelen aan toegangsleeftijden.⁸² Hierdoor kan de gemeente in een verordening bijvoorbeeld bepalen dat jongeren in het weekend na 22:00uur niet meer in een horeca instelling toegelaten mogen worden.

Eveneens kan de gemeenteraad bepalen dat de leeftijd van de bezoeker die in een horecalokaliteit of op een terras toegelaten wil worden, door de vergunninghouder gecontroleerd dient te worden.⁸³ Dit houdt in de praktijk in dat de vergunninghouder bij twijfel

73. Artikel 20, eerste lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

74. Artikel 19a, derde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

75. Artikel 147, eerste lid, Gemeentewet.

76. Artikel 25a, eerste lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

77. Artikel 25a, tweede lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

78. Artikel 25a, tweede lid, onder b, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

79. Artikel 25c, eerste lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

80. Kamerstukken II 2008-2009, 32 022, nr. 3, p. 44.

81. Artikel 25b, tweede lid, onder a, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

82. Kamerstukken II 2008-2009, 32 022, nr. 3, p. 44.

83. Artikel 25b, tweede lid, onder b, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

over de leeftijd van de bezoeker, zijn of haar leeftijd aan de hand van een geldig te overleggen leeftijdsdocument moet controleren.⁸⁴

§ 3.7.3 Regulering prijsacties

Voorts kan de gemeenteraad het gebruik van prijsacties, zoals happy hours en stuntprijzen, in een verordening gaan regelen.⁸⁵ De gemeenteraad kan in deze verordening bepalen dat het voor horecabedrijven niet toegestaan is om voor een periode van 24 uur of minder een prijs te hanteren die lager is dan 60% van de gangbare prijs.⁸⁶ Als een glas bier in een horecabedrijf bijvoorbeeld € 2,25 kost, mag indien deze bepaling is vastgesteld een glas bier voor een periode van 24 uur of korter niet minder dan € 1,35 kosten.

Eveneens kan door de gemeenteraad bepaald worden dat het voor de detailhandel, inclusief slijters, bierkoeriers en andere bezorgdiensten, verboden wordt een prijs die lager is dan 70% van de gangbare prijs voor een periode van één week of korter te hanteren.⁸⁷

Ten slotte kan de gemeenteraad in deze verordening een bepaling vaststellen waarmee men aanbiedingen en verstrekkingen van een bij de verordening aangewezen aard kan verbieden.⁸⁸ Het gaat hierbij om promoties die overmatige consumpties stimuleren, zoals zes kratten bier voor de prijs van vier, honderd consumpties voor €100,- en onbeperkt drinken voor een bepaald bedrag.⁸⁹

§ 3.8 Regels ten aanzien van paracommerciële instellingen

Het wetsvoorstel verplicht de gemeenteraad om in een verordening bepalingen vast te stellen die oneerlijke mededinging door paracommerciële instellingen moeten voorkomen.⁹⁰ Deze verordening dient binnen twaalf maanden na de doorvoering van de gewijzigde DHW vastgesteld te zijn.⁹¹

De gemeenteraad zal in deze verordening regels met betrekking tot het tegengaan van overmatig alcoholgebruik en oneerlijke mededinging moeten opnemen. Zodoende moeten onder andere de schenktijden die voor paracommerciële instellingen gelden in deze verordening opgenomen worden.⁹² In deze verordening kan de gemeenteraad recht doen aan verschillen tussen paracommerciële instellingen.⁹³ Zodoende kan de gemeente bijvoorbeeld een sportvereniging andere schenktijden toekennen dan een buurthuis.

Voorts kan de burgemeester met het oog op bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard voor een aaneengesloten periode van ten hoogste twaalf dagen ontheffing van de in deze verordening gestelde regels verlenen.⁹⁴ Deze ontheffing of afschrift hiervan moet gedurende de ontheffingsperiode in de inrichting aanwezig zijn.⁹⁵

Indien een vergunning van een paracommerciële instelling wegens het in strijd handelen met de voorschriften of beperkingen wordt ingetrokken, wordt de bevoegdheid tot het verlenen van een nieuwe vergunning opgeschort tot een jaar nadat het besluit tot intrekking onherroepelijk is geworden.⁹⁶ Indien belanghebbenden tegen dit besluit bezwaar en beroep instellen, kan het bij een negatieve uitkomst van deze procedures dus een geruime tijd duren voordat een nieuwe vergunning verleend kan worden.

§ 3.9 Afschaffen specifiek interbestuurlijk toezicht

In het wetsvoorstel wordt het interbestuurlijk toezicht in de DHW afgeschaft. Dit zal voor gemeenten enige verlichting in de administratieve lasten betekenen. Op grond van de

84. Artikel 20, vierde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

85. Artikel 25d, eerste lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

86. Artikel 25d, eerste lid, onder a, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

87. Artikel 25d, eerste lid, onder b, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

88. Artikel 25d, tweede lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

89. *Kamerstukken II* 2008-2009, 32 022, nr. 3, p. 45.

90. Artikel 4, eerste lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

91. Artikel 49, eerste lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

92. Artikel 4, derde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

93. Artikel 4, tweede lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

94. Artikel 4, vierde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

95. Artikel 4, vijfde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

96. Artikel 31, vierde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

huidige DHW heeft de inspecteur van de nVWA als interbestuurlijk toezichthouder namelijk de volgende drie bevoegdheden:⁹⁷

- Hoorplicht gemeentelijke verordeningen. Hierdoor zijn gemeenten verplicht de inspecteur te horen als zij een gemeentelijke verordening willen invoeren.
- Aanwijzingsbevoegdheid vergunningen. De inspecteur kan, indien hij van oordeel is dat een DHW-vergunning moet worden ingetrokken, de gemeente een gemotiveerd verzoek doen. Als dit verzoek niet wordt gehonoreerd, kan de inspecteur een bezwaarschrift indienen en zonodig tegen het besluit op bezwaar bij de rechtbank beroep instellen.
- Aanwijzingsbevoegdheid ontheffingen. Als de inspecteur het niet is met een door de burgemeester verleende ontheffing, kan hij een bezwaarschrift indienen bij de burgemeester en zonodig tegen het besluit op bezwaar beroep instellen bij de rechtbank.

Hiernaast zijn gemeenten op grond van de huidige DHW verplicht om elke verlening, wijziging of intrekking van een vergunning of ontheffing aan de inspecteur te melden. In de dagelijkse praktijk doet de inspecteur systematisch onderzoek naar de kwaliteit van de gemeentelijke vergunningverlening. Iedere gemeente wordt gemiddeld eens in de vijf jaar bezocht.⁹⁸

Door de afschaffing van het specifiek interbestuurlijk toezicht worden al deze bevoegdheden en verplichtingen geschrapt. Hierdoor hoeft de inspecteur bijvoorbeeld niet meer over een ontheffing of een ontwerpverordening, zoals bijvoorbeeld de vereiste paracommerciële verordening te oordelen.

§ 3.10 Opbrengst bestuurlijke boete voor de gemeentekas

In het wetsvoorstel wordt eveneens bepaald dat de ontvangsten van de bestuurlijke boete die gemeenten kunnen opleggen ten bate komen van de lokale overheid.⁹⁹ De tarieven van deze boetes zijn vastgesteld in het Besluit Bestuurlijke boete Drank- en Horecawet.¹⁰⁰ Dit besluit zal wegens periodieke aanpassingen van de boetebedragen en de inhoud van dit wetsvoorstel vernieuwd worden. Het kabinet streeft ernaar om het betreffende ontwerpbesluit¹⁰¹ met ingang van 1 juli 2012 inwerking te laten treden.

§ 3.11 Overige wetswijzigingen

Naast reeds genoemde wijzigingen worden er in het wetsvoorstel nog een aantal wijzigingen vernoemd. Deze wijzigingen zullen in deze paragraaf uiteengezet worden.

§ 3.11.1 Aanpassing verbod verrichten diensten in een horecalokaliteit

In het wetsvoorstel maakt het kabinet het mogelijk dat recreatieve spelen worden aangeboden in een horecalokaliteit en dat in zalen waar recreatieve spelen worden gespeeld alcohol geschonken mag worden.¹⁰² Hiernaast wordt het ook toegestaan om in ruimten waarin voorstellingen worden gegeven of films vertoont worden alcohol te verstrekken.¹⁰³ Hierdoor wordt het bijvoorbeeld voor bioscopen, theaters, schouwburgen, concertgebouwen, bowlingcentra en biljartcentra mogelijk om alcohol te verstrekken.¹⁰⁴ Wel wordt in het wetsvoorstel nadrukkelijk vermeld dat het aanbieden van kansspelen niet valt onder het aanbieden van diensten van recreatieve aard.¹⁰⁵ Het is echter wel toegestaan

97. Kamerstukken II 2008-2009, 32 022, nr. 3, p. 19.

98. Kamerstukken II 2008-2009, 32 022, nr. 3, p. 19.

99. Artikel 44a, vijfde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

100. Stb. 2004, 647.

101. Rijksoverheid, 'Wijziging Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet in verband met periodieke aanpassing boetebedragen',

<www.overheid.nl> zoekterm: wijziging besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet, geraadpleegd op 5 april 2012.

102. Artikel 14, derde lid, onder b, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

103. Kamerstukken II 1997-1998, 25 969, nr. 3, p. 25.

104. Kamerstukken II 1997-1998, 25 969, nr. 3, p. 24.

105. Artikel 14, vierde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

om speelautomaten aanwezig te hebben.

§ 3.11.2 Aanpassing artikel 18

In haar MvT bespreekt het kabinet dat het voorkomt dat niet-levensmiddelenwinkels met een zeer beperkt assortiment aan levensmiddelen of tabak onterecht denken daarom gerechtigd te zijn om alcohol te verkopen. Te denken valt aan drogisterijen, videotheken en cadeaushops. In het wetsvoorstel wordt daarom nu verduidelijkt dat alleen warenhuizen met een levensmiddelenafdeling met een vloeroppervlakte van minstens 15m² waarop een gevarieerd assortiment aan verpakte en onverpakte etenswaren wordt verkocht, gerechtigd zijn om zwak-alcoholhoudende drank te verkopen.¹⁰⁶

§ 3.11.3 Leeftijdsaanduiding bij ingang slijterij, horecabedrijf en detailhandel

Eveneens wordt in het wetsvoorstel de bepaling inzake de leeftijdsaanduiding verduidelijkt. In het wetsvoorstel wordt namelijk bepaald dat de geldende leeftijdsgrens of leeftijdsgrenzen alleen aangebracht hoeven te worden bij de voor het publiek bestemde toegangsdeur tot een horecalokaliteit, een slijtlokaliteit, een winkel, warenhuis, snackbar of een vervoersmiddel waarin bedrijfsmatig of tegen vergoeding alcoholhoudende drank wordt verstrekt.¹⁰⁷

§ 3.11.4 Proeverij in het slijtersbedrijf

Tot slot wordt door de wetswijziging het proeven van alcoholhoudende dranken in slijterijen toegestaan.¹⁰⁸ Wel dient het proeven op verzoek van de klant te geschieden en moet de klant vanzelfsprekend de vereiste leeftijd bereikt hebben. Verder is van belang dat deze verstrekking door een persoon die werkzaam is in dat slijtersbedrijf plaats dient te vinden. Verstrekking door bijvoorbeeld promotieteams is zodoende niet toegestaan.

§ 3.12 Conclusie

Uit het vorenstaande blijkt dat het wetsvoorstel tot wijziging van de huidige DHW de volgende wijzigingen met zich meebrengt:

- de burgemeester wordt verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de DHW;
- met behulp van een nieuwe strafbaarstelling moet de gemeente/politie jongeren onder de 16 jaar bij alcoholbezit op de openbare weg beboeten;
- de burgemeester kan de alcoholverkoop in een detailhandelwinkel tijdelijk gaan verbieden, als voor de derde keer in twaalf maanden tijd het verbod op het verstrekken van alcohol aan 16/18-jarige wordt overtreden (three strikes out);
- de burgemeester kan bij bepaalde overtredingen de vergunning intrekken en de vergunning schorsen bij alle overtredingen;
- de gemeenteraad krijgt extra (verplichte) verordende bevoegdheden, onder andere:
 - de verplichting om regels te stellen aan paracommerciële instellingen;
 - de mogelijkheid om tijdelijk de alcoholverkoop in horeca instellingen, slijterijen en detailhandel winkels stil te leggen;
 - de mogelijkheid om toegangsleeftijden te koppelen aan sluitingstijden; én
 - de mogelijkheid om prijsacties te reguleren.
- het vergunningstelsel wordt door het wetsvoorstel aangepast en versoepeld, relevante wijzigingen zijn:

106. Artikel 18, tweede lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

107. Artikel 20, vijfde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

108. Artikel 13, tweede lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

- de vergunning komt voortaan op naam van de instelling of de ondernemer te staan en de leidinggevendenden worden voortaan op een aanhangsel bij de vergunning vermeld;
 - voor nieuwe leidinggevendenden geldt alleen een meldingsplicht;
 - bepaalde leidinggevende hoeven niet meer te beschikken over een VSH; én
 - de voorwaarden voor het verkrijgen van een artikel 35-ontheffing worden versoepeld.
- het specifiek interbestuurlijk toezicht met betrekking tot de DHW wordt afgeschaft; én
 - de gemeente krijgt de mogelijkheid om bij overtredingen bestuurlijke boetes op te leggen (opbrengst gemeentekas).

HOOFDSTUK 4: De Halderbergse visie & ambitie

Nu duidelijk is voor welke nieuwe taken en bevoegdheden de gemeente Halderberge door de gewijzigde DHW verantwoordelijk wordt, is het van belang helder te krijgen op welke wijzen de gemeente Halderberge vorm en inhoud aan deze onderdelen kan geven. Van belang is dat de invulling van deze taken en bevoegdheden aansluiten op de Halderbergse visie en ambitie op het gebied van drank en horeca. Zodoende zal in dit hoofdstuk deze visie en ambitie uiteengezet worden, zodat in het vervolg van dit onderzoek met behulp van deze informatie de gewenste invulling aan de nieuwe gemeentelijke taken en bevoegdheden gegeven kan worden.

§ 4.1 Noodzaak voor drank- en horecabeleid

In het kader van dit onderzoek is het belangrijk om duidelijk te krijgen hoe de gemeente Halderberge in haar gemeente het alcoholgebruik en horecavestiging wil vormen (visie) en welke doelstellingen zij in het kader hiervan vaststelt (ambitie). De inhoud van deze visie en ambitie zijn voor dit onderzoek van belang, omdat bijvoorbeeld de nieuwe verordende bevoegdheden en het organiseren van de nieuwe toezichts- en handhavingstaak om het maken van beleidskeuzes vraagt. Met behulp van deze visie en ambitie kan de gemeente deze beleidskeuzes invullen. Zo kan de gemeente bepalen of en hoe zij met behulp van de een verordening en de toezichts- en handhavingstaak het alcoholgebruik en de alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde in haar gemeente wil verminderen.

Bovenstaande visie en ambitie zijn vaak in een gemeentelijk drank- en horecabeleid terug te vinden. Op dit moment hanteert de gemeente een dergelijk beleid echter niet. Hiernaast heeft de gemeente haar visie en ambitie op het gebied van drank en horeca niet specifiek geformuleerd. Gelet hierop en op het feit dat de gemeente door de gewijzigde DHW nieuwe taken en bevoegdheden krijgt waarmee zij het alcoholgebruik en horeca in de gemeente kan vormen, is nu het ideale moment om de gemeentelijke aanpak op het gebied van drank en horeca te verwerken in één drank- en horecabeleid. Door dit document op te stellen wordt het voor iedereen in Halderberge duidelijk hoe de gemeente met behulp van haar (nieuwe) wettelijke taken en bevoegdheden onder andere het schadelijk alcoholgebruik en de alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde in de gemeente wil verminderen.

§ 4.2 Volksgezondheidsnota

Hoewel de gemeente Halderberge geen drank- en horecabeleid hanteert, is de gemeentelijke visie en ambitie met betrekking tot alcoholgebruik uit haar Volksgezondheidsnota¹⁰⁹ af te leiden.

De gemeente verwoordt in dit beleidsdocument namelijk dat een van de belangrijkste prioriteiten van het Halderbergse volksgezondheidsbeleid het tegengaan van schadelijk alcoholgebruik onder jongeren is. De gemeente wil uiterlijk in 2015 de volgende resultaten op het gebied van alcoholmatiging behaald hebben:

- het percentage 12-15 jarigen dat alcohol heeft gedronken daalt naar 6% (2008 8%); én
- het percentage binge-drinkers onder de 16-18 jarigen daalt naar 22% (2007 33%).

§ 4.3 Lokale en regionale aanpak

In haar Volksgezondheidsnota verwoordt de gemeente dat zij door middel van voorlichting en educatie, vroegsignalering, regelgeving en handhaving en deelname aan een regionale alcoholcampagne het alcoholgebruik onder jongeren wil reduceren. In deze paragraaf zal deze lokale en regionale aanpak van de gemeente nader uiteengezet worden.

109. Gemeente Halderberge, 'Volksgezondheidsnota 2012-2015', <www.Halderberge.nl> zoekterm: Volksgezondheidsnota, geraadpleegd op 18 april 2012.

§ 4.3.1 Voorlichting en educatie

De gemeente is zich er van bewust dat ouders een sleutelrol spelen bij het alcoholgebruik van hun kinderen. Hierdoor wil de gemeente door middel van voorlichting en educatie de ouders over de risico's van schadelijk alcoholgebruik informeren. Dit alles heeft als doel om ouders beter met hun kinderen te laten communiceren over alcoholgebruik, zodat deze kinderen later beginnen met alcoholgebruik of minder alcohol gaan drinken. Tevens verwacht de gemeente dat jongeren door middel van deze informatie beter weerstand tegen de druk om alcohol te drinken kunnen bieden. Bij het organiseren van de voorlichtingen zijn scholen een belangrijke uitvoeringspartner.

§ 4.3.2 Vroegsignalering

Met behulp van vroegsignalering wil de gemeente bewerkstelligen dat professionals die werkzaam zijn in de sectoren zorg, welzijn en onderwijs riskant middelengebruik (kunnen) herkennen, bespreekbaar maken en zo nodig toe te leiden naar zorg.

§ 4.3.3 Regelgeving en handhaving

In de huidige situatie probeert de gemeente Halderberge met behulp van haar Algemeen Plaatselijke Verordening (hierna: APV) het alcoholgebruik, onder met name de Halderbergse jongeren, te verminderen. Zo heeft het college van B&W op grond van de APV alle Halderbergse woonkernen en recreatiegebieden aangewezen als *"non alcohol zones"*. In deze gebieden is het hierdoor niet toegestaan om geopende verpakkingen alcohol voor handen te hebben of alcoholhoudende drank te nuttigen.¹¹⁰ Indien minderjarigen dit verbod overtreden, kunnen ze doorverwezen worden naar bureau HALT.

Naast de inzet van de huidige maatregelen beschrijft de gemeente dat zij eveneens met behulp van de gewijzigde DHW het alcoholgebruik onder de Halderbergse jeugd terug wil dringen. Zo verwoordt de gemeente dat zij zodra de gewijzigde DHW van kracht is geworden, en hierover nader beleid is geformuleerd, van plan is om met behulp van de nieuwe wettelijke taken en bevoegdheden het toezicht en de handhaving te intensiveren en jongeren en ouders hierover te informeren.

Hoewel dit voornemen er is, heeft de gemeente tot op heden nog niet onderzocht op welke wijzen zij met behulp van de gewijzigde DHW met name het alcoholgebruik onder de Halderbergse jeugd kan verminderen. De uitkomst van dit onderzoeksrapport is hierdoor voor de gemeente van toegevoegde waarde. Met behulp van dit onderzoeksrapport wordt de gemeente Halderberge namelijk over alle wetswijzigingen, alcoholmatigings mogelijkheden en de te ondernemen stappen geïnformeerd.

§ 4.3.4 Regionale alcoholcampagne "Think before you drink"

Naast de uitwerking van bovenstaande punten, vermeldt de gemeente dat zij deelneemt aan de regionale alcoholcampagne Think before you drink (hierna: TBVD). In deze regionale alcoholcampagne slaan achttien gemeenten uit West-Brabant, GGD West-Brabant, verslavingszorg Novadic-Kentron en de politie hun handen ineen om de kennis bij jongeren en hun ouders over de schadelijke gevolgen van alcohol te vergroten. Hiernaast besteedt TBVD veel aandacht aan drank- en horecawetgeving. Zo zal TBVD in het kader van het wetsvoorstel aandacht besteden aan te maken of te vernieuwen werkprocessen, beleidsdocumenten en verordeningen.

§ 4.4 Conclusie

De mogelijkheden die de gewijzigde DHW biedt om schadelijk alcoholgebruik en de alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde in de gemeente tegen te gaan, bevatten veel beleidskeuzes. Om de juiste invulling aan deze beleidskeuzes te kunnen

¹¹⁰. Artikel 2:48, eerste lid, Algemeen Plaatselijke Verordening gemeente Halderberge.

geven is het van belang dat de gemeente Halderberge een visie en ambitie op het gebied van alcoholgebruik en horecavestiging vaststelt.

Tot op heden heeft de gemeente dergelijke visie en ambitie niet specifiek geformuleerd. Gelet hierop en op het feit dat de gemeente door de gewijzigde DHW nieuwe taken en bevoegdheden krijgt waarmee zij het alcoholgebruik en horecavestiging in de gemeente kan vormen, is nu het ideale moment de gemeentelijke aanpak op het gebied van drank en horeca te verwerken in één drank- en horecabeleid. Door dit beleidsdocument op te stellen wordt het voor iedereen in Halderberge duidelijk hoe de gemeente met behulp van haar (nieuwe) wettelijke taken en bevoegdheden onder andere het schadelijk alcoholgebruik en de alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde in de gemeente wil verminderen.

Hoewel de gemeente op dit moment geen specifieke visie en ambitie op het gebied van drank en horeca heeft vastgesteld, kan aan de hand van de Volksgezondheidsnota gemeente Halderberge 2012-2015 grotendeels de gemeentelijke visie en ambitie op het gebied van drankgebruik vastgesteld worden. In haar volksgezondheidsnota vermeldt de gemeente namelijk dat zij de komende jaren van plan is om het alcoholgebruik onder de Halderbergse jongeren te verminderen. Om dit voor elkaar te krijgen, heeft de gemeente een lokale en regionale aanpak uitgewerkt. Onderdelen hiervan zijn voorlichting en educatie, vroegsignalering, regelgeving en handhaving en de regionale alcoholcampagne TBYD.

Met name de aanpak om met behulp van regelgeving en handhaving het alcoholgebruik onder de Halderbergse jeugd te verminderen, is voor dit onderzoek relevant. In haar volksgezondheidsbeleid verwoordt de gemeente namelijk dat zij met behulp van het nog nader vast te stellen drank- en horecabeleid en de nieuwe taken en bevoegdheden die de gewijzigde DHW met zich meeneemt, het alcoholgebruik onder jongeren terug wil dringen. Hoewel dit voornemen er is, heeft de gemeente tot op heden nog niet de mogelijkheden onderzocht op welke wijze zij met behulp van de gewijzigde DHW het alcoholgebruik onder de Halderbergse jeugd kan verminderen. De uitkomst van dit onderzoeksrapport is hierdoor voor de gemeente van toegevoegde waarde.

HOOFDSTUK 5: Gevolgen en mogelijkheden gemeentelijke regeling

Nu vast staat wat de gemeentelijke visie en ambitie op het gebied van alcoholmatiging is, kan gekeken worden of en op welke wijzen de nieuwe verordende bevoegdheden uit het wetsvoorstel bij kunnen dragen om het alcoholgebruik onder de Halderbergse jeugd terug te dringen. Daarom wordt eerst in § 5.1 de verordeningsvorm besproken waarin de gemeente Halderberge de verordende bevoegdheden kan verwerken. Vervolgens zal in § 5.2 t/m § 5.5 suggesties gedaan worden of, waarom en hoe de gemeente Halderberge deze verordende bevoegdheden in een verordening moet/kan toepassen en verwerken. Hierna wordt in § 5.6 uiteengezet hoe de gemeente met de maatschappelijke discussie, die door het vaststellen van deze verordende bevoegdheden zal ontstaan, om kan gaan. Tot slot wordt in § 5.7 een conclusie getrokken.

§ 5.1 Verordeningsvorm

Recentelijk heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeente (hierna: VNG) een conceptverordening¹¹¹ gepubliceerd waarin de nieuwe verordende bevoegdheden uit het wetsvoorstel staan uitgewerkt. Naast de VNG heeft eveneens TBVD een conceptverordening¹¹² opgesteld. Beide verordeningen zijn inhoudelijk vrijwel vergelijkbaar, maar verschillen op het gebied van vormgeving flink van elkaar. De VNG verordening voegt namelijk een nieuwe afdeling aan de APV toe terwijl TBVD de nieuwe verordende bevoegdheden in één drank- en horecaverordening heeft verwerkt.

Naast bovenstaande verordeningen heeft ook Bureau Eerlijke Mededinging¹¹³ (hierna: BEM) een tweetal modelverordeningen¹¹⁴ inzake paracommercie opgesteld. In een reactie¹¹⁵ op de modelverordening van de VNG meldt BEM dat zij voor de vorm van een aparte paracommercie verordening heeft gekozen, omdat zij van mening is dat de APV niet de geschikte soort verordening is om mededinging in de horeca te regelen. Volgens BEM moet de APV van gemeenten zaken met betrekking tot de openbare orde, openbare weg en openbare ruimte regelen. Zodoende vindt BEM het niet juist dat zaken betreffende economische mededinging in de APV opgenomen worden.

Gelet op het bovenstaande zal de gemeente zorgvuldig moeten bepalen in wat voor soort verordening zij de verordende bevoegdheden wil uitwerken. Doordat de gemeente Halderberge in haar APV alle Halderbergse drank- en horecabepalingen heeft opgenomen en zodoende geen drank- en horecaverordening heeft vastgesteld, is het praktisch dat de gemeente wederom voor deze uitwerking kiest. Zodoende worden alle gemeentelijke drank- en horecabepalingen overzichtelijk in één verordening opgenomen. Een ander voordeel van deze conceptverordening is dat de deze met eenvoud in de huidige Halderbergse APV geïmplementeerd kan worden.

Nadat de gemeente de keuze voor de verordeningsvorm heeft gemaakt, kan de gemeente inhoud aan deze verordening gaan geven. Hoewel de inhoud van de conceptverordeningen al voor een groot deel is ingevuld, zal de gemeenteraad met behulp van het nader op te stellen gemeentelijk beleid op een aantal punten knopen moeten doorhakken. De gemeente kan namelijk zelf het beste bepalen welke maatregelen ingezet moeten worden om de Halderbergse (alcohol)problematiek aan te pakken. Bovendien is alleen de paracommercie verordening wettelijk verplicht en kan de gemeenteraad vier niet-verplichte verordende

111. Zie bijlage II.

112. Zie bijlage III.

113. Het Bureau Eerlijke Mededinging is een onderdeel van Koninklijke Horeca Nederland (dé ondernemersorganisatie in de horecabranche) en heeft als doelstelling om eerlijke mededinging in de horeca te bevorderen.

114. Zie bijlage IV en bijlage V.

115. Bureau Eerlijke Mededinging, 'Bepaalt de APV straks het aantal bruiloften en musea?', <www.eerlijkemededinging.nl> zoekterm: APV, geraadpleegd op 20 april 2012.

bevoegdheden, indien gewenst, vaststellen.

§ 5.2 De paracommercie verordening

Ieder specifiek probleem vraagt om een specifieke aanpak. Gemeente hebben het beste zicht op de lokale problematiek en dus ook op de benodigde aanpak. Het kabinet heeft daarom bij het opstellen van haar wetsvoorstel er voor gekozen om gemeenteraden te verplichten om binnen twaalf maanden nadat de gewijzigde DHW is doorgevoerd, bepalingen omtrent paracommercie in een verordening vast te stellen. Door het opstellen van een paracommercie verordening kunnen gemeenten gericht oneerlijke mededinging door paracommerciële instellingen in hun gemeente tegengaan.

Gelet op het bovenstaande is de beleidsnotitie paracommercialisme¹¹⁶ die de gemeente Halderberge op dit moment hanteert niet voldoende. De gemeente zal dit beleidsdocument moeten verwoorden in een verordening. Zo zal de gemeente in deze verordening moeten bepalen:¹¹⁷

- of en wanneer bijeenkomsten van persoonlijke aard in paracommerciële instellingen gehouden mogen worden;
- of en onder welke omstandigheden activiteiten in de paracommerciële instelling zich mogen richten op personen die niet rechtstreeks bij de activiteiten van de paracommerciële instelling betrokken zijn; én
- welke sluitingstijden zij voor paracommerciële instellingen vaststelt.

De inhoud van de beleidsnotitie kan hierbij een goed houvast bieden. In onderstaande subparagrafen wordt toegelicht hoe de gemeente bovenstaande punten in een verordening kan verwerken.

§ 5.2.1 Het houden van bijeenkomsten van persoonlijke aard

In de beleidsnotie wordt duidelijk het standpunt van de gemeente met betrekking tot het houden van bijeenkomsten van persoonlijke aard in paracommerciële instellingen uiteengezet. In haar beleidsnotie verbiedt de gemeente, indien er sprake of kans is op oneerlijke mededing, alle bijeenkomsten van persoonlijke aard waarbij alcohol geschonken wordt in paracommerciële instellingen. Hierdoor zijn bijeenkomsten van persoonlijke aard waar geen alcohol geschonken wordt wel toegestaan.

Als aanvulling hierop bepaald de gemeente in haar beleidsnotie dat het verboden is om openlijk de mogelijkheid tot het houden van bijeenkomsten van persoonlijke aard aan te prijzen, hiermee te adverteren of reclame te maken.

Gelet op het bovenstaande is het standpunt van de gemeente betreffende het houden van bijeenkomsten van persoonlijke aard duidelijk. Echter dient dit standpunt wel in de verordening verwoord te worden. Vanwege het feit dat de gemeente geen bijeenkomsten van persoonlijke aard toestaat, vormt voor bovenstaande alternatief 1 van artikel 2:34b van de modelverordening van de VNG een goed alternatief. Het verbod om bijeenkomsten openlijk aan te prijzen kan met eenvoud aan deze bepaling toegevoegd worden.

§ 5.2.2 Activiteiten in de paracommerciële instellingen

Voorts zal de gemeenteraad, voordat de verordening vastgesteld kan worden, een aantal nieuwe beleidskeuzes moeten maken. De gemeenteraad zal hierdoor moeten bepalen of en onder welke omstandigheden activiteiten in de paracommerciële instelling zich mogen richten op personen die niet rechtstreeks bij de activiteiten van de paracommerciële instelling betrokken zijn. In het kader hiervan zal de gemeenteraad in de verordening moeten bepalen hoe zij bijvoorbeeld om wil gaan met bezoekers van sportwedstrijden, ledenwervingsborrels en openbare feestavonden.

¹¹⁶. Zie bijlage VI.

¹¹⁷. Artikel 4, derde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

Om (de kans op) oneerlijke mededinging te verminderen, is het de gemeente aan te raden om in haar verordening alternatief 1 van artikel 2:34b uit de VNG conceptverordening te verwerken. Deze bepaling is dezelfde bepaling die zojuist hierboven geadviseerd is. Zodoende wordt naast het schenken van alcohol tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard het eveneens verboden om alcoholhoudende drank te verstrekken tijdens bijeenkomsten die gericht zijn op personen die niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de paracommercie instelling betrokken zijn. Indien bijvoorbeeld een vereniging een openbare feestavond organiseert, is het door deze bepaling niet toegestaan om aan leden én niet-leden alcohol te schenken.

Wel is het door deze bepaling toegestaan om bijvoorbeeld aan bezoekers van sportwedstrijden of bezoekers van ledenwervingsborrels alcohol te schenken. Deze bezoekers komen namelijk primair op de sportwedstrijd af of willen tijdens een ledenwervingsborrel kennismaken met de ambiance en de faciliteiten van de vereniging. Dit kan per definitie niet plaatsvinden in de commerciële horeca, waardoor er geen sprake van oneerlijke mededinging kan zijn.

§ 5.2.3 Het vaststellen van sluitingstijden

Op dit moment mogen alle Halderbergse horecabedrijven, waaronder clubhuizen en buurthuizen, op grond van de APV niet tussen 02:00u en 06:00u geopend zijn.¹¹⁸ Gelet op de inhoud van het wetsvoorstel is dit niet voldoende. De gemeenteraad zal de schenktijden van alle paracommerciële instellingen in de verordening nader moeten bepalen.

De gemeenteraad kan in deze verordening bepalen dat men recht wil doen aan verschillen naar de aard van de rechtspersoon. Zodoende kan de gemeente bijvoorbeeld verschillende schenktijden voor sportclubs en dorpshuizen vaststellen. Het kabinet gaat er vanuit dat gemeenten bij deze afweging de belangrijke maatschappelijke functie van de verschillende paracommerciële instellingen in acht neemt en geen onnodige beperkingen zal opleggen daar waar de mededinging niet in het geding is en er geen sprake is van onverantwoorde verstrekking van alcohol, met name aan jongeren.¹¹⁹

Gelet op het bovenstaande en op het feit dat de hoofdactiviteit van een sportvereniging sport en niet het drinken van alcohol is, is het de gemeente aan te raden om de sluitingstijd van sportkantines in te korten. Hoewel veel sportwedstrijden in de avonden afgewerkt worden, is de huidige sluitingstijd van 02:00u erg ruim. Bovendien is deze gelijk aan de sluitingstijd van de commerciële horeca. Door de sluitingstijd op 23:00u vast te stellen, zal (de kans op) oneerlijke mededinging verminderd worden: het inkorten van de sluitingstijden zal er voor zorgen dat (enkele) aanwezigen voor of na de sluitingstijd zich naar de commerciële horeca zullen verplaatsen.

Om enerzijds ervoor te zorgen dat sportverenigingen door de verlaging van de sluitingstijd geen hinder ondervinden en om anderzijds sport en sociaal sociale interactie in de gemeente te blijven stimuleren, is het verstandig dat de gemeente aan haar verordening een mogelijkheid om van de bovenstaande sluitingstijd af te wijken, toevoegt. In deze bepaling kan de gemeente regelen dat wanneer er verenigings- of wedstrijdactiviteiten¹²⁰ plaatsvinden die eindigen vlak voor of na afloop van de vaste schenktijd, deze schenktijd met een bepaalde in de verordening vast te leggen tijd, kan worden verlengd. Met behulp van deze bepaling kunnen sportkantines als de laatste wedstrijd om 23:00u eindigt bijvoorbeeld tot 0:00u openblijven.

Hoewel hierdoor de sluitingstijd in bepaalde gevallen verruimd wordt, zal dit de kans op oneerlijke mededinging niet vergroten. Het is namelijk niet aannemelijk dat bijvoorbeeld

118. Artikel 2:29, eerste lid, j° artikel 2:27, onder a, Algemeen Plaatselijke Verordening gemeente Halderberge.

119. Kamerstukken II 2008-2009, 32 022, nr. 3, p. 10.

120. Uit ABRS 29 november 2003, L/JN AM5479 blijkt dat onder verenigings- of wedstrijdactiviteiten geen bestuursvergaderingen zijn te rekenen. Trainingen, toernooien en competitiewedstrijden vallen hier wel onder.

deelnemers van een competitiewedstrijd als zij na 23:00u niet meer in de kantine terecht kunnen zich naar de commerciële horeca verplaatsen. In de kantine wil men namelijk even nazitten en men gaat hiervoor niet speciaal naar het café.

Tot slot is het niet aan te raden om voor de resterende instellingen, bijvoorbeeld musea, schouwburgen en buurthuizen, aparte sluitingstijden vast te stellen. Het is namelijk twijfelachtig of hier veel concurrentie optreedt met de commerciële horeca. Bezoekers van een voorstelling of een museumbezoek zullen meestal een drankje drinken en dan naar een café, restaurant of naar huis gaan. Tevens is het net zoals in de beleidsnotitie verwoord wordt, erg lastig om tijden vast te stellen wanneer buurtbewoners elkaar in een buurthuis ontmoeten en wanneer zij daar alcoholhoudende dranken nuttigen. Bovendien zorgt een algemene sluitingstijd voor duidelijkheid en is deze voor de gemeentelijk toezichthouder eenvoudiger te controleren en daardoor ook eenvoudiger te handhaven. Gelet op het bovenstaande is een sluitingstijd van 23:00u voor deze instellingen voor de gemeente een goede optie.

Om een en ander in de verordening te verwoorden kan gekeken worden naar artikel 2:34a, eerste en tweede lid, van de conceptverordening VNG. Gelet op het bovenstaande is het verstandig om het derde en vierde lid van dit artikel te schrappen.

§ 5.3 Beperkingen opleggen voor horecabedrijven, slijterijen en detailhandel

Voorts zal de gemeenteraad moeten bepalen of zij met behulp van een nieuwe verordende bevoegdheid de alcoholverkoop door horecabedrijven en slijterijen in bepaalde gevallen tijdelijk wel of niet wil kunnen beperken of verbieden. Indien bijvoorbeeld de kans bestaat dat tijdens feestelijkheden (Koninginnedag/jaarwisseling) of evenementen (NK Tijdrijden) door alcoholgebruik verstoring van de openbare orde kan ontstaan, kan de gemeente de horeca- en slijtersbedrijven in die regio op grond van de verordende bepaling een verkoopverbod op sterke en of zwak- alcoholhoudende drank opleggen.

Verder zal de gemeenteraad moeten bepalen of men de burgemeester de bevoegdheid wil toekennen waarmee hij, op basis van deze verordening, extra voorschriften aan een drank- en horecaverunning kan verbinden. Eveneens kan men de burgemeester de bevoegdheid toekennen waarmee hij een drank- en horecaverunning kan beperken tot het enkel verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank. Hierdoor kan de burgemeester bijvoorbeeld bepalen dat een bepaald café geen sterke drank mag verkopen.

Als de gemeenteraad bovenstaande in een verordening wil vastleggen, kan het artikel 2:34c van de modelverordening een goed houvast bieden

Hiernaast kan de gemeenteraad eveneens een ander soort gelijke bepaling voor de detailhandel in deze verordening vaststellen. Verschil met bovenstaande verordende bevoegdheid is dat de gemeenteraad met behulp van deze bepaling nu beperkingen in het kader van het verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank door de detailhandel (supermarkten, snackbars, warenhuizen en internetbestellingen) kan vastleggen. Wederom biedt de VNG modelverordening gelet op artikel 2:34d een goed alternatief om een ander in de verordening te verwoorden.

Gelet op het bovenstaande heeft de gemeente indien zij gedurende festiviteiten en evenementen beslist om beide verordende bevoegdheden in te zetten, een effectief middel in handen om alcoholconsumptie onder met name jongeren terug te dringen: minder gelegenheid tot drinken, leidt namelijk tot afname van het alcoholgebruik. Door deze bevoegdheden vast te stellen, kan de gemeente bijvoorbeeld bepalen dat gedurende Koninginnedag horeca instellingen en slijterijen alleen zwak-alcoholische dranken mogen schenken en dat supermarkten etc. geen alcoholhoudende drank mogen verkopen. Indien jongeren onder de 16 toch in het openbaar alcohol in hun bezit hebben, kunnen de gemeentelijke toezichthouders en de politie met behulp van de nieuwe strafbaarstelling deze jongeren eenvoudig beboeten. Hiernaast kan de gemeente met behulp van deze

bevoegdheden ook de alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde verminderen.

§ 5.4 Sluitingstijden koppelen aan toegangsleeftijden

Verder kan de gemeenteraad in deze verordening een nieuwe bepaling vaststellen waarmee men horecasluitingstijden aan toegangsleeftijden kan koppelen. Om een en ander te verwoorden kan gekeken worden naar artikel 4 van de model drank- en horecaverordening TBYD. Hierin wordt bepaald dat bezoekers die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt tussen 23:00u en 08:00 niet in horecalokaliteiten en op terrassen toegelaten mogen worden.

De vaststelling van deze sluitingstijd zal wederom aan de gemeentelijke doelstelling om alcoholmisbruik onder jongeren te voorkomen, bijdragen. De laatste jaren is namelijk de trend ontstaan dat mensen steeds later uitgegaan. Uit onderzoek blijkt dat bijna de helft van de stappers pas na 01.00 uur en 8% zelfs na 02.00 uur gaat stappen.¹²¹ Gelet op deze informatie kan de gemeente, met behulp van deze verordende bevoegdheid, bewerkstelligen dat vooral jongeren vroeger op stap gaan. Bovendien is de toegangstijd van 23:00u gelijk aan de sluitingstijd van bijvoorbeeld sportkantine. Hierdoor is het voor jongeren niet mogelijk om vanuit de sportkantine zich te verplaatsen naar de commerciële horeca. Vanzelfsprekend bestaat er de mogelijkheid dat deze jongeren bij iemand thuis verder gaan met drinken. In deze situaties zal de rol van ouders doorslaggevend zijn. Om dergelijke situaties te verminderen, zal de gemeente, net zoals zij dit in haar Volksgezondheidsnota verwoordt, ouders meer over de risico's van (schadelijk) alcoholgebruik moeten voorlichten.

§ 5.5 Reguleren van prijsacties

Ten slotte kan de gemeenteraad in deze verordening een verordende bepaling vaststellen waarmee men bepaalde prijsacties in Halderberge kan gaan verbieden. Met behulp van deze bepaling kan de gemeente namelijk happy hours, aanbiedingen en verstrekkingen gaan beperken.

Wederom is deze verordende bevoegdheid een interessant instrument om het alcoholgebruik in de gemeente Halderberge te verminderen. Uit verschillende onderzoeken blijkt namelijk dat deze verordende bevoegdheid het alcoholgebruik, onder met name jongeren, kan verminderen. Uit analyses van het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid¹²² (hierna STAP) blijkt bijvoorbeeld dat ruim een op de vier bierprijsacties van de supermarkten met behulp van deze verordening verboden wordt.¹²³ Verder blijkt uit dit onderzoek dat dergelijke prijsacties en happy hours schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Een meerderheid van de jongeren geeft namelijk aan dat zij als gevolg van happy hours en stuntprijzen méér gaan drinken.¹²⁴

Om deze verordende bevoegdheid in de verordening te verwerken, kan gekeken worden naar artikel 3 uit de conceptverordening van TBYD. In dit artikel wordt bepaald dat het voor horeca inrichtingen verboden is om voor 24 uur of korter alcoholhoudende dranken te verkopen tegen een prijs die lager is dan 60% van de normale prijs. Hiernaast kan de gemeente artikel 12 uitdezelfde conceptverordening toepassen. In dit artikel wordt namelijk bepaald dat het voor de detailhandel verboden is om voor een week of korter alcoholhoudende dranken te verkopen tegen een prijs die lager is dan 70% van de normale prijs.

Hoewel deze bepalingen effectief zijn om het alcoholgebruik te verminderen, kleeft er een grote keerzijde aan deze verordende bevoegdheid. Het toezicht houden op deze bepalingen zal namelijk in de praktijk erg lastig zijn. Om te kunnen bepalen of een ondernemer met zijn

121. Kamerstukken II 2008-2009, 32 022, nr. 3, p. 22.

122. STAP is een organisatie die zich inzet voor het terugdringen van de gevolgen van overmatig alcoholgebruik in de Nederlandse samenleving. In het kader hiervan geeft STAP adviezen en voert zij onderzoek uit voor gemeenten, provincies en de landelijke overheid.

123. Nederlands instituut voor alcoholbeleid, *Lonken met bier*, Utrecht: STAP 2008.

124. Universiteit Twente, *Happy hours en andere prijsacties in de Nederlandse Horeca*, Utrecht: Stichting alcoholpreventie 2007.

prijzen stunt, moet de gemeente namelijk aan kunnen tonen welke prijzen er normaal in een bepaalde horecalokaleiteit, terras of verkooppunt gevraagd worden. Daarvoor moeten de verschillende prijzen die in de horeca instelling of in de detailhandelwinkel gehanteerd worden voor een langere tijd zijn bijgehouden. Dit alles vereist veel inspanning en levert de gemeente zodoende veel administratieve lasten op. Hierdoor is het gebruik van deze verordende bevoegdheid af te raden.

§ 5.6 Maatschappelijke discussie

Veel verschillende partijen zullen wegens verschillende partijbelangen bij de totstandkoming van de zojuist besproken verordende bepalingen invloed willen uitoefenen om op die manier de inhoud van de verordening voor hun zo gunstig mogelijk te krijgen. Dit zal een maatschappelijke discussie op gemeentelijk niveau teweeg brengen. Zo zullen verenigingen, doordat het verenigingsleven behoorlijk op de subsidies gekort wordt, zo lang mogelijk open willen blijven om hun clubkas aan te vullen. Aan de andere kant wil de commerciële horeca, om hun omzet te laten stijgen, de schenktijden van de paracommerciële instellingen zoveel mogelijk inperken. Tevens zal de gemeente als zij de schenktijden inperkt sport en sociale interactie in haar gemeente eerder demotiveren dan motiveren.

Hiernaast zijn een aantal van de eerder besproken verordende bevoegdheden voor de gemeente enerzijds een effectief middel om het alcoholgebruik onder de Halderbergse jeugd terug te dringen, maar zal anderzijds de commerciële horeca en de detailhandel de vaststelling van deze verordende bepalingen niet toejuichen. Door deze bepalingen zal namelijk de omzet van de commerciële horeca en detailhandel dalen.

Gelet op het bovenstaande zal de gemeente om deze verordende bepalingen daadwerkelijk uit te kunnen voeren een maatschappelijk draagvlak moeten creëren. Om dit te bewerkstelligen kan de gemeente, voordat zij start met het opstellen van een conceptverordening, met verschillende partijen in overleg treden over de mogelijke inzet en inhoud van de verordende bevoegdheden. Het horeca overleg dat de gemeente ieder half jaar met de Halderbergse horeca organiseert, is hier zeer geschikt voor. Eveneens kan de gemeente een informatieavond organiseren en hiervoor verschillende partijen, zoals bestuurders van paracommerciële instellingen, horeca ondernemers, politie en omwonenden van horeca instellingen uitnodigen. Met behulp van de ontvangen input uit deze gesprekken, de suggesties uit dit rapport en het nader op te stellen gemeentelijk beleid kan de gemeente vervolgens de inzet en inhoud van de verordende bevoegdheden in een conceptverordening vastleggen.

Hoewel de DHW het niet verplicht, kan de gemeente Halderberge op grond van haar Inspraakverordening¹²⁵ deze conceptverordening vervolgens voor inspraak ter inzage leggen. Belanghebbenden kunnen hierdoor hun zienswijzen omtrent de conceptverordening schriftelijk of mondeling aan de gemeente kenbaar maken. Met behulp van deze input kan de gemeente vervolgens de conceptverordening indien gewenst aanpassen en deze vervolgens als modelverordening aan de gemeenteraad overhandigen.

§ 5.7 Conclusie

Gelet op het bovenstaande zal de gemeente voordat zij inhoud aan de verordende bevoegdheden kan geven, moeten bepalen in wat voor verordeningsvorm zij deze bevoegdheden wil gaan verwerken. Gelet op het feit dat de gemeente reeds al haar drank- en horecabepalingen in haar APV heeft opgenomen, is het praktisch om deze nieuwe verordende bevoegdheden aan de huidige APV toe te voegen. Door een nieuwe afdeling aan de APV toe te voegen worden namelijk alle gemeentelijke drank- en horecabepalingen in één verordening overzichtelijk opgenomen. Met behulp van de VNG modelverordening kan de gemeente met eenvoud de nieuwe afdeling in haar APV implementeren.

125. Artikel 2, Inspraakverordening Gemeente Halderberge.

Zodra de gemeente de gewenste verordeningsvorm heeft gekozen, moet de gemeenteraad paracommerciële bepalingen in deze verordening vaststellen. Eveneens kan de gemeente een viertal aantal niet-verplichte verordeningen vaststellen.

Hoewel de inhoud van de beschikbare conceptverordeningen al voor een groot deel is ingevuld, zal de gemeenteraad op een aantal punten toch lastige beleidskeuzes moeten maken. Enerzijds zijn een aantal verordende bevoegdheden in het kader van alcoholmatiging, met name onder de Halderbergse jeugd, effectieve instrumenten. Anderzijds zal het toepassen van deze instrumenten, wegens verschillende partijbelangen, voor een maatschappelijke discussie op gemeentelijk niveau zorgen. Om de verordende bepalingen in de praktijk uit te kunnen voeren, zal de gemeente hierdoor een maatschappelijk draagvlak moeten creëren.

De gemeente kan dit onder andere bewerkstelligen door, voordat zij start met het opstellen van een conceptverordening, informatie in te winnen bij de Halderbergse horeca, bestuurders van paracommerciële instellingen, politie en andere belanghebbenden. Met behulp van deze informatie, de suggesties uit dit rapport en het nader op te stellen gemeentelijk beleid kan de gemeente vervolgens starten met het opstellen van de gewenste conceptverordening. Deze conceptverordening kan zij vervolgens ter inzage leggen en indien gewenst kan zij haar conceptverordening op grond van ontvangen zienswijzen veranderen.

HOOFDSTUK 6: Gevolgen en mogelijkheden toezicht en handhaving

Naast het vaststellen van nieuwe verordende bepalingen, kan de gemeente Halderberge door de decentralisatie van het toezicht en handhaving op de DHW het alcoholgebruik onder jongeren en de verstoring van de openbare orde in Halderberge eveneens verminderen. Vanwege deze bevoegdheidsverschuiving zal de gemeente het toezicht en de handhaving op de naleving van de DHW moeten organiseren. In het kader hiervan zal eerst in § 6.1 de Pilot Decentralisatie Toezicht Drank- en Horecawet besproken worden. Vervolgens zal in § 6.2 besproken worden hoeveel financiële middelen de gemeente Halderberge beschikbaar heeft om uitvoer te geven aan deze nieuwe toezichts- en handhavingstaak. In § 6.3 t/m § 6.7 worden vervolgens de zaken uiteengezet die de gemeente vanwege deze bevoegdheidsverschuiving zal moeten opstellen, vernieuwen en organiseren. Tot slot wordt in § 6.8 een conclusie gegeven.

§ 6.1 Pilot Decentralisatie Toezicht Drank- en Horecawet

In 2008, 2009 en 2010 hebben vijftien (samenwerkingsverbanden van) gemeenten aan de Pilot Decentralisatie Toezicht Drank- en Horecawet (hierna: de Pilot) deelgenomen. Het doel van deze Pilot was om vooruitlopend op de naderende wetswijziging van de DHW, alvast inzicht te krijgen in hoe gemeenten de nieuwe toezichtstaak op lokaal of regionaal niveau vorm kunnen geven. In deze Pilot deden de deelnemende gemeenten ervaring op met het zelf uitoefenen van toezicht door inzet van gemeentelijke toezichthouders. Hiernaast konden gemeenten, in samenwerking met andere gemeenten en de nVWA, gedurende de Pilot met behulp van hun bevindingen beginnen met het opstellen van een integraal lokaal alcoholbeleid.¹²⁶ Betreffende deze Pilot zijn twee evaluatierapporten geschreven. Een evaluatierapport¹²⁷ betreft de pilotjaren 2008 en 2009 het ander evaluatierapport¹²⁸ betreft het pilotjaar 2010. In deze evaluatierapporten wordt beschreven wat gemeenten in het kader van de nieuwe toezichts- en handhavingstaak allemaal moeten organiseren. Beide rapporten zijn hierdoor voor dit onderzoek een grote kennisbron. Zodoende zullen bevindingen uit deze Pilots in het vervolg van dit hoofdstuk besproken worden.

§ 6.2 Financiële middelen

Naast de gemeentelijke visie en ambitie op het gebied van drank en horeca zullen ook de beschikbare financiële middelen op de organisatie van de nieuwe toezichts- en handhavingstaak een grote invloed hebben. Om een indicatie in de totale kosten voor de organisatie van deze taak te krijgen, heeft de gemeente recentelijk van een bedrijf een rekenmodel¹²⁹ ontvangen. In dit document staan alle kosten met betrekking tot de implementatie van de gewijzigde DHW opgenomen. Hoewel dit document onder voorbehoud is opgesteld, blijkt duidelijk dat het toezicht en handhaving de gemeente Halderberge aanzienlijk meer kost dan dat het de gemeente oplevert.

Verder blijkt uit onder andere de MvT dat het kabinet voor de overdracht van het toezicht geen extra financiële middelen ter beschikking stelt. Het kabinet verwoordt dat er structureel al gelden (150 miljoen euro) ten behoeve van de bekostiging van uitgaven op het gebied van lokale veiligheid aan het gemeentefonds¹³⁰ zijn toegevoegd. Het kabinet heeft destijds met de VNG afgesproken dat de het toezicht op de DHW met deze kosten bekostigd zal worden. Hoewel het kabinet geen extra financiële middelen ter beschikking stelt, is zij wel voornemens om een deel van het budget dat de nVWA op dit moment ontvangt na de

126. Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2008/2009, Nijmegen: NovioConsult 2009. p. 1

127. Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2008/2009, Nijmegen: NovioConsult 2009.

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

129. Zie bijlage VII.

130. Het gemeentefonds is een fonds met belastinggeld van het Rijk. Gemeenten krijgen elk jaar geld uit het gemeentefonds om een deel van hun uitgaven te betalen. Gemeenten mogen zelf bepalen waar ze dit geld aan besteden.

overdracht van de toezichtstaak aan gemeenten toe te wijzen.¹³¹

Gelet op het bovenstaande zal de overdracht van het toezicht en de handhaving met middelen bekostigd moeten worden die (deels) al aan het gemeentefonds zijn toegevoegd en dus als reeds uitgegeven kunnen zijn. Gelet hierop en op het feit dat de gemeente Halderberge komende jaren fors moet bezuinigen¹³², zullen de beschikbare financiële middelen voor de nieuwe toezichts- en handhavingstaak schaars zijn.

§ 6.3 Actualisatie vergunningen- en verkoopbestand

De eerste stap die gemeente Halderberge moet zetten om toezicht uit te oefenen en te kunnen handhaven, is het op orde brengen van haar drank- en horecaverGUNNINGENbestand. Met name uit de Pilot is naar voren gekomen dat bij veel gemeenten het vergunningenbestand een zwak punt is.¹³³ Het op orde brengen van het vergunningenbestand is belangrijk, omdat het namelijk de basis voor het toezicht vormt: zonder een correct vergunningenbestand is het niet mogelijk om adequaat toezicht uit te oefenen en efficiënt te kunnen handhaven. Voor het op orde brengen en houden van het vergunningenbestand kan de gemeente een aantal informatiebronnen raadplegen:¹³⁴

- controle van Kamer van Koophandel gegevens (is de ondernemer gewijzigd);
- informatie van de toezichthouder Bouwen en Wonen (verbouwactiviteiten kunnen duiden op een overname);
- informatie van de buurtbrigadiers of van de politie (zijn veel in hun wijk/buurt en hebben vaak de eerste signalen als een zaak overgenomen is); én
- informatie van omwonenden.

Hiernaast zal de gemeente door de nieuwe toezichts- en handhavingstaak in kaart moeten brengen waar in Halderberge alcohol wordt verkocht. De gemeente wordt namelijk door de gewijzigde wet ook verplicht om het verbod om aan jongeren alcoholhoudende drank te verkopen ook in de detailhandel (supermarkten, snackbars etc.) te controleren. Met behulp van een dergelijk overzicht wordt het voor de gemeente duidelijk waar zij in de toekomst toezicht zal moeten houden.

§ 6.4 Toezichtsplan

Nu de gemeente Halderberge door de aankomende wetswijziging verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de DHW wordt, zal de gemeente zich op deze nieuwe taak goed moeten voorbereiden. Om het toezicht gestructureerd te laten verlopen, zal de gemeente een toezichtsplan op moeten stellen.¹³⁵ In deze paragraaf wordt toegelicht wat de gemeente in dit plan allemaal moet verwerken.

§ 6.4.1 Soort controles op basis van prioriteiten

In het toezichtsplan zal de gemeente vast moeten stellen op welke doelgroep zij het toezicht in eerste instantie richt. Zowel het wetsvoorstel en de gemeente hebben de doelstelling om het alcoholgebruik onder jongeren te verminderen. Het ligt daarom voor de hand dat het toezicht op jongeren en alcohol in dit toezichtsplan hoog geprioriteerd wordt. Hiernaast kunnen de vastgestelde DHW-prioriteiten die de gemeente reeds in haar huidige handhavingsbeleid heeft vastgesteld, overgenomen worden. Zaken die hierdoor eveneens geprioriteerd moeten worden zijn: het toezicht op vergunningen en (tijdelijke) ontheffingen en in mindere mate het toezicht op de sluitingstijden van de horeca.¹³⁶

131. Kamerstukken II 2008-2009, 32 022, nr. 3, p. 29.

132. Gemeente Halderberge, *Bezuinigen*, <www.halderberge.nl> zoekterm bezuiniging, geraadpleegd op 17 mei 2012.

133. *Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010*, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.20.

134. Brabantse werkgroep nDHW, *Informatiedocument wijziging Drank- en Horecawet*, Servicepunt Handhaving Noord-Brabant: Roosendaal 11 april 2012.

135. *Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010*, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.18.

136. Gemeente Halderberge, 'Integraal Handhavingsbeleid leefomgeving gemeente Halderberge 2012-2015', <www.halderberge.nl> zoekterm: handhavingsbeleid, geraadpleegd op 5 april 2012.

Naast het uiteenzetten van prioriteiten zal de gemeente in haar toezichtsplan eveneens moeten bepalen hoe en wanneer controles op deze prioriteiten moeten verlopen. Door een basiscontrole en een leeftijdscontrole in het leven te roepen, zal de gemeente op reeds genoemde prioriteiten toezicht kunnen houden.

Een basiscontrole betreft een vergunning controle, de controle op de aanwezigheid van een leidinggevende en andere relevante DHW-aspecten zoals een juiste aanduiding van de leeftijdsgrenzen. Uit de Pilot komt duidelijk naar voren dat deze basiscontrole onaangekondigd gedurende de bedrijfsvoering plaats dient te vinden.¹³⁷

Tijdens een leeftijdscontrole zal door de toezichthouder gecontroleerd worden of er geen alcoholhoudende drank aan jongeren onder de 16 (zwak-alcoholhoudende dranken) of onder de 18 jaar (sterk dranken) verstrekt wordt. Hiernaast wordt gecontroleerd of jongeren alcohol in hun bezit hebben. Deze controles in bijvoorbeeld supermarkten en uitgaansgelegenheden dienen eveneens onaangekondigd plaats te vinden. Om overtredingen te constateren is het echter wel van belang dat de toezichthouder anoniem blijft.¹³⁸

§ 6.4.2 Aantal controles

Hiernaast zal de gemeente ook moeten vaststellen hoe vaak zij per jaar de commerciële horecagelegenheden, supermarkten, slijterijen, tankstations, paracommerciële instellingen, overige detailhandel, mogelijke illegale drankverstrekkers en evenementen in Halderberge wil controleren. Belangrijke factoren om dit te kunnen bepalen zijn de gemeentelijke visie en ambitie op het gebied van drank en horeca en de financiële middelen die voor de nieuwe toezichtstaak beschikbaar zijn.

Van belang is dat de gemeente een keuze met betrekking tot de controle frequentie maakt. Hierbij kan het eerder besproken rekenmodel een goed houvast bieden. Het rekenmodel hanteert een drietal ambities. Op basis van de lage ambitie verricht de gemeente eens in de twee jaar een basis- én een leeftijdscontrole in bijvoorbeeld een horeca inrichting, slijterij of detailhandelwinkel. Hiernaast zal bij een basis ambitie er jaarlijks gecontroleerd worden en bij een hoge ambitie zal er tweemaal per jaar gecontroleerd worden. Uit het rekenmodel komt duidelijk naar voren dat hoe hoger de gemeente haar toezichts ambitie legt, hoe kostbaarder het toezicht houden en handhaven wordt. Op jaarbasis kost de gemeente een:

- lage ambitie: € 45.625;
- basis ambitie: € 73.898; én
- hoge ambitie: €130.445.

Gelet op de huidige financiële situatie is de keuze voor een lage ambitie een logische keus. Op deze wijze houdt de gemeente tegen “geringe” kosten toch toezicht op de naleving van de DHW en verwaarloosd zij zodoende haar nieuwe toezichts- en handhavingstaak niet. Hoewel een lage ambitie minder doeltreffend lijkt, kan de gemeente op basis van informatie en signalen die bij de gemeente bekend zijn, bezoeken aan inrichtingen en evenementen prioriseren en zodoende frequenter laten plaatsvinden.

Hiernaast worden toezichthouders op basis van eerder verzamelde gegevens over naleefgedrag van eerdere controles en signalen van collega-toezichthouders en uit het veld steeds beter in staat om een onderscheid te maken tussen inrichtingen/evenementen die de DHW-regelgeving naar behoren naleven en anderen die dat niet doen.¹³⁹

§ 6.5 Handhavingsplan

Op dit moment hanteert de gemeente het beleidsdocument “*Integraal Handhavingsbeleid leefomgeving gemeente Halderberge 2012-2015*”.¹⁴⁰ In dit document beschrijft de gemeente hoe zij tot en met het jaar 2015 invulling aan de gemeentelijke handhavingstaken op het

137. Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.19.

138. Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.19.

139. Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.19.

140. Gemeente Halderberge, 'Integraal Handhavingsbeleid leefomgeving gemeente Halderberge 2012-2015', <www.halderberge.nl> zoekterm: handhavingsbeleid, geraadpleegd op 5 april 2012.

gebied van openbare orde en veiligheid, brandveiligheid, bouwen, milieu en ruimtelijke ordening geeft.

Vanwege het feit dat de gemeente door de wijziging van de DHW verantwoordelijk wordt voor het uitvoeren van de DHW-handhaving en hiervoor (nieuwe) handhavende instrumenten ter beschikking krijgt, is het van belang dat de gemeente Halderberge een specifiek handhavingsplan in het kader van de DHW vaststelt.¹⁴¹ In dit plan moeten een aantal zaken die hieronder uiteengezet staan, verwerkt worden.

§ 6.5.1 Interventiebeleid

Op dit moment kent de DHW een drietal handhavende instrumenten: de schriftelijke waarschuwing, het boeterapport en (het voornemen tot) intrekking van de vergunning. Door de gewijzigde DHW krijgen gemeenten een aantal nieuwe handhavingsmogelijkheden om overtredingen van de DHW te bestraffen. Zo wordt het mogelijk dat:

- de gemeentelijke toezichthouder bestuurlijke boetes oplegt;
- de burgemeester de vergunning bij alle overtredingen kan schorsen;
- de toezichthouder 16-minners bij alcoholbezit een boete oplegt;
- de burgemeester bij recidive de detailhandelwinkel tijdelijk een verbod om alcohol te verkopen oplegt; én
- de burgemeester met behulp van nieuwe intrekkingsgronden een vergunning in kan trekken.

Om deze en de huidige sancties op grond van de DHW op te kunnen leggen is het noodzakelijk dat de gemeente Halderberge een eigen Interventiebeleid opstelt of zich verbindt aan het Interventiebeleid¹⁴² van de nVWA (de huidige toezichthouder). Door een dergelijk beleid vast te stellen wordt het voor de Halderbergse ondernemers, burgers en toezichthouders duidelijk welke sanctie er staat op een bepaalde geconstateerde overtreding.

De gemeente is echter niet verplicht om het interventiebeleid van de nVWA slaafs na te bootsen. Indien de gemeente namelijk van mening is dat het interventiebeleid niet goed aansluit op de gemeentelijke situatie en of visie en ambitie is het toegestaan dat de gemeente van het beleid van de nVWA afwijkt. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld afwijken in de indeling van categorieën overtredingen, waardoor een sanctie op een overtreding ten opzichte van het interventiebeleid van de nVWA kan verschillen.

Echter kwam uit de bevindingen afkomstig uit de Pilot duidelijk naar voren dat het interventiebeleid van gemeenten niet strenger dan het huidige interventiebeleid van de nVWA mag zijn.¹⁴³ Hierdoor is het van belang dat de gemeente Halderberge tijdens het opstellen van het interventiebeleid goed de inhoud van het interventiebeleid van de nVWA in ogenschouw neemt.

§ 6.5.2 Andere interventie-instrumenten

Verder blijkt uit de Pilot dat gemeenten naast de interventie-instrumenten uit de DHW ook gebruik kunnen maken van andere interventie-instrumenten die regelnaleving en alcoholmatiging bevordert.¹⁴⁴ Verschillende deelnemende gemeente hebben namelijk onderstaande interventie-instrumenten aan hun DHW interventiebeleid toegevoegd:

- bestuursrechtelijke handhaving; het voornemen tot, dan wel het uitvoeren van het intrekken van de vergunning of een last onder dwangsom;

141. Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.15.

142. Zie bijlage VIII.

143. Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.16.

144. Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.17.

- in enkele pilotgemeenten wordt door de DHW-toezichthouders gebruik gemaakt van het instrument 'Boete of Kanskaart';¹⁴⁵
- brief van de burgemeester aan jongere en zijn/haar ouders om op gesprek te komen; én
- intrekken van de exploitatievergunning.

Uit de informatie afkomstig uit de Pilot blijkt dat met name de inzet van bestuursrechtelijke handhaving richting drankverstrekkers toegepast wordt: dreigen met sluiting van de inrichting heeft namelijk meer consequentie dan een geld boete.¹⁴⁶ De gemeente Halderberge heeft de toepassing van de bestuursrechtelijke handhaving uitgebreid in haar huidige handhavingsbeleid uitgewerkt. Gelet hierop en op het feit dat bestuursrechtelijke handhaving bijdraagt aan regel naleving en alcoholmatiging kan de gemeente naast het op te stellen interventiebeleid ook het huidige handhavingsbeleid inzetten.

§ 6.6 Toezichthouders

Om het toezicht- en handhavingsplan vervolgens in de praktijk uit te voeren, wordt de burgemeester bevoegd om gemeentelijke toezichthouders te benoemen. In deze paragraaf zullen zaken betreffende de opleiding en formatie van deze toezichthouders uiteengezet worden.

§ 6.6.1 Opleiding

Gelet op het wetsvoorstel kan de burgemeester niet zomaar de eerste de beste toezichthouder benoemen. Een toezichthouder moet namelijk aan een aantal wettelijke eisen voldoen voordat hij of zij daadwerkelijk toezicht mag gaan houden.¹⁴⁷ Zo is het noodzakelijk dat de toezichthouder een Buitengewoon Opsporing Ambtenaar (hierna: BOA) is. Hiernaast moet de toezichthouder voldoende kennis bezitten over:

- de inhoud van de DHW;
- leeftijdsgrenzenherkenning;
- inspecteren;
- het gemeentelijk beleid
- de gemeentelijke verordeningen;
- het registreren van inspectiegegevens; én
- specifieke DHW aspecten in verbalisering.

Eveneens blijkt uit het competentieprofiel controleur DHW nVWA¹⁴⁸ dat de BOA met name over de volgende vaardigheden en competenties dient te beschikken:

- standvastigheid;
- sociabiliteit;
- integer;
- incasseringsvermogen;
- oordeelsvorming; én
- communicatieve vaardigheden (zowel schriftelijk als mondeling).

Verschillende onderwijsinstellingen, waaronder het ROC, verspreidt over Nederland zullen in het kader van bovenstaande zaken de opleiding "Toezichthouder Drank- en Horecawet" aanbieden. De nVWA heeft toegezegd dat zij de ROC-docenten traint en ondersteunt.

145. Dit is een aanpak waarbij jongeren tussen de 12 en 18 jaar die zich schuldig maken aan overlast en vandalisme onder invloed van alcohol, openbare dronkenschap of alcoholgebruik op plekken in de gemeente waar dit verboden is, van de politie een proces-verbaal krijgen en een verwijzing naar bureau Halt. Dit bureau roept de jongere én zijn ouders op voor een eerste gesprek, waarin zij onder andere een verwijzing naar een cursus krijgen. Deze leerstraf wordt aangeboden door een verslavingszorginstelling. De cursus bestaat uit twee bijeenkomsten voor de jongeren, een huiswerkopdracht en een bijeenkomst voor de ouders.

146. *Rapport Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten 2010*, Nijmegen: NovioConsult 2010. p.17.

147. Artikel 41, tweede lid, onder b DHW (geconsolideerde versie).

148. Zie bijlage VIII.

§ 6.6.2 *Formatie*

Op dit moment heeft de gemeente Halderberge geen Boa's in dienst. Wel bestaat er het voornemen om op korte termijn in het kader van een tijdelijke proef twee externe Boa's in te huren. Deze Boa's worden met name ingezet om toezicht te houden op de regelnaleving van de Halderbergse APV. De Boa's zullen hierdoor dus niet specifiek toezicht gaan houden op de DHW. Door de nieuwe toezichts- en handhavingstaak zal de gemeente echter wel moeten bepalen hoeveel toezichtcapaciteit zij nodig heeft om de nieuwe toezichts- en handhavingstaak uit te voeren. De benodigde formatie kan aan de hand van het aantal controles, die de gemeente in haar toezichtsplan heeft uitgewerkt, bepaald worden. Met de informatie uit het rekenmodel kan de gemeente globaal zien met wat voor aantal controle-uren de gemeente per toezichts ambitie rekening moet houden. Zo bedraagt het totaal aantal controle-uren bij een lage ambitie 256 uur.

Om een dergelijke formatieberekening voor de gemeente te vergemakkelijken is aan de bijlagen van dit onderzoek een voorbeeldberekening toegevoegd.¹⁴⁹ Met behulp van dit document kan de gemeente Halderberge berekenen hoeveel toezichthouders zij voor het DHW-toezicht in dienst moet hebben of moet aanstellen.

Naast het in dienst nemen van een toezichthouder kan de gemeente er ook voor kiezen om:

- op het gebied van DHW-toezicht regionaal samen te werken;
- bij een centrumgemeente DHW-toezicht in te huren; én
- DHW-toezicht in te huren bij een regionale dienst.

Gelet op de huidige Halderbergse financiële situatie, de gemeentelijke omvang en het aantal te controleren instellingen/evenementen is een regionaal samenwerkingsverband verreweg de beste optie. Door gezamenlijke inhuur of het instellen van een pool van DHW-toezichthouders kunnen kosten en kennis gedeeld worden. Hiernaast wordt de kans op herkenbaarheid van de toezichthouder door een dergelijk roulatiesysteem verkleind. Met als gevolg dat toezichthouders meer overtredingen op heterdaad kunnen constateren.

§ 6.7 *Administratieve en juridische ondersteuning*

Tot slot zal door de nieuwe toezichts- en handhavingstaak, de capaciteitsdruk op de Halderbergse administratieve en juridische afdelingen toenemen. Zo zal naast het opstellen van het toezichts- en handhavingsplan bijvoorbeeld:

- het vergunningenbestand op orde gebracht moeten worden;
- inspectierapporten verwerkt moeten worden;
- schriftelijke waarschuwingen opgesteld en verstuurd moeten worden;
- boeterapporten opgesteld en beoordeeld moeten worden;
- nieuwe inhoudelijke bezwaarschriften door de bezwaarschriftencommissie behandeld gaan worden; én
- nieuwe meldingen, tips en klachten die binnenkomen en verwerkt moeten worden.

Om al deze zaken gestructureerd op deze afdelingen te laten verlopen, zal voordat de gewijzigde DHW is doorgevoerd er een duidelijke taakverdeling opgesteld moeten worden. Aan de hand van deze verdeling kan eveneens gekeken worden of er voldoende capaciteit aanwezig is om bovenstaande zaken uit te kunnen voeren. Indien dit niet het geval is, zal de gemeente hier extra capaciteit voor moeten creëren.

De gemeente staat er echter niet alleen voor. Door verschillende organisaties, waaronder de VNG, worden aan gemeenten informatie, model-beleidsdocumenten en modelverordeningen ter beschikking gesteld. Zo heeft onder andere de nVWA een experticeentrum in het leven geroepen waarop zij gemeenten adviseert bij het organiseren van de nieuwe toezichts- en handhavingstaak. Hiernaast ontvangen gemeenten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een handreiking waarin de wetswijzigingen, de mogelijkheden en

¹⁴⁹. Zie bijlage IX.

handvaten voor de implementatie van de gewijzigde DHW verwerkt staan. Door hier slim gebruik van te maken, kan de gemeente veel tijd en kosten besparen.

§ 6.8 Conclusie

Gelet op het bovenstaande wordt de gemeente Halderberge na de doorvoering van de gewijzigde DHW verantwoordelijk voor het toezicht houden op de naleving van de DHW. Hierdoor zal de gemeente deze nieuwe omvangrijke toezichts- en handhavingstaak moeten organiseren. Vaststaat dat de gemeente het alcoholgebruik onder de jeugd wil verminderen, maar dat voor het toezicht en de handhaving hierop weinig financiële middelen beschikbaar zijn. Duidelijk is dat hoe hoger de gemeente de toezichts ambitie legt, hoe kostbaarder het toezicht houden op de naleving wordt. Kortom: de gemeente zal slim met haar beschikbare financiële middelen om moeten gaan.

Aan de hand van haar nader op te stellen drank- en horecabeleid en de beschikbare financiële middelen zal de gemeente een aantal zaken moeten regelen. Zaken die de gemeente voordat de gewijzigde DHW inwerking is getreden, geregeld moet hebben om toezicht te kunnen houden en te kunnen handhaven zijn het:

- actualiseren van het vergunning- en verkoopbestand;
- opstellen van een toezichtsplan; én
- vaststellen van een specifiek DHW-handhavingsbeleid.

Om het toezicht- en handavingsplan vervolgens in de praktijk uit te voeren, is het gelet op de huidige Halderbergse situatie, de gemeentelijke omvang en het aantal te controleren instellingen/evenementen een regionaal toezichthouders samenwerkingsverband de beste optie. Op deze manier kunnen kosten en kennis gedeeld worden en wordt de kans op herkenbaarheid van de toezichthouder door een dergelijk roulatiesysteem verminderd. Hierdoor worden toezichthouders in staat gesteld om meer overtredingen te constateren.

Tot slot zal de werkdruk op de administratieve en juridische afdelingen door de nieuwe toezichts- en handhavingstaak toenemen. Om alles gestructureerd te laten verlopen is het van belang dat deze afdelingen op voorhand een duidelijke taakverdeling vastgesteld hebben. Om de werkdruk enigszins te verlagen en om financiële middelen te besparen is het de gemeente aan te raden om slim gebruik te maken van informatie, beleidsdocumenten en modelverordeningen die verschillende organisaties en de overheid ter beschikking stellen.

HOOFDSTUK 7: Gevolgen en mogelijkheden vergunning- en ontheffingverlening

Naast nieuwe verordende bevoegdheden en de decentralisatie van het toezicht en de handhaving zal de gewijzigde DHW ook een aantal zaken op het gebied van vergunning- en ontheffingverlening wijzigen. In dit hoofdstuk zal aangegeven worden wat er in het kader van vergunning- en ontheffingverlening gaat veranderen en wat hierdoor de gevolgen en mogelijkheden zijn voor de gemeente Halderberge. In dit kader wordt eerst in § 7.1 de geldigheid van de reeds verleende drank- en horecavergunningen besproken. Na dit besproken te hebben worden in § 7.2 de gevolgen besproken die de nieuwe meldingsplicht van leidinggevende met zich meebrengt. Vervolgens worden in § 7.3 t/m § 7.4 de omstandigheden besproken wanneer bepaalde leidinggevers en bestuurders van paracommerciële instellingen niet meer over een VSH hoeven te beschikken en wat voor gevolgen hier aan kleven. Hierna zullen de gevolgen en mogelijkheden door de versoepeling van de artikel 35-ontheffing besproken worden. Tot slot volgt in § 7.5 een conclusie.

§ 7.1 *Geldigheid huidige vergunningen*

In de huidige DHW is het college van B&W bevoegd om drank- en horecavergunningen te verlenen.¹⁵⁰ In de gewijzigde DHW wordt dit de burgemeester. Deze bevoegdheidsverschuiving heeft echter geen gevolgen voor de geldigheid van de reeds verleende vergunningen. Bestaande vergunningen blijven bestaan en hoeven niet opnieuw in naam van de burgemeester verleend te worden: de vergunningen die verleend zijn in naam van het college van B&W vervallen namelijk niet van rechtswege. De vergunningen blijven geldig tot de geldigheid is verstreken of als de vergunning door de burgemeester wordt ingetrokken.¹⁵¹

§ 7.2 *Melden nieuwe leidinggevende*

Volgens de huidige DHW kan een nieuwe leidinggevende slechts op de vergunning worden bijgeschreven nadat de volledige vergunningsprocedure opnieuw is doorlopen.¹⁵² Zodoende moet elke leidinggevende (ook de al op de eerder verleende vergunning vermelde leidinggevers) opnieuw beoordeeld worden of men voldoet aan onder meer de zedelijkheids- en moraliteitseisen.¹⁵³ Hiernaast moet ook opnieuw beoordeeld worden of de inrichting voldoet aan de gestelde inrichtingseisen.¹⁵⁴ Bovenstaande betekent zowel voor de ondernemer als voor de gemeente een behoorlijke administratieve last. Het personeelsbestand in de horecabranche wijzigt namelijk met enige regelmaat. Uit een landelijk onderzoek blijkt dat dat 72,3% van alle vergunningaanvragen een melding voor een nieuwe leidinggevende betreft.¹⁵⁵

Het kabinet is zich er ook van bewust dat bovenstaande handeling eenvoudiger, sneller en goedkoper kan. In haar wetsvoorstel stelt zij dan ook voor om persoonsgegevens van de leidinggevende uit de drank- en horecavergunning over te hevelen naar een bijhorend aanhangsel. Hierdoor hoeft de gemeente als een melding van een nieuwe leidinggevende binnenkomt niet meer de gehele vergunning opnieuw te verlenen, maar hoeft zij slechts de inhoud van het aanhangsel te wijzigen en naar de vergunninghouder op te sturen.¹⁵⁶

De gemeente Halderberge hoeft hiervoor echter geen meldingsformulier of aanhangsel te ontwikkelen. In het wetsvoorstel staat namelijk vermeldt dat de Minister voor beide een

150. Artikel 3, eerste lid, onder c, Drank- en Horecawet.

151. Vereniging Nederlandse Gemeente, 'Nieuwe Drank- en Horecawet en overgangsrecht', <www.vng.nl> zoekterm: overgangsrecht Drank- en Horecawet, geraadpleegd op 3 mei 2012.

152. Artikel 31, eerste lid, onder c, Drank- en Horecawet.

153. Deze eisen staan in artikel 8, tweede lid, Drank- Horecawet bepaald en hebben betrekking op de wilsbekwaamheid, het levensgedrag en de vereiste leeftijd van de leidinggevende.

154. Deze eisen zijn neergelegd in het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet en in het Bouwbesluit. Zo moet er onder andere ten minste één horecalokaliteit zijn met een oppervlakte van minimaal 35 m² en deze moet 2.40 meter hoog (of hoger) zijn van de vloer af gemeten. Verder moet er een mechanische ventilatie-inrichting zijn rechtstreeks in verbinding met de buitenlucht met een bepaalde capaciteit. Verder dient er een voorziening voor drinkwater, elektriciteit en een telefoon te zijn en ten minste twee volledig van elkaar gescheiden toiletten met wasbak.

155. Kamerstukken II 2008-2009, 32 022, nr. 3, p. 25.

156. Artikel 30a, tweede lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

landelijk formulier zal ontwikkelen.¹⁵⁷ De gemeente Halderberge kan beide formulieren dus overnemen. In de toekomst zal door de Minister eveneens een digitale meldingsmogelijkheid geïntroduceerd worden.¹⁵⁸

Gevolg van bovenstaande wijziging is dat de gemeente zo spoedig mogelijk nadat zij een melding tot wijziging van het aanhangsel heeft ontvangen een ontvangst- en in behandelingsbevestiging namens de burgemeester naar de vergunninghouder moet sturen.¹⁵⁹ Dit vanwege het feit dat de nieuwe leidinggevende, zodra de vergunninghouder de ontvangstbevestiging heeft ontvangen, mag starten met het uitvoeren van zijn of haar werkzaamheden.¹⁶⁰

Nadat de gemeente de ontvangstbevestiging heeft verzonden, moet zij vervolgens toetsen of de nieuwe aangemelde leidinggevende wel of niet aan de eisen die de DHW stelt, voldoet.¹⁶¹ Als uit deze toetsing blijkt dat de leidinggevende in kwestie niet aan de gestelde eisen voldoet, moet de burgemeester vervolgens de aanvraag tot wijziging van het aanhangsel weigeren¹⁶² en dient dit schriftelijk aan de vergunninghouder gemeld te worden.¹⁶³ Vanaf het moment dat de vergunninghouder door de gemeente daarover antwoord heeft gekregen, moet de nieuwe leidinggevende zijn of haar werkzaamheden staken. Mocht de leidinggevende toch zijn of haar werkzaamheden blijven voortzetten, dan moet de burgemeester als hij dit constateert de betreffende drank- en horecavergunning intrekken.¹⁶⁴

Gelet op het bovenstaande zal de nieuwe aangemelde leidinggevende enige tijd ongescreend te werk kunnen gaan. Hierdoor ontstaat het risico dat de vergunninghouder (al dan niet met opzet) meerdere malen een persoon met criminele antecedenten aanmeldt als nieuwe leidinggevende.¹⁶⁵ Om dit tegen te gaan introduceert het wetsvoorstel een intrekkingsverbod.¹⁶⁶ Met behulp van dit intrekkingsverbod kan de burgemeester een drank- en horecavergunning intrekken, indien een vergunninghouder in een periode van twee jaar ten minste driemaal iemand als leidinggevende heeft aangemeld die achteraf niet aan de vereisten van de DHW bleek te voldoen. Het intrekken van een vergunning in een dergelijk geval is een beleidskeuze en is dus niet verplicht.

§ 7.3 Niet-operationele leidinggevende hoeven geen VSH te hebben

Voor een zeer beperkt aantal leidinggevendens, voor wier rekening en risico het horecabedrijf of slijtersbedrijf wordt uitgeoefend, is het onmogelijk om te kunnen voldoen aan de eis¹⁶⁷ om te beschikken over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne. Dit komt bijvoorbeeld door permanent verblijf in het buitenland of door een ernstige lichamelijke of geestelijke beperking. Om voor dit soort zeldzame gevallen een oplossing te bieden, heeft het kabinet bepaald dat leidinggevendens niet aan de kenniseis hoeven te voldoen, als zij geen enkele bemoeienis hebben met de bedrijfsvoering of exploitatie van het horeca- of slijtersbedrijf waarvoor de vergunning wordt aangevraagd of is verkregen.¹⁶⁸

Om deze uitzondering van kracht te laten worden, moet de vergunninghouder bij een vergunningaanvraag of als een vergunning reeds is verkregen, schriftelijk aan de burgemeester verklaren dat de betrokken leidinggevende geen bemoeienis heeft met de bedrijfsvoering of exploitatie van het bedrijf.¹⁶⁹ Indien er bij de burgemeester geen signalen bekend zijn waardoor hij deze verklaring in twijfel kan trekken, moet de burgemeester dit verzoek goedkeuren en dient hij dit te vermelden op het bij de vergunning bijhorende

157. Artikel 29a, vierde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

158. Artikel 30a, derde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

159. Artikel 30a, vierde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

160. Artikel 30a, vierde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

161. In het wetsvoorstel blijven de huidige eisen waaraan een leidinggevende moet voldoen ongewijzigd.

162. Artikel 30a, vijfde lid, onder a, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

163. Artikel 1:3, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht.

164. Artikel 8, eerste lid, juncto artikel 31, eerste lid, onder b, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

165. *Kamerstukken II* 2008-2009, 32 022, nr. 3, p. 7.

166. Artikel 31, derde lid, onder b, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

167. Artikel 8, derde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

168. Artikel 8, vierde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

169. Artikel 8, vierde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

aanhangsel.¹⁷⁰

Mocht de niet-operationele leidinggevende in de toekomst, om wat voor reden dan ook, wel weer bemoeienis met de bedrijfsvoering krijgen, dan zal hij of zij alsnog aan de kenniseisen dienen te voldoen en is hij of zij verplicht deze ontwikkeling aan de burgemeester te melden.¹⁷¹ Doet hij of zij dit niet, dan moet de burgemeester als hij dit constateert de vergunning intrekken.¹⁷²

§ 7.4 Geen VSH vereist voor bestuurders van paracommerciële instellingen

Eveneens hoeven bestuurders van paracommerciële instellingen niet meer aan de eisen met betrekking tot de sociale hygiëne te voldoen, als het bestuur ten minste twee leidinggevendenden, die wel aan alle gestelde eisen voldoen, benoemt.¹⁷³ Indien uit de toetsing blijkt dat deze leidinggevendenden aan alle wettelijke eisen voldoen, dient de burgemeester deze twee leidinggevendenden en de bestuurders vervolgens op het bijhorende aanhangsel van de vergunning te vermelden.¹⁷⁴ De bestuurders dienen echter, op deze uitzondering na, wel aan de overige eisen die de DHW aan leidinggevendenden stelt, te voldoen.¹⁷⁵

§ 7.5 Wijzigingen met betrekking tot de artikel 35-ontheffing

Op dit moment hanteert de gemeente de zogenoemde "Evenementennota".¹⁷⁶ In dit beleidsdocument verwoordt de gemeente onder andere hoe zij met de verlening van een artikel 35-ontheffing omgaat. Vanwege het feit dat het wetsvoorstel een aantal wijzigingen met betrekking tot deze ontheffing met zich meeneemt, zal de gemeente dit beleid aan moeten passen en aanvullen.

Een wijziging die het wetsvoorstel namelijk met zich meeneemt is dat de burgemeester naar aanleiding van de aanvraag voor een artikel 35-ontheffing voor jaarlijkse terugkerende identieke bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard (bijvoorbeeld bij jaarlijkse festiviteiten) een "doorlopende" ontheffing kan verlenen.¹⁷⁷ In het kader hiervan is het van belang is dat de gemeente beleid vaststelt waarin wordt beschreven of en hoe de burgemeester met deze nieuwe mogelijkheid om "doorlopende" ontheffingen te verlenen om zal gaan.

Hiernaast zal het huidige beleid met name geactualiseerd moeten worden, omdat de regelgeving rond de artikel 35-ontheffing versoepeld wordt. Hierdoor hoeft de gemeente bij de toetsing of de leidinggevende wel of niet aan alle wettelijke eisen voldoet alleen te controleren of hij of zij minstens 21 jaar is en niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is.¹⁷⁸ Zodoende hoeft de gemeente niet meer te toetsen of de leidinggevende:

- in het bezit is van een VSH;
- onder curatele staat; én
- uit het ouderlijk gezag of voogdij is ontzet.

Tot slot kan de burgemeester op grond van het wetsvoorstel, en op de huidige DHW, aan een artikel 35-ontheffing voorwaarden en beperkingen verbinden.¹⁷⁹ Hierdoor kunnen de voorschriften die de gemeente op grond van haar beleid op dit moment aan dergelijke ontheffingen verbindt, gehandhaafd blijven. Echter is het vanwege het feit dat de persoon die leiding geeft aan de alcoholverstrekking niet meer over een VSH hoeft te beschikken, verstandig om aan de huidige voorschriften een nieuw voorschrift toe te voegen. Door bovenstaande versoepeling bestaat namelijk het gevaar dat tijdens een evenement

170. Artikel 29, tweede lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

171. Artikel 30a, eerste lid, onder b, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

172. Artikel 31, eerste lid, onder d, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

173. Artikel 8, zesde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

174. Artikel 29, tweede lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

175. Artikel 8 Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

176. Zie bijlage X.

177. Artikel 35, vijfde lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

178. Artikel 35, eerste lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

179. Artikel 35, tweede lid, Drank- en Horecawet (geconsolideerde versie).

onverantwoord alcohol geschonken kan worden. Om verantwoorde verstrekking van alcohol in de gemeente Halderberge te blijven waarborgen, moet de gemeente in haar beleid een nieuw voorschrift op nemen, waarin de gemeente bepaald dat de persoon die leiding geeft aan de alcoholverstrekking bij een (grootschalig) evenement, toch over een VSH moet beschikken.¹⁸⁰

§ 7.6 Beleid opstellen

Gelet op bovenstaande wijzigingen zal de gemeente haar be- en afhandelingsprocessen in het kader van de vergunning- en ontheffingverlening moeten aanpassen. Hiernaast brengen een aantal wijzigingen, zoals de nieuwe intrekkingsgronden, beleidskeuzes met zich mee. Vanwege het feit dat de gemeente op dit moment geen beleid op het gebied van drank- en horecavergevingverlening heeft vastgesteld, is het de gemeente aan te raden om hierover beleid op te stellen. Hierdoor wordt het voor iedereen duidelijk op wat voor wijzen de gemeente vergunningen verleent en wanneer zij vergunningen intrekt. Dit beleid kan aan het nog op te stellen drank- en horecabeleid toegevoegd worden.

Hiernaast is het verstandig om het vernieuwde beleid met betrekking tot de artikel 35-ontheffing eveneens aan dit beleidsdocument toe te voegen. Hierdoor staat al het beleid in het kader van de DHW overzichtelijk in één beleidsdocument.

§ 7.7 Conclusie

Gelet op het bovenstaande wordt de burgemeester door de gewijzigde DHW bevoegd om drank- en horecavergevingen te verlenen. In de huidige situatie is het college van B&W hiertoe bevoegd. Deze bevoegdheidsverschuiving heeft echter geen gevolgen voor de geldigheid van de reeds verleende vergunningen. Bestaande vergunningen blijven bestaan en hoeven niet opnieuw in naam van de burgemeester te worden verleend.

Verder hoeven leidinggevende voortaan alleen nog maar gemeld te worden. Hierdoor hoeft bij een wijziging van een leidinggevende voortaan niet meer een gehele nieuwe vergunning verleend te worden. Hiernaast hoeven niet-operationele leidinggevende en bestuurders van paracommerciële instellingen niet meer in het bezit te zijn van een VSH. Dit betekent enerzijds voor de Halderbergse ondernemers (en gedeeltelijk voor de gemeente) een vermindering in de administratieve lasten, maar zorgt er anderzijds voor dat de gemeente haar be- en afhandelingsprocessen in het kader van de vergunningverlening hierdoor moet aanpassen.

Gelet op het bovenstaande en op het feit dat de gemeente op dit moment geen beleid op het gebied van drank- en horecavergevingverlening heeft vastgesteld, is het de gemeente aan te raden om hierover beleid op te stellen. Hierdoor wordt het voor iedereen duidelijk op wat voor wijzen de gemeente vergunningen verleent en wanneer zij vergunningen intrekt. Dit beleid kan aan het nog op te stellen drank- en horecabeleid toegevoegd worden.

Tot slot zal de gemeente door de wetswijzigingen met betrekking tot de artikel 35-ontheffing, haar huidige beleid deels moeten actualiseren en aanvullen. Door de wetswijziging vervallen namelijk een aantal eisen waaraan een persoon die leiding geeft aan de alcoholverstrekking moet voldoen. Hiernaast is het verstandig om het vernieuwde beleid met betrekking tot de artikel 35-ontheffing eveneens aan het op te stellen drank- en horecabeleid toe te voegen. Hierdoor staat al het beleid in het kader van de DHW overzichtelijk in één beleidsdocument.

180. Kamerstukken II 2008-2009, 32 022, nr. 3, p. 22.

HOOFDSTUK 8: Conclusies & aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen in § 8.1 de conclusies en in § 8.2 de aanbevelingen uiteengezet worden. Hierdoor zal antwoord gegeven worden op de centrale vraag: *“In hoeverre dient de gemeente Halderberge door de naderende doorvoering van de gewijzigde Drank- en Horecawet haar regelgeving, beleid en werkprocessen te vernieuwen, dan wel aan te passen, en op welke wijzen kan de gemeente dit doorvoeren en vormgeven?”*

§ 8.1 Conclusies

Het wetsvoorstel tot wijziging van de huidige DHW wordt op dit moment (datum: 20 mei 2012) in de Eerste Kamer behandeld. Op 22 mei 2012 vindt in het kader van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer een plenair debat plaats. Indien het wetsvoorstel dan wordt aangenomen, zal de gewijzigde DHW op 1 januari 2013 inwerking treden. Als het wetsvoorstel in werking treedt, brengt het de volgende wijzigingen met zich mee:

- de burgemeester wordt verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de DHW;
- met behulp van een nieuwe strafbaarstelling moet de gemeente/politie jongeren onder de 16 jaar bij alcoholbezit op de openbare weg beboeten;
- de burgemeester kan de alcoholverkoop in een detailhandelwinkel tijdelijk gaan verbieden, als voor de derde keer in twaalf maanden tijd het verbod op het verstrekken van alcohol aan 16/18-jarige wordt overtreden;
- de burgemeester kan bij bepaalde overtredingen de vergunning intrekken en de vergunning schorsen bij alle overtredingen;
- de gemeenteraad krijgt nieuwe (verplichte) verordende bevoegdheden;
- het vergunningstelsel wordt door het wetsvoorstel aangepast en vereenvoudigd, relevante wijzigingen zijn:
 - de vergunning komt voortaan op naam van de instelling of de ondernemer te staan en de leidinggevenden worden voortaan op een aanhangsel bij de vergunning vermeld;
 - voor nieuwe leidinggevenden geldt alleen een meldingsplicht;
 - bepaalde leidinggevende hoeven niet meer te beschikken over een VSH; én
 - voorwaarden voor het verkrijgen van een artikel 35-ontheffing worden versoepeld.
- het specifiek interbestuurlijk toezicht met betrekking tot de DHW wordt afgeschaft; én
- de gemeente krijgt de mogelijkheid om bij overtredingen bestuurlijke boetes op te leggen (opbrengst gemeentekas).

Drank- en horecabeleid

De mogelijkheden die de gewijzigde DHW de gemeente biedt om schadelijk alcoholgebruik en de alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde tegen te gaan, vragen om het maken van beleidskeuzes. Om de juiste invulling aan deze beleidskeuzes te kunnen geven, is het van belang dat de gemeente Halderberge een specifieke visie en ambitie op het gebied van alcoholgebruik en horecavestiging vaststelt. Hoewel de gemeente op dit moment geen specifieke visie en ambitie op het gebied van drank en horeca heeft vastgesteld, kan aan de hand van de *“Volksgezondheidsnota gemeente Halderberge 2012-2015”* grotendeels de gemeentelijke visie en ambitie op het gebied van drankgebruik vastgesteld worden. In dit beleidsdocument vermeldt de gemeente namelijk dat zij de komende jaren voornemens is om het alcoholgebruik onder de Halderbergse jongeren te verminderen.

Vanwege het feit dat de gemeente op dit moment geen specifieke visie en ambitie heeft vastgesteld en het feit dat de gemeente door de gewijzigde DHW nieuwe taken en bevoegdheden krijgt waarmee zij het alcoholgebruik en horecavestiging in Halderberge kan vormen, is nu het ideale moment de gemeentelijke aanpak op het gebied van drank en horeca te verwerken in één drank- en horecabeleid. Door de gemeentelijke aanpak op het gebied van verordende bevoegdheden, toezicht en handhaving, paracommerciële instellingen, vergunning- en ontheffingverlening aan dit beleidsdocument toe te voegen wordt het voor iedereen duidelijk op welke wijzen de gemeente in de dagelijkse praktijk aan deze taken en bevoegdheden uitvoer zal geven.

Verordende bevoegdheden

Op dit moment hanteert de gemeente Halderberge de beleidsnotitie paracommercialisme. Gelet op de inhoud van de gewijzigde DHW is dit echter niet voldoende. De gemeenteraad wordt verplicht om binnen twaalf maanden nadat de gewijzigde DHW is doorgevoerd paracommerciële bepalingen in een verordening vast te stellen. Met behulp van deze bepalingen kan de gemeente gericht oneerlijke mededinging door paracommerciële instellingen in haar gemeente tegengaan. Zaken die de gemeenteraad in een verordening moet bepalen zijn:

- of en wanneer bijeenkomsten van persoonlijke aard in paracommerciële instellingen gehouden mogen worden;
- of en onder welke omstandigheden activiteiten in de paracommerciële instelling zich mogen richten op personen die niet rechtstreeks bij de activiteiten van de paracommerciële instelling betrokken zijn; én
- welke sluitingstijden zij voor paracommerciële instellingen vaststelt.

Eveneens kan de gemeente om het alcoholgebruik onder de Halderbergse jeugd te verminderen en om de alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde te verminderen een aantal nieuwe verordende bevoegdheden vaststellen. Met behulp hiervan kan de gemeente:

- de alcoholverkoop in horeca instellingen, slijterijen en detailhandel tijdelijk stil leggen;
- toegangsleeftijden koppelen aan sluitingstijden; én
- prijsacties, zoals happy hours en supermarkt aanbiedingen, reguleren.

Enerzijds zijn een aantal van de bovenstaande verordende bevoegdheden voor de gemeente Halderberge effectieve instrumenten waarmee zij haar alcoholmatigingsdoelstelling kan realiseren. Anderzijds zal het toepassen van deze verordende bevoegdheden en de vaststelling van de paracommerciële bepalingen, wegens verschillende partijbelangen, een maatschappelijke discussie op gemeentelijk niveau teweeg brengen. Om dit enigszins te voorkomen en zodoende draagvlak voor deze verordende bevoegdheden te creëren, zal de gemeente in een vroeg stadium met verschillende belanghebbende partijen de inzet en inhoud van deze verordende bevoegdheden moeten bespreken. Met behulp van deze gesprekken, de suggesties uit dit rapport, het huidige paracommerciële beleid en het nader op te stellen drank- en horeca beleid kan de gemeente vervolgens bepalen of en hoe zij deze verordende bevoegdheden in een verordening vast wil stellen.

Gelet op het feit dat de gemeente reeds al haar drank- en horecabepalingen in haar APV heeft opgenomen is het praktisch om de verordende bevoegdheden die de gemeente vast wil stellen vervolgens in de Halderbergse APV te verwerken. Hierdoor worden alle gemeentelijke drank- en horecabepalingen in één verordening overzichtelijk opgenomen.

Toeziicht en handhaving

Eveneens zal de gemeente de nieuwe omvangrijke toezichts- en handhavingstaak bijtijds moeten organiseren. Aan de hand van het nader op te stellen drank- en horecabeleid en de

beschikbare financiële middelen zal de gemeente onderstaande aantal zaken moeten regelen.

- Van belang is dat de gemeente zo spoedig mogelijk haar vergunningen- en verkoopbestand actualiseert. Zonder een correct vergunningen- en verkoopbestand is het niet mogelijk om adequaat toezicht uit te oefenen en efficiënt te kunnen handhaven.
- Hiernaast dient de gemeente om de nieuwe toezichtstaak gestructureerd, effectief en efficiënt te laten verlopen een toezichtsplan op te stellen. In dit toezichtsplan zal de gemeente moeten beschrijven op welke prioriteiten en doelgroepen zij met name haar DHW-toezicht richt. Eveneens dient zij in dit plan uiteen te zetten hoe en hoeveel controles hierop plaats zullen vinden.
- Eveneens zal de gemeente, omdat zij door de wetswijziging verantwoordelijk wordt om in haar gemeente de DHW te handhaven en hiervoor (nieuwe) handhavende instrumenten ter beschikking krijgt, een specifiek DHW-handavingsplan vast moeten stellen. Door een dergelijk plan vast te stellen wordt het voor de Halderbergse ondernemers, burgers en toezichthouders duidelijk welke sanctie er staat op een bepaalde geconstateerde overtreding. Aan de hand van het interventiebeleid van de nVWA kan de gemeente een dergelijk plan opstellen.

Om bovenstaand toezicht- en handavingsplan vervolgens in de praktijk uit te voeren, is het gelet op de huidige Halderbergse financiële situatie, de gemeentelijke omvang en het aantal te controleren instellingen/evenementen een regionaal toezichthouders samenwerkingsverband de beste optie. Op deze manier kunnen kosten en kennis gedeeld worden en wordt de kans op herkenbaarheid van de toezichthouder door een dergelijk roulatiesysteem verminderd. Hierdoor worden toezichthouders in staat gesteld om meer overtredingen te constateren.

Lastenstijging door nieuwe taken en bevoegdheden

De nieuwe taken en bevoegdheden die de gewijzigde DHW met zich meeneemt, betekenen een forse lastenstijging voor de gemeente. Naast het opstellen van een verordening, nieuw beleid en het uitvoeren van de nieuwe toezichts- en handhavingstaak zal de gemeente namelijk ook:

- DHW-inspectierapporten moeten gaan verwerken;
- schriftelijke waarschuwingen opstellen en versturen;
- boeterapporten opstellen en beoordelen;
- nieuwe inhoudelijke bezwaarschriften moeten behandelen; én
- nieuwe meldingen, tips en klachten die binnenkomen moeten verwerken.

Om al deze nieuwe taken gestructureerd te laten verlopen is het van belang dat deze afdelingen op voorhand een duidelijke taakverdeling vastgesteld hebben. Aan de hand van deze verdeling kan eveneens gekeken worden of er voldoende capaciteit in huis is om bovenstaande zaken uit te kunnen voeren. Indien dit niet het geval is, zal de gemeente hier extra capaciteit voor moeten creëren. Eveneens is het van belang dat alle betrokken ambtenaren inzake de nieuwe taken en bevoegdheden die de gewijzigde DHW met zich meeneemt, geschoold worden. Dit rapport kan hiervoor als educatief middel dienen. Om de werkdruk enigszins te verlagen en om financiële middelen te besparen is het de gemeente aan te raden om slim gebruik te maken van informatie, beleidsdocumenten en modelverordeningen die verschillende organisaties en de overheid ter beschikking stellen.

Vergunning- en ontheffingverlening

De zojuist besproken lastenstijging wordt enigszins door de vereenvoudiging van het vergunningstelsel die de gewijzigde DHW met zich meeneemt, gecompenseerd: deze vereenvoudiging betekent voor de gemeente namelijk een vermindering in de administratieve

lasten. Echter zal de gemeente hierdoor wel haar be- en afhandelingsprocessen in het kader van de vergunning- en ontheffingverlening moeten aanpassen. Met behulp van de informatie uit dit rapport kan de gemeente deze werkprocessen aanpassen.

Ten slotte zal de gemeente vanwege het feit dat de regelgeving omtrent de artikel 35-ontheffing in de gewijzigde DHW versoepeld wordt, haar “*Evenementenbeleid*” op het gebied van deze ontheffingverlening moeten actualiseren en aanvullen. Door de wetswijziging vervallen namelijk een aantal wettelijke eisen waaraan een persoon die leiding geeft aan de alcoholverstrekking moet voldoen. Om verantwoorde alcoholverstrekking in de gemeente Halderberge te blijven waarborgen is het hierdoor van belang dat de gemeente een nieuw voorschrift aan haar artikel 35-ontheffingbeleid toevoegt, waarin zij bepaald dat de persoon die leiding geeft aan de alcoholverstrekking bij een (grootschalig) evenement, toch moet beschikken over een VSH.

§ 8.2 Aanbevelingen

- Naast de handhavingsmogelijkheden die de gewijzigde DHW biedt, kan de gemeente met behulp van bestuursrechtelijke handhaving regelnaleving en alcoholmatiging bevorderen. Hierdoor kan de gemeente naast het op te stellen DHW-handavingsplan ook het huidige handhavingsbeleid inzetten.
- Bij het formuleren van een specifieke visie en ambitie op het gebied van drankgebruik, kan de gemeente goed gebruik maken van hetgeen dat hierover in de “*Volksgesondheidsnota gemeente Halderberge 2012-2015*” reeds is geformuleerd.
- Het is aan te bevelen dat de burgemeester en de gemeenteraad zo spoedig mogelijk, nadat het wetsvoorstel tot wijziging van de DHW door de Eerste Kamer is aangenomen, betreffende de nieuwe verordende bevoegdheden geïnformeerd worden. Hierdoor kan in een relatief vroeg stadium op gemeentelijk niveau nagedacht worden of en hoe men de verordende bevoegdheden in een verordening wil gaan verwerken. Zodoende kan de cluster Bestuursondersteuning ruimschoots voordat de gewijzigde DHW is doorgevoerd, starten met het opstellen van een conceptverordening.
- Het is de gemeente aan te raden om de inzet en inhoud van de verordende bevoegdheden regionaal af te stemmen. Happy hours in bijvoorbeeld Zevenbergen, Etten-Leur en Roosendaal hebben namelijk ook effect op het alcoholgebruik van de Halderbergse jongeren en de verstoring van de openbare orde in de gemeente Halderberge. Verder kan door een verschil in sluitingstijden alcoholtoerisme ontstaan.
- Het is van belang dat de gemeente zo spoedig mogelijk nagaat hoeveel financiële middelen zij voor de nieuwe toezicht- en handhavingstaak ter beschikking heeft. Mede aan de hand van de beschikbare financiële middelen kan het toezichtsplan vastgesteld en nader uitgewerkt worden.
- Het is verstandig om het vernieuwde beleid met betrekking tot de artikel 35-ontheffing aan het nader op te stellen drank- en horecabeleid toe te voegen. Hierdoor staat al het beleid in het kader van de DHW overzichtelijk in één beleidsdocument.
- Door de doorvoering van de gewijzigde DHW zal de werkdruk op de administratieve en juridische afdeling stijgen. Werknemers die door de aankomende reorganisatie hun huidige functie verliezen, kunnen wellicht op deze afdelingen ondergebracht worden.

EVALUATIE

In dit onderdeel wordt kort teruggeblikt op het verloop van het onderzoek. Bij de evaluatie van het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen de procesevaluatie en de productevaluatie. Bij de procesevaluatie wordt het totstandkomingsproces van het onderzoeksrapport besproken. Bij de productevaluatie wordt toegelicht of de resultaten van onderzoek antwoord geven op de centrale vraagstelling en de verwante deelvragen.

Procesevaluatie

Het onderzoek is begonnen met het opstellen van een onderzoeksplan. Dit plan is in de beginfase op een aantal punten gewijzigd. Zo zijn de centrale vraagstelling, deelvragen, doelstelling en de inhoudsopgave een aantal keer aangepast. Deze wijziging hebben geresulteerd in een definitief goedgekeurd onderzoeksplan. Het onderzoeksplan heeft vervolgens tijdens de uitvoering van het onderzoek als leidraad gefungeerd. Gedurende het proces is de inhoudsopgave, zoals deze in het definitieve onderzoeksplan stond, echter gewijzigd. Tijdens het schrijven van dit rapport kwam de onderzoeker er namelijk achter dat er teveel informatie in bepaalde hoofdstukken behandeld werd. Hierdoor werd het onderzoeksrapport onoverzichtelijk, onsamenvattend en niet prettig leesbaar. Zodoende heeft de onderzoeker er voor gekozen om de Halderbergse visie en ambitie op het gebied van drank en horeca, de wijzigingen en gevolgen op het gebied van verordende bevoegdheden, toezicht en handhaving, vergunning- en ontheffingverlening in aparte hoofdstukken te behandelen.

Productevaluatie

Het doel van dit onderzoek is om de sector Bestuursondersteuning van de gemeente Halderberge met behulp van de resultaten uit dit onderzoek over de inhoud van de gewijzigde DHW te informeren en men hierdoor in staat te stellen om de inhoud van de gewijzigde DHW te vertalen naar de door de gemeente gewenste regelgeving, beleidsdocumenten en werkprocessen.

Bovenstaande doelstelling is met behulp van de resultaten uit dit onderzoek behaald. In dit onderzoeksrapport worden namelijk alle gevolgen en mogelijkheden besproken die door de wetwijziging van de DHW uitgevoerd/toegepast moeten of kunnen worden. Hiernaast zijn in dit rapport een aantal suggesties gedaan hoe de gemeente bepaalde zaken, zoals verordeningen en beleid, vorm en inhoud kan geven. Bij de totstandkoming van deze suggesties is om de bruikbaarheid van dit rapport te verhogen, rekening gehouden met de Halderbergse visie en ambitie op het gebied van alcoholgebruik. Door dit alles wordt de sector Bestuursondersteuning met behulp van deze informatie in staat gesteld om de inhoud van de gewijzigde DHW te vertalen naar de door de gemeente gewenste regelgeving, beleidsdocumenten en werkprocessen.

LITERATUURLIJST

Aangehaalde en geraadpleegde literatuur

- **Damen 2009**
L.J.A. Damen, *Bestuursrecht deel 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.
- **Joosten 2011**
F. Joosten, *'Horeca wetgeving in de praktijk 2011 deel 1'*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2011.
- **Lok 2002**
K.J. Lok, *De gemeente bestuurlijk verkend*, Utrecht: Lemma bv 2002.
- **Storm 2011**
J.R. Storm, *Lexplicatie Drank- en Horecawet*, Deventer: Kluwer 2011.
- **Van Ballegooij 2008**
C.A.C.M. van Ballegooij, *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008.
- **Van Rijkom 2009**
Mr. drs. E. van Rijkom, *Horecamemo 2009*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2008.

Rapporten en artikelen

- **Alcohol en werk**
E. van der Maas, *Alcohol en werk*, Woerden: NIGZ 2006.
- **Beleid onder invloed, alcoholpreventiebeleid in Nederland**
E. Dekker, *Beleid onder invloed, alcoholpreventiebeleid in Nederland*, Utrecht: STAP 2006.
- **Beschikbaarheid alcohol jongeren onder de 16**
Dr. J. van Hoof e.a., *Beschikbaarheid van alcohol voor jongeren onder de 16*, Enschede: Universiteit Twente 2011.
- **F. Joosten 2011**
F. Joosten, 'Nieuwe Drank- en Horecawet', *Burgemeestersblad*, 2011, p. 22-23.
- **Geschiedenis van de drankwetgeving**
M. Otto, 'Geschiedenis van de drankwetgeving', *Tijdschrift voor de sociale sector*, januari 1987, nummer 1.
- **Gezondheid op koers? Volksgezondheid Toekomst verkenning 2002**
J.A.M. van Oers, *Gezondheid op koers? Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2002*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2002.
- **Happy hours en andere prijsacties in de Nederlandse Horeca**
Universiteit Twente, *Happy hours en andere prijsacties in de Nederlandse Horeca*, Utrecht: Stichting alcoholpreventie 2007.
- **Het gebruik van alcohol door jongeren en de rol van de ouders**
R. Vet e.a., *Het gebruik van alcohol door jongeren en de rol van ouders; resultaten van twee metingen*, Rotterdam: Basement Grafische Producties 2007.

- **Informatiedocument wijziging DHW**
Brabantse werkgroep nDHW, *Informatiedocument wijziging Drank- en Horecawet*, Servicepunt Handhaving Noord-Brabant: Roosendaal 11 april 2012.
- **Jeugd en riskant gedrag**
K. Monshouwer e.a., *Jeugd en riskant gedrag 2007, kerngegevens uit het peilstationsonderzoek scholieren*, Utrecht: Ladenius Communicatie BV 2008.
- **Lonken met bier**
Nederlands instituut voor alcoholbeleid, *Lonken met bier*, Utrecht: STAP 2008.
- **Nationale Drug Monitor Jaarbericht 2010**
Dr. M.W. van Laar e.a., *Nationale Drug Monitor Jaarbericht 2010*, Utrecht: Trimbos-instituut 2011.
- **Publieke agressie en agressie in de privésfeer in Oostelijk Zuid-Limburg**
K.J. Hajema, *Publieke agressie en agressie in de privésfeer in Oostelijk Zuid-Limburg*, Heerlen: GGD 2004.
- **Rapport toezicht Drank- en Horecawet door gemeente 2010**
Rapport toezicht Drank- en Horecawet door gemeente 2010, Nijmegen: NovioConsult 2010.
- **Rapport toezicht Drank- en Horecawet door gemeente 2011**
Rapport toezicht Drank- en Horecawet door gemeente 2011, Nijmegen: NovioConsult 2011.

Beleidsdocumenten

- **Artikel 35-beleid gemeente Halderberge**
Gemeente Halderberge, *Evenementennota*.
- **Handhavingsbeleid gemeente Halderberge**
Gemeente Halderberge, *Integraal Handhavingsbeleid leefomgeving gemeente Halderberge 2012-2015*.
- **Paracommercieel beleid gemeente Halderberge**
Gemeente Halderberge, *Beleidsnotitie paracommercialisme*.
- **Regeerakkoord 2007**
Ministerie van Algemene Zaken, *Samen leven, samen werken*.
- **Volksgezondheidsbeleid gemeente Halderberge**
Gemeente Halderberge, *Volksgezondheidsnota gemeente Halderberge 2012-2015*.

Jurisprudentie

- ABRvS 29 november 2003, LJN AM5479.

Parlementaire stukken

- *Kamerstukken II 1997/98*, 25 969, nr. 3.
- *Kamerstukken II 1986/87*, 19 243, nrs. 1-14.

- *Kamerstukken II* 1986/87, 19 243, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1994/1995, 23 963, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2007/2008, 27 565, nr. 35.
- *Kamerstukken II* 2007-2008, 27 568, nr. 35.
- *Kamerstukken II* 2008/2009, 32 022, nr. 2.
- *Kamerstukken I* 2011/2012, 32 022, C.

Regelgeving

- Algemeen Plaatselijke Verordening gemeente Halderberge.
- Algemene wet bestuursrecht.
- Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet .
- Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999.
- Bouwbesluit.
- Drank- en Horecawet.
- Drank- en Horecawet geconsolideerde versie.
- Gemeentewet.
- Inspraakverordening gemeente Halderberge.

Elektronische bronnen

- www.alcoholinfo.nl <22 februari 2012>
- www.eerlijkemededinging.nl <28 april 2012>
- www.eerstekamer.nl <14 februari 2012>
- www.halderberge.nl <18 april 2012>
- www.handhavingdhw.nl <14 februari 2012>
- www.overheid.nl <14 februari 2012>
- www.stap.nl <14 februari 2012>
- www.vng.nl <3 mei 2012>
- www.vwa.nl <13 april 2012>