

27 565 Alcoholbeleid

Nr. 193 Brief van de staatssecretaris van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2024

Met deze brief doe ik mede namens de minister van Justitie en Veiligheid de motie van het lid Rudmer Heerema¹ van 25 oktober 2023 gestand. In de motie wordt de regering verzocht om het komende jaar de gevolgen van het Alcoholbesluit, met specifieke aandacht voor het misbruik van de alcoholwetvergunning, te monitoren en in de tussentijd op zoek te gaan naar alternatieven voor de bijschrijfplicht die een lastenverlichting voor horecaondernemers opleveren en voor de zomer met een voorstel te komen. In deze brief ga ik eerst in op de noodzaak van de bijschrijfplicht. Vervolgens ga ik in op de mogelijkheid rondom het monitoren van de gevolgen van het alcoholbesluit en eventuele alternatieven voor de bijschrijfplicht.

Inleiding

Om een horecabedrijf of slijtersbedrijf te mogen uitoefenen, is een vergunning op basis van de Alcoholwet nodig van de burgemeester. In een aanhangsel bij die vergunning staan de persoonlijke gegevens van leidinggevenden, zoals naam, adres, geboortedatum en de beschikking over een verklaring sociale hygiëne. In een horecabedrijf (voor 1 april 2024 ook in een slijtersbedrijf) moet altijd minimaal één persoon aanwezig zijn die is bijgeschreven op dat aanhangsel bij de vergunning. Het is van belang dat er altijd minimaal één persoon aanwezig is in een horecagelegenheid die overig personeel en klanten op normen en waarden kan aanspreken, die overlast kan voorkomen, die de zaak sluit als het sluitingstijd is en die bezoekers die dronken zijn geworden geen alcoholhoudende dranken meer verstrekt. Met de uitwerking van het amendement van het lid Bolkestein is de onverkorte verplichte bijschrijving van dagleidinggevenden van slijterijen per 1 april 2024 komen te vervallen.²

Het amendement bood ruimte om categorieën aan te wijzen waarvoor de verplichte bijschrijving van dagleidinggevenden in

¹ Kamerstukken II, 27 565, nr. 190

² Kamerstukken II, 35 337, nr. 42.

stand blijft. Dagleidinggeveden van horecabedrijven zijn als categorie aangewezen, waardoor de verplichte bijschrijving van dagleidinggeveden van horecabedrijven in stand is gehouden. De verplichte bijschrijving zorgt ervoor dat gemeenten een zedelijkheids- en een levensgedragstoets uit kunnen voeren, waarin naast het strafrechtelijk verleden, ook op andere aspecten beoordeeld wordt of een persoon van onbesproken levensgedrag is. Ten aanzien van de dagleidinggevede, die op bepaalde momenten de dagelijkse leiding over de onderneming heeft en als aanspreekpunt kan dienen, is door gemeenten aangegeven dat dit een belangrijk instrument is om openbare ordeproblemen te voorkomen. Ook zorgt de bijschrijving ervoor dat - indien nodig - een Bibob-toets uitgevoerd kan worden om te voorkomen dat gemeenten met het verlenen van vergunningen onbewust criminele activiteiten faciliteren.

Voor de bijschrijvingen brengen gemeenten leges in rekening. De legeskosten die worden gevraagd voor het bijschrijven van een dagleidinggevede bestaan uit kosten voor de tijd en capaciteit die gemoeid is met de registratie van een dagleidinggevede en het doen van onderzoek. Er moeten diverse gegevens opgevraagd worden en er moet worden beoordeeld of de dagleidinggevede niet van slecht levensgedrag is.

Monitoren gevolgen alcoholbesluit m.b.t. misbruik van de alcoholwetvergunning

De afgelopen maanden is een aantal mogelijke opties uitgewerkt om de gevolgen van het Alcoholbesluit te monitoren, met specifieke aandacht voor Bibob. De opties variëren van een beperkt onderzoek door raadpleging van het Landelijk Bibob-register tot een uitgebreid onderzoek door een externe partij met raadpleging van individuele Bibob- en/of strafdossiers. De conclusie van het uitwerken van deze opties is dat het bijna niet mogelijk is om het misbruik van de alcoholwetvergunning voor criminele activiteiten te monitoren. De preventieve werking van het Bibob-instrument is namelijk niet meetbaar. In het onderzoek van Sira consulting naar de doelmatigheid van de bijschrijfplicht werd dit ook geconstateerd.³ Daarbij leveren de uitkomsten van onderzoeken niets op óf een heel beperkt beeld tegen zeer hoge kosten.

Daarom heb ik er samen met de minister van JenV voor gekozen om de wens om de situatie te monitoren breed te interpreteren en zo invulling te geven aan de wens van uw Kamer om inzicht te krijgen in de gevolgen van de aanpassing van het Alcoholbesluit. Ik

³ Kamerstukken II, 32 011, nr. 91

ben in gesprek gegaan met Koninklijke Horeca Nederland (KHN) om te achterhalen waar precies de lasten van de horecaondernemers op zien. De lasten bestaan uit legeskosten van gemeenten voor het bijschrijven van een dagleidinggevende op de vergunning en daarnaast uit de administratieve handelingen. Daarnaast is in deze gesprekken uitgelegd welke gevolgen het schrappen van de bijschrijfplicht heeft voor de toepassing van de Wet Bibob en de lasten die dat mogelijk voor horecaondernemers met zich meebrengt. **Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.** Tegelijkertijd ben ik samen met het ministerie van JenV in overleg gegaan met een aantal grote gemeenten om te verkennen of er alternatieven zijn voor de bijschrijfplicht die de administratieve lasten zouden kunnen verminderen. Tijdens deze gesprekken hebben gemeenten mij nogmaals nadrukkelijk verzocht de bijschrijfplicht in stand te houden, omdat dit een belangrijk instrument is om openbare ordeproblemen te voorkomen.

Mogelijke alternatieven voor de bijschrijfplicht

Tijdens de gesprekken met gemeenten zijn twee alternatieven voor de bijschrijfplicht aan de orde gekomen. Deze worden hieronder toegelicht.

1. Register

Het eerste alternatief is een register met daarin dagleidinggevendengeregistreerd die de slecht levensgedragtoets hebben doorstaan. Dat betekent dat op enig moment wel een slecht levensgedragtoets uitgevoerd moet worden. Bovendien moeten gemeenten om het register te kunnen raadplegen, nog altijd geïnformeerd worden over het feit dat een nieuwe dagleidinggevende in de horecaonderneming aan de slag gaat. Ook met de invoering van een register blijft er daarom sprake van administratieve lasten voor de horecaondernemer.

Het registreren van goed levensgedrag heeft beperkte meerwaarde. In het register worden personen opgenomen die niet van slecht levensgedrag zijn, maar het register zegt niets over het gedrag van de personen na de registratie. Het registreren zal daarom slechts een indicatie zijn om bij een bijschrijving opnieuw een toets te doen, omdat de uitkomst van de toets afhankelijk is van de context.

Het ontwikkelen van een register en de wetgeving die daarvoor nodig is, kost veel tijd, capaciteit en geld. Hierbij dient naast de (incidentele) kosten voor het bouwen van een register ook rekening gehouden te worden met de (structurele) kosten voor het beheer, de continue ontwikkeling van het register, evenals met het toezicht op onrechtmatig gebruik van het register. Bovendien dient nader uitgezocht te worden of en welke risico's een register heeft ten aanzien van de privacy van de dagleidinggevenden, zoals de toegang, controle, bewaartermijnen en de soort gegevens die geregistreerd worden.

Vanwege de beperkte meerwaarde van een register en de lasten die daarmee voor zowel de horecaondernemer als de Rijksoverheid gepaard gaan, is een register geen geschikt alternatief voor de bijschrijfplicht.

2. Exploitatievergunning

Een tweede alternatief voor de bijschrijfplicht op de Alcoholwetvergunning is de bijschrijving op de exploitatievergunning voor de horeca die gemeenten op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) in kunnen stellen.

Een aantal gemeenten hanteert voor horecaondernemingen naast de Alcoholwetvergunning al een dergelijke exploitatievergunning met bijschrijfplicht. In de meeste gevallen vindt het bijschrijven op het aanhangsel van de (landelijke) Alcoholwetvergunning en de (lokale) exploitatievergunning tegelijkertijd plaats, waarbij geen sprake is van dubbele lasten.

Met het eventueel schrappen van de bijschrijfplicht van dagleidinggevenden op de Alcoholwetvergunning blijft de bijschrijfplicht op de exploitatievergunning bestaan. Zo komen de kosten voor de bijschrijving op de Alcoholwetvergunning te vervallen, maar worden dezelfde kosten alsnog gemaakt voor de bijschrijving op de exploitatievergunning. Daarnaast is de verwachting dat gemeenten die nu nog geen exploitatievergunning hanteren, een dergelijk vergunningstelsel dan alsnog in willen voeren, om via de exploitatievergunning inzichtelijk te krijgen wie de (dag)leidinggevenden van een horecabedrijf zijn.

In die gevallen waarin gemeenten geen exploitatievergunning in willen stellen, ontstaat er verschil tussen gemeenten, waardoor

voor horecaondernemers rechtsongelijkheid en -onzekerheid ontstaat. Daarnaast kunnen mogelijk waterbedeffecten ontstaan van gemeenten die wel een bijschrijfplicht hanteren, naar gemeenten die dat niet doen. Dat vind ik onwenselijk.

Omdat dit alternatief geen lastenvermindering voor horecaondernemers oplevert – er is slechts sprake van een verschuiving van lasten van de Alcoholwetvergunning naar de exploitatievergunning – en een ongelijk speelveld voor horecaondernemers creëert door de mogelijke verschillen tussen gemeenten, is ook dit alternatief niet geschikt als alternatief voor de bijschrijfplicht op de Alcoholwetvergunning.

Mogelijk alternatief voor lastenverlichting

In de gesprekken met gemeenten en KHN is ook gesproken over het realiseren van een lastenverlichting door het verlagen van de leges die gemeenten heffen. Omdat het heffen van leges voor de uitvoering van lokale diensten een bevoegdheid van gemeenten zelf is en zij vrij zijn in het bepalen van de hoogte van de gehanteerde tarieven mits niet hoger dan nodig om de kosten te dekken, ben ik voornemens deze optie de komende periode samen met gemeenten verder te verkennen.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen