

## Doelmatigheid bijschrijven van dagleidinggevende op de Alcoholwet-vergunning



# Doelmatigheid bijschrijven van dagleidinggevende op de Alcoholwet-vergunning

Bilthoven, 1 oktober 2021

## **Auteurs**

Michel Bloemheuvel

Eline de Koning

Stefan Prij

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V.. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Doelstelling en onderzoeksvragen</b>	<b>5</b>
2.1	Doelstelling	5
2.2	Onderzoeksvragen	5
<b>3</b>	<b>Wet- en regelgeving</b>	<b>8</b>
3.1	Achtergrond wet- en regelgeving	8
3.2	Landelijke wet- en regelgeving	9
3.3	Decentrale wet- en regelgeving	10
<b>4</b>	<b>Melding tot bijschrijving</b>	<b>11</b>
4.1	Legeskosten	11
4.2	Regeldrukkosten	12
<b>5</b>	<b>Behandelen melding</b>	<b>13</b>
5.1	Maatschappelijke baten	13
5.2	Scenario's	15
<b>6</b>	<b>Toezicht en handhaving</b>	<b>17</b>
6.1	Theorie	17
6.2	Praktijk	17
<b>7</b>	<b>Conclusies</b>	<b>19</b>
 <b>Bijlagen</b>		
I	Methodiek Standaard Kostenmodel	24
II	Geïnterviewde stakeholders	25

# 1 Inleiding

## Achtergrond

Om het horecabedrijf of slijtersbedrijf te mogen uitoefenen, is op grond van de Alcoholwet een vergunning nodig van de burgemeester. In een aanhangsel bij de vergunning staan de persoonlijke gegevens van leidinggeevenden. In een horeca- of slijtersbedrijf moet altijd minimaal één persoon aanwezig zijn die is bijgeschreven op het aanhangsel bij de vergunning. Onder leidinggeevenden worden de eigenaar en de manager (statutair directeur) verstaan, maar ook de dagleidinggevende: de persoon die onmiddellijk leidinggeeft aan de uitoefening van een horeca- of slijtersbedrijf. Voordat een nieuwe leidinggevende in een horeca- of slijtersbedrijf mag gaan werken, wordt gecontroleerd of hij/zij voldoet aan alle wettelijke eisen om leiding te mogen geven in een horeca- of slijtersbedrijf.

De Alcoholwet is per 1 juli 2021 de vervanger van de Drank- en Horecawet. In een amendement van Tweede Kamerlid Bolkestein is voorgesteld om dagleidinggeevenden alleen nog verplicht te laten bijschrijven op het aanhangsel bij de vergunning wanneer zij vallen onder een nader aan te wijzen categorie van personen die werkzaam zijn in nader aan te wijzen categorieën van horecabedrijven of slijtersbedrijven. Ook biedt het amendement ruimte om te regelen dat – bij bepaalde horeca- en slijtersbedrijven – naast de leidinggeevenden nog meer medewerkers moeten worden onderworpen aan een verplichte voorafgaande bijschrijving.

Daarnaast heeft de Tweede Kamer een motie van de leden Bolkestein en Diertens aangenomen. De motie hangt samen met het amendement van Tweede Kamerlid Bolkestein. Naar aanleiding van de motie heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Sira Consulting gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de doelmatigheid van het bijschrijven van (o.a.) dagleidinggeevenden op de vergunning die vereist is om een horeca- of slijtersbedrijf te mogen uitoefenen.

## Aanpak

Voor dit onderzoek hebben wij een bureau- en bronnenonderzoek uitgevoerd dat bestond uit het verzamelen en combineren van onder meer (vak)literatuur, kamerstukken, rapporten, verslagen en de resultaten van een internet search. Daarna hebben we de wet, het amendement en de motie bestudeerd en op basis hiervan onderzoeksvragen opgesteld. De onderzoeksvragen zijn gebruikt als leidraad bij het uitvoeren van interviews met overheden en vertegenwoordigers van de horeca- en slijtersbranche. De resultaten van de interviews hebben wij gebruikt voor het analyseren van de verschillende inzichten van betrokkenen en het uitwerken van een alternatief scenario omtrent het al dan niet laten vervallen van de verplichting tot bijschrijving van de dagleidinggeevenden. Deze uitwerking is vervolgens voorgelegd tijdens aanvullende diepte-interviews met kleine, middelgrote en grote gemeenten. De resultaten en bevindingen hebben wij geconsolideerd met de betrokken stakeholders. Vervolgens hebben wij de resultaten en bevindingen vastgelegd in de voorliggende rapportage.

## Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de doelstelling en de onderzoeksvragen van het onderzoek. De antwoorden op de onderzoeksvragen zijn verwerkt in de hoofdstukken 3 t/m 6. Tenslotte presenteren we in hoofdstuk 7 de conclusies.

## 2 Doelstelling en onderzoeksvragen

### 2.1 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is als volgt:

*Het geven van inzicht in de doelmatigheid van het bijschrijven van (o.a.) dagleidinggeevenden op de vergunning die vereist is om een horeca- of slijtersbedrijf te mogen uitoefenen. Van belang hierbij is om per bedrijfscategorie de voordelen van het vooraf toetsen af te wegen tegen de kosten voor ondernemers.*

De doelstelling hebben wij vertaald naar de volgende subdoelstellingen:

1. Het uitwerken van een kosten-batenanalyse van het bijschrijven van leidinggeevenden op de Alcoholwet-vergunning voor te onderscheiden categorieën horeca- en slijtersbedrijven en risicoprofielen.
2. Het ontwikkelen van een transparant model om de (maatschappelijke) effecten van het bijschrijven van dagleidinggeevenden voor verschillende categorieën bedrijven en situaties te simuleren.
3. Het uitwerken van verschillende (juridisch) onderbouwde scenario's met bijbehorende aannemelijke effecten op aspecten als criminaliteit, ondermijning en onzedelijk gedrag.
4. Het kwalitatief en kwantitatief onderbouwen van de (maatschappelijke) effecten van het bijschrijven van dagleidinggeevenden waarbij gekeken wordt naar relevante functiegroepen, het relevante gedrag en de aard van de onderneming waarvoor de bijschrijving geldt.

### 2.2 Onderzoeksvragen

Op basis van de doelstelling van het onderzoek hebben wij onderzoeksvragen opgesteld. Met het beantwoorden van deze onderzoeksvragen worden de doelstelling en subdoelstellingen van het onderzoek gerealiseerd.

#### Tekstkader 1. Onderzoeksvragen

##### Onderzoeksvragen

###### A. Ondernijning-situaties

*Welke ondernijning-situaties kunnen ontstaan als gevolg van het niet-bijschrijven van dagleidinggeevenden op het aanhangsel bij de vergunning?*

1. Wat wordt verstaan onder ondernijning in relatie tot het gebruikmaken van een vergunning om een horeca- of slijtersbedrijf te mogen uitoefenen?
2. Welk deel van de aanvragen tot bijschrijving leidt tot een weigering en om welke aanvragers gaat het hierbij?
3. Welke cijfers zijn bekend over ondernijning-situaties bij horecabedrijven en slijtersbedrijven en de (financiële) omvang daarvan?
4. Welke parallellen (situaties, feiten en cijfers) zijn te trekken naar minder gereguleerde sectoren, zoals telefoonzaken, kappers, massagesalons, autoverhuurbedrijven, droge horeca etc.?

###### B. Categorieën horecabedrijven en slijtersbedrijven

*Welke categorieën horecabedrijven of slijtersbedrijven zijn te onderscheiden als het gaat om het risico op criminele activiteiten, ondermijning en onzedelijk gedrag?*

5. Welke categorieën van horecabedrijven en slijtersbedrijven zijn te onderscheiden in landelijke wet- en regelgeving?
6. Welke categorieën van horecabedrijven en slijtersbedrijven zijn te onderscheiden in decentrale wet- en regelgeving?
7. In hoeverre zijn in praktijk categorieën van horecabedrijven en slijtersbedrijven te onderscheiden die (nog) niet specifiek zijn benoemd in regelgeving?

### **C. Risicocategorieën**

*Bij welke categorieën horecabedrijven of slijtersbedrijven is het risico op criminele activiteiten en het belang van vooraf toetsen zodanig, dat de dagleidinggeevenden en/of ander personeel op het aanhangsel bij de vergunning zouden moeten staan?*

8. Welke categorieën horecabedrijven en slijtersbedrijven hebben een relatief groot aandeel in de cijfers over ondermijning-situaties en in welke mate?
9. Welke categorieën personen (functiegroepen) zijn te onderscheiden binnen horecabedrijven en slijtersbedrijven?
10. Welke categorieën personen hebben een relatief groot aandeel in de cijfers over ondermijning-situaties en in welke mate?
11. Voor welke scenario's (combinaties van categorieën personen en categorieën horecabedrijven en slijtersbedrijven) is het relevant om de voordelen van voorafgaande toetsing en de kosten voor ondernemers in kaart te brengen?
12. Wat is per scenario de verhouding tussen de voordelen van voorafgaande toetsing en de kosten voor ondernemers?

### **D. Juridische onderbouwing (indien B ≠ C)**

*Welke juridische onderbouwing kan worden gegeven om op de te onderscheiden categorieën horecabedrijven en slijtersbedrijven verschillende regels toe te passen?*

13. Op welke wijze is de toepassing van verschillende regels op verschillende categorieën bedrijven juridisch onderbouwd in de toelichting op bestaande wet- en regelgeving, zoals milieu-regelgeving en decentrale ruimtelijke plannen?
14. Welke risico's op onrechtmatigheden doen zich voor bij het toepassen van verschillende regels op verschillende categorieën horecabedrijven en slijtersbedrijven?

De antwoorden op de onderzoeksvragen zijn verwerkt in de hoofdstukken 3 t/m 6. Deze vier hoofdstukken zijn ingedeeld op basis van de vier fasen in het proces van het bijschrijven van dagleidinggevenden. Ieder hoofdstuk bevat een objectieve beschrijving van een fase.

**Figuur 1.** Proces van bijschrijving en hoofdstukindeling

FASE	HOOFDSTUK
<p><b>1 WET- EN REGELGEVING</b></p> <p>De overheid heeft wet- en regelgeving opgesteld over het bijschrijven van dagleidinggevenden van horeca- en slijtersbedrijven. Een van de doelen hiervan is het tegengaan van ondermijning, criminaliteit en onzedelijk gedrag.</p>	 <p>3</p>
<p><b>2 MELDING TOT BIJSCHRIJVING</b></p> <p>De ondernemer dient bij de gemeente een melding in voor het laten bijschrijven van een dagleidinggevende op het aanhangsel bij de vergunning. De ondernemer voldoet hierbij aan informatieverplichtingen en betaalt leges.</p>	 <p>4</p>
<p><b>3 BEHANDELEN MELDING</b></p> <p>De gemeente neemt de melding in behandeling en beslist over het bijschrijven van de dagleidinggevende op het aanhangsel bij de vergunning. Hiertoe toetst de gemeente de dagleidinggevende aan een aantal eisen.</p>	 <p>5</p>
<p><b>4 TOEZICHT EN HANDHAVING</b></p> <p>Bij horeca- en slijtersbedrijven op locatie vindt toezicht plaats op de naleving van de wet- en regelgeving. Wanneer komt vast te staan dat sprake is van een overtreding, kan een sanctie worden opgelegd.</p>	 <p>6</p>

## 3 Wet- en regelgeving

### 3.1 Achtergrond wet- en regelgeving

#### 3.1.1 Ondernijning

Ondernijning is het verzwakken of misbruiken van de structuur van de samenleving, wat leidt tot een aantasting van haar fundamenteën en/of de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt. Ondernijning kenmerkt zich door een zekere organisatiegraad, het streven naar macht/invloed en een verwevenheid van boven- en onderwereld.

In de verwevenheid van boven- en onderwereld vormt de bovenwereld een gelegenheidsstructuur waarvan sommige ondernemers, die zich schuldig maken aan criminele activiteiten, misbruik maken. De gelegenheid om ondernijnde activiteiten te ontplooiën doet zich met name voor waar:

- Criminelen direct contact hebben met consumenten; en/of
- Contant geld aanwezig is; en/of
- Relatief weinig controle plaatsvindt; en/of
- Geen hoge drempels/kwalificatie-eisen gelden om te mogen ondernemen; en/of
- Eenvoudig toegang bestaat tot vervoermiddelen.

De meest genoemde praktijkvoorbeelden van ondernijning zijn:

- Witwassen van geld
- Wapenhandel
- Drugshandel
- Deelnemen aan criminele organisatie
- Heling
- Illegaal gokken

#### 3.1.2 Cijfermateriaal

Een van de bevindingen van het onderzoek is dat weinig kwantitatieve informatie beschikbaar is over de omvang van ondernijning en de sectoren waarin hiervan sprake is. Dit geldt ook voor de horecabranche. De meeste gemeenten houden geen registratie bij van het aantal meldingen tot bijschrijving op de Alcoholwetvergunning en het deel hiervan dat wordt geweigerd. Voor zover gemeenten wel een beeld hadden van het aantal bijschrijvingen en bijbehorende weigeringen, volgde de kanttekening dat harde cijfers niet alles zeggen. Ondernemers die criminele activiteiten willen uitvoeren, worden door de kenbare toepassing van de bibobtoets namelijk weerhouden om een melding te doen voor leidinggevend met noemenswaardige antecedenten. Een laag percentage weigeringen wil om die reden niet per definitie zeggen dat de risico's klein zijn en de toetsing kan vervallen.



Waar het gaat om sectoren, is wel duidelijk dat bijna de helft van alle adviesvragen van gemeenten aan Landelijk Bureau Bibob betrekking heeft op horecabedrijven (slijtersbedrijven vrijwel niet). Kanttekening is dat het Landelijk Bureau Bibob alleen de aanvragen ontvangt van gemeenten waar al twijfel bestaat over de integriteit van de ondernemers en/of dagleidinggevendenden. Daarnaast geldt hier dat de cijfers worden beïnvloed door het aantal aanvragen per sector dat gemeenten ontvangen; dit zijn in absolute zin meer (mutaties bij) horecabedrijven dan bij slijtersbedrijven. Daarnaast worden ingetrokken aanvragen bij gemeenten niet geregistreerd en dus ontbreekt hierover kwantitatieve informatie.

Het ontbreken van gedegen cijfermateriaal over ondermijning per sector bemoeilijkt het opstellen van een goede juridische onderbouwing die nodig is voor het wijzigen van bestaande wet- en regelgeving. Een differentiatie in regelgeving suggereert kennis over waar wel of geen sprake is van ondermijning terwijl die kennis niet aantoonbaar is.

## 3.2 Landelijke wet- en regelgeving

### 3.2.1 Categorieën bedrijven

De Alcoholwet maakt een onderscheid tussen horecabedrijven en slijtersbedrijven. Dit kan een aanknopingspunt bieden om ten aanzien van de bijschrijfplicht een onderscheid in de wet- en regelgeving te maken tussen deze bedrijfscategorieën. Daarnaast kent de Alcoholwet een onderscheid tussen paracommerciële horeca en overige horeca. Ten aanzien van het bijschrijven van dagleidinggevendenden is dit laatste onderscheid minder relevant, omdat de wet ten behoeve van paracommerciële horeca al een uitzondering hanteert van de bijschrijfplicht. In paracommerciële horeca is het niet verplicht dat altijd een persoon aanwezig is die is bijgeschreven op het aanhangsel bij de vergunning.

### 3.2.2 Functiegroepen

De Alcoholwet maakt een onderscheid tussen drie functiegroepen. Vrij vertaald, gaat het om:

- Eigenaar
- Manager
- Dagleidinggevende

Daarnaast wordt de barvrijwilliger specifiek benoemd. Deze is echter alleen van toepassing op paracommerciële rechtspersonen.

Binnen de bedrijven kan ook sprake zijn van overig personeel die werknemer werkzaam zijn. Het gaat hierbij over het algemeen om werk achter de bar, in de bediening of in de keuken (en eventueel in de schoonmaak). Deze functiegroepen hebben als zodanig geen specifieke plek gekregen in de alcoholregelgeving.

### 3.3 Decentrale wet- en regelgeving

Ook in decentrale wet- en regelgeving worden enkele categorieën horecabedrijven expliciet onderscheiden:

- Alcoholverstrekkende en alcoholvrije horecabedrijven.<sup>1</sup> Dit onderscheid is gebaseerd op het al dan niet verstrekken van alcoholhoudende drank.
- Dagzaken, avondzaken en nachtzaken. Dit onderscheid is gebaseerd op de toegestane openingstijden.

Gemeenten merken op dat steeds meer bedrijven een hybride karakter hebben en daardoor niet meer vallen binnen één categorie horecabedrijven. Horecabedrijven zijn bijvoorbeeld 's middags een cafetaria, 's avonds een café en 's nachts een discotheek. Door het hybride karakter van deze ondernemingen vinden gemeenten het niet praktisch om in de regelgeving een groot aantal categorieën te onderscheiden. Zij zouden dan immers onder verschillende categorieën en daarmee verschillende regimes vallen. Daarom hanteren gemeenten over het algemeen dezelfde regels voor de verschillende categorieën horecabedrijven. De lokale regelgeving past op bijvoorbeeld cafés geen andere regels toe dan op restaurants. Binnen gemeenten bestaat dan ook behoefte aan een eenduidige behandeling van de verschillende bedrijven.

---

<sup>1</sup> Dit onderscheid zit (impliciet) ook in de Alcoholwet, die uitsluitend van toepassing op is alcoholverstrekkende bedrijven.

## 4 Melding tot bijschrijving

Voordat een dagleidinggevende in een horeca- of slijtersbedrijf mag beginnen, moet de ondernemer deze persoon als zodanig melden bij de gemeente. De ondernemer betaalt hiervoor leges aan de gemeente. Daarnaast besteedt de ondernemer tijd aan het verstrekken van informatie die de gemeente opvraagt om de melding te behandelen.

### 4.1 Legeskosten

Leges vormen een kostenpost voor horeca- en slijtersbedrijven. Zij wisselen regelmatig<sup>2</sup> van leidinggevende en moeten iedere wisseling (mutatie) melden bij de gemeente. Zij kunnen meerdere mutaties in dezelfde melding doorgeven. Enkele gemeenten hanteren voor de eerste leidinggevende een hoger tarief dan voor volgende leidinggevendens in dezelfde melding. Dit geldt voor bijvoorbeeld drie G4-gemeenten. Voor de ondernemer kan het dan lonen om meerdere leidinggevendens tegelijk te melden. Of dit opportuun is, hangt vooral af van het moment van indiensttreding van de leidinggevendens.

De onderstaande tabel geeft een raming weer van de totale legeskosten per jaar voor het bijschrijven van dagleidinggevendens. Deze raming is opgesteld op basis van de leges-tarieven uit de legesverordeningen 2021 van 58 gemeenten. Bij de raming zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Maak een onderscheid tussen gemeenten op basis van omvang. Zowel het gemiddelde legestartief als het gemiddelde aantal meldingen is hoger naarmate de gemeente groter is. In de raming is daarom een onderscheid gemaakt tussen grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners), middelgrote gemeenten (50.000 – 100.000 inwoners) en kleine gemeenten (minder dan 50.000 inwoners).
- Maak een onderscheid tussen de leges-tarieven voor het bijschrijven van de eerste leidinggevende en het bijschrijven van volgende leidinggevendens op basis van dezelfde melding. Hierdoor is een meer nauwkeurige raming van de legeskosten mogelijk, gelet op de gedifferentieerde tarieven.
- Gebruik bestaande gegevens over het totale aantal mutaties. Het jaarlijkse aantal mutaties voor horecabedrijven is gebaseerd op de toelichting op het amendement.<sup>3</sup> Het jaarlijkse aantal mutaties voor slijtersbedrijven is gebaseerd op informatie die is aangeleverd door de VDN/KSU.
- Verdeel het totale aantal mutaties op basis van transparante aannames. Bij ontbreken van gespecificeerde gegevens is het totale aantal mutaties over de categorieën gemeenten verdeeld op basis van aannames. Aangenomen is dat per grote gemeente gemiddeld ruim 1.000 mutaties per jaar worden gemeld, per middelgrote gemeente 250 en per kleine gemeente circa 80. Daarnaast is aangenomen dat met name slijtersbedrijven meerdere leidinggevendens opvoeren in dezelfde melding en dat zij twee keer zo vaak een eerste leidinggevende melden als een volgende leidinggevende.

<sup>2</sup> Per jaar wisselen horecabedrijven gemiddeld twee keer en slijtersbedrijven gemiddeld ruim drie keer (afhankelijk van type slijtersbedrijf) van dagleidinggevende.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 35 337, nr. 42.

**Tabel 1.** Raming legeskosten bijschrijving dagleidinggevenden

Aantal inwoners	Gemiddeld tarief eerste leidinggevende	Aantal mutaties	Gemiddeld tarief volgende leidinggevende	Aantal mutaties	Totaal
> 100.000	€ 175,25	31.769	€ 149,80	1.231	€ 5.751.921
50.000 – 100.000	€ 97,21	12.274	€ 94,04	476	€ 1.237.919
< 50.000	€ 70,17	20.998	€ 67,28	814	€ 1.528.196
<b>Totaal</b>					<b>€ 8.518.036</b>

## 4.2 Regeldrukkosten

Naast legeskosten hebben ondernemers verder te maken met regeldruk voor het voldoen aan informatieverplichtingen. Voor de melding tot bijschrijving van een leidinggevende moet de ondernemer enkele personalia van de leidinggevende aanleveren via een formulier. Daarnaast moet de leidinggevende soms zelf een verklaring invullen. Gemeenten vragen in het kader van de melding tot bijschrijving niet om het aanleveren van achtergrondinformatie, zoals eerder geweigerde beschikkingen en de eventueel strafrechtelijke achtergrond van de leidinggevende. Gemeenten initiëren dit onderzoek zelf op basis van de aangeleverde personalia.

Naast een formulier vragen sommige gemeenten enkele bewijsstukken op. De meest genoemde voorbeelden hiervan zijn een scan of kopie van het legitimatiebewijs en de verklaring sociale hygiëne. Andere gemeenten doen dit niet. Een scan of kopie van het legitimatiebewijs is namelijk geen formeel legitimatiebewijs als dit niet wordt geverifieerd door persoonlijk contact aan de balie. Daarnaast kunnen gemeenten op basis van personalia zelf in een digitaal register controleren of een opgevoerde leidinggevende beschikt over een verklaring sociale hygiëne.

In het onderzoek is de regeldruk voor het voldoen aan informatieverplichtingen berekend met het Standaard Kostenmodel (SKM). In bijlage I is de rekenmethode beschreven. De onderstaande tabel geeft de totale regeldruk per jaar voor het bijschrijven van dagleidinggevenden.

**Tabel 2.** Regeldruk bijschrijving dagleidinggevenden

Bedrijf	P	Q	P x Q
Horecabedrijven	€ 53,90	60.000	€ 3.234.000
Slijtersbedrijven	€ 53,90	7.562	€ 407.592
<b>Totaal</b>			<b>€ 3.641.592</b>

## 5 Behandelen melding

Voor het behandelen van een melding verrichten gemeenten handelingen, zoals het inboeken van de melding, het toetsen van de volledigheid, het opstellen en versturen van een ontvangstbevestiging, het bijschrijven zelf en het verwerken van de betaling. Daarnaast voeren gemeenten een inhoudelijke beoordeling uit, die aanleiding kan geven voor een nader onderzoek naar de antecedenten van een dagleidinggevende.

### 5.1 Maatschappelijke baten

In deze paragraaf zijn de visies van de overheidsorganisaties respectievelijk de brancheorganisaties op de bijschrijfplicht weergegeven. Volgens overheidsorganisaties draagt de bijschrijfplicht voor dagleidinggevendens bij aan het tegengaan van ondermijning, criminaliteit en onzedelijk gedrag. De bijschrijfplicht biedt daartegen geen garantie, maar werpt wel een drempel op. De brancheorganisaties voor de horeca- en slijtersbedrijven vinden daarentegen dat de verplichte bijschrijving voor dagleidinggevendens moet komen te vervallen. De maatschappelijke baten zouden namelijk niet in verhouding staan tot de kosten voor bijschrijvingen die ondernemers maken, mede als gevolg van de vele personeelwisselingen die de bedrijven in de branche typeren.

#### 5.1.1 Sectoren

Overheidsorganisaties verdedigen de bestaande bijschrijfplicht door te verwijzen naar de beschikbaarheid van met name de horecasector voor ondermijning, criminaliteit en onzedelijk gedrag. Horecabedrijven vormen hiervoor een gelegenheidsstructuur, onder andere vanwege de lage drempels/kwalificatie-eisen, het directe contact met/tussen consumenten en de aanwezigheid van contant geld. Daarnaast is algemeen bekend dat incidenten die de openbare orde verstoren zich relatief vaak voordoen in de horecasector. Bovendien toont de praktijk in deze sector aan dat gemeenten de bijschrijving van een dagleidinggevende weigeren op grond van gevonden antecedenten. Daarnaast komen er situaties voor waarin een ondernemer *geen* verzoek tot bijschrijving doet, omdat hij weet dat een bepaalde dagleidinggevende de screening niet zou doorstaan. Overheidsorganisaties denken dat deze situaties zich vaker voordoen dan weigeringen, maar vanzelfsprekend is dit niet aantoonbaar omdat deze situaties niet zijn te registreren. Het geeft in ieder geval aan dat een preventieve werking uitgaat van de bijschrijfplicht.

De brancheorganisaties vinden de bestaande regelgeving over de bijschrijfplicht selectief en kunnen de redeneerwijze van de overheid hieromtrent niet volgen. Zij begrijpen niet waarom leidinggevendens binnen horeca- en slijtersbedrijven standaard worden gescreend, terwijl ondermijning zich ook/juist voordoet in andere sectoren waar een dergelijke screening niet (standaard) wordt uitgevoerd. Zij vragen zich af of de overheid kan aantonen dat ondermijning een probleem is dat specifiek geldt voor horeca- en slijtersbedrijven. Bovendien is de redenering van de brancheorganisaties dat het realiseren van het oorspronkelijke doel van de wet (verantwoorde verstrekking van alcohol) voldoende zou moeten zijn geborgd door de verplichte aanwezigheid van personen met een verklaring sociale hygiëne. Een voorafgaande toetsing aan de eisen van sociale hygiëne is niet meer nodig, omdat toezichthouders ter plaatse eenvoudig en snel kunnen controleren of de leidinggevende een diploma heeft (en minimaal 21 jaar is). Vergaande digitalisering zorgt er namelijk voor dat iedereen met een diploma in een openbaar te raadplegen register staat. Digitale inzage maakt een verplichte bijschrijving van de leidinggevende overbodig en biedt bovendien een actuelere status dan een handmatige bijschrijving.

Mogelijk kunnen gemeenten op termijn ook op soortgelijke wijze een register inzake de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) raadplegen.

### 5.1.2 Functiegroepen

Overheidsorganisaties vinden het logisch dat de bijschrijfplicht juist geldt voor de dagleidinggevende, want die heeft een directe invloed op de bedrijfsvoering. Door zijn/haar aanwezigheid heeft de dagleidinggevende een beeld van eventuele ondermijnende, criminele en onzedelijke activiteiten. Mede gelet op de omvang van de meeste horeca-inrichtingen, is het onwaarschijnlijk dat dergelijke activiteiten zonder medeweten van de dagleidinggevende kunnen plaatsvinden. Vanwege de hiërarchische relatie ten opzichte van andere medewerkers is de dagleidinggevende ook in de positie om, indien nodig, het zicht op deze eventuele activiteiten af te dwingen.

Overheidsorganisaties zijn zich ervan bewust dat ondernemers die criminele activiteiten willen uitvoeren bij hun meldingen rekening houden met de toetsen die gemeenten uitvoeren. Deze ondernemers schuiven personen naar voren van wie zij weten dat zij de toetsen zullen doorstaan. Dat wil echter niet zeggen dat dit ook de personen zijn die feitelijk de leiding hebben in het bedrijf. Enkele stakeholders vanuit de overheid zijn daarom voorstander van een drempelverhogende bijschrijfplicht voor alle medewerkers binnen een bedrijf. Hiermee worden constructies tegengegaan waarin een dagleidinggevende richting de toezichthouder wordt opgevoerd als medewerker niet-leidinggevende. Bovendien zou dit toezicht en handhaving verduidelijken en vereenvoudigen.

De brancheorganisaties brengen in dat het aantal criminele ondernemers relatief klein is ten opzichte van het aantal bonafide ondernemers en dat het daarom niet doelmatig en proportioneel is om alle ondernemers een bijschrijfplicht voor dagleidinggevendens op te leggen, met name met het oog op het aantal personeelwisselingen in de branche. Wel erkennen zij dat sommige ondernemers creatief zijn bij het naar voren schuiven van personen. Voor de brancheorganisaties is echter onduidelijk waarom naast de eigenaar en manager specifiek de dagleidinggevende moeten worden bijgeschreven. Juist vanwege de bedoelde creativiteit vinden de bedoelde ondernemers namelijk ongeacht de regelgeving altijd wel een manier om de feitelijke leiding neer te leggen bij de gewenste persoon. Dit kan desnoods ook een persoon zijn die zich ophoudt als gast/klant in de inrichting. In theorie kan een toezichthouder ter plaatse tot op zekere hoogte controleren wie de feitelijke leiding heeft in een bedrijf, maar de brancheorganisaties achten het (gelet op de toezichtcapaciteit) niet realistisch dat dit structureel en consequent gebeurt. Fysieke controle en handhaving zijn onvoldoende om alle onregelmatigheden te voorkomen. Bovendien zijn de verschillende functiegroepen niet duidelijk van elkaar te onderscheiden; de functies van manager en dagleidinggevende lopen in praktijk soms naadloos in elkaar over.

Een bijschrijfplicht voor alle medewerkers gaat volgens brancheorganisaties te ver, gelet op de beperkte invloed van bepaalde functiegroepen op de bedrijfsvoering en de kosten voor ondernemers. Een dergelijke verplichting zou bovendien geen waarde hebben in constructies waarin een dagleidinggevende alsnog niet wordt aangemeld en richting de toezichthouder wordt opgevoerd als gast/klant.

### 5.1.3 Screening als dienstverlening

Overheidsorganisaties geven aan dat de voorafgaande screening van de dagleidinggevende ook is te beschouwen als een vorm van dienstverlening aan de ondernemer. De toets biedt namelijk inzicht in de antecedenten van de leidinggevende, waardoor de ondernemer meer te weten komt over de persoon die hij wil aanstellen in zijn/haar bedrijf. Op basis van de resultaten van de screening kan de ondernemer dan bijvoorbeeld besluiten om de opgevoerde leidinggevende niet in dienst te nemen, wat zou bijdragen aan het voorkomen van een negatief imago van het bedrijf.

De brancheorganisaties zien de voorafgaande screening van de dagleidinggevende niet als dienstverlening aan de ondernemer. De ondernemer krijgt van de gemeente geen inzage in de weigeringsgrond en weet hierdoor niet precies welke antecedenten de leidinggevende heeft. Op grond van het arbeidsrecht is de weigering door de gemeente ook geen reden voor ontslag. De dagleidinggevende wiens bijschrijving door de gemeente is geweigerd dan ook vaak gewoon werkzaam bij het bedrijf, maar dan in (formeel) een andere functie.

## 5.2 Scenario's

In deze paragraaf zijn enkele scenario's beschreven ten aanzien van het wijzigen van de regelgeving over de bijschrijfplicht. De scenario's zijn tijdens het onderzoek naar voren gekomen en geven inzicht in de mogelijke gevolgen van bepaalde wijzigingen. Het is relevant om kennis te nemen van deze scenario's, omdat deze de te maken keuzes kunnen beïnvloeden.

### 5.2.1 Lokale lastenverzwaring

Wanneer de bijschrijfplicht voor de dagleidinggevende van een bepaalde categorie horeca- of slijtersbedrijven vervalt, is de kans groot dat gemeenten voor deze bedrijfst categorie een exploitatievergunningplicht introduceren. Hiermee behouden zij het door hen gewenste aanknopingspunt voor het uitvoeren van een bibobtoets. Gemeenten willen zodoende zicht houden op de werkzame leidinggevendenden. Het gevolg hiervan zou zijn dat de lasten voor ondernemers juist toenemen, omdat zij een hele nieuwe (exploitatie)vergunning moeten aanvragen in plaats van dat zij kunnen volstaan met een melding tot bijschrijving van een leidinggevende. Hierdoor zou het laten vervallen van de bijschrijfplicht voor dagleidinggevendenden voor bepaalde categorieën bedrijven het doel van lastenverlichting voorbij streven. Ook in de bestaande situatie is een trend waargenomen dat gemeenten steeds vaker een exploitatievergunningplicht invoeren voor branches die gevoelig zouden zijn voor ondermijning.

### 5.2.2 Verplaatsing van problematiek

Het wijzigen van regelgeving over het bijschrijven van dagleidinggevendenden zou niet leiden tot het verdwijnen van ondermijning, criminaliteit en onzedelijk gedrag, maar veeleer tot het verplaatsen daarvan. Wanneer de regels over de bijschrijfplicht voor dagleidinggevendenden wijzigen, bestaat een reële kans dat een verschuiving van criminele praktijken plaatsvindt tussen de verschillende categorieën bedrijven of sectoren. Ondernemers die criminele activiteiten willen uitvoeren, verplaatsen hun werkterrein naar de typen bedrijven waarvoor de minste regels en controles gelden. Uiteindelijk gaat het hen immers niet in de eerste plaats om de aard van het bedrijf, maar om de mogelijkheid om het bedrijf te misbruiken voor maatschappelijk ongewenste doeleinden; het bedrijf is voor hen een middel, geen doel op zich. Het laten vervallen van de bijschrijfplicht voor dagleidinggevendenden in een bepaalde categorie horecabedrijven kan voor juist die categorie bedrijven dus een aanzuigende werking hebben op ondernemers die criminele activiteiten willen uitvoeren. Hetzelfde geldt op intersectoraal niveau: wordt het regime in de horecasector strenger, dan verplaatsen zij zich naar een andere sector. Oftewel: de regeldichtheid bepaalt waar ondermijning zich voordoet. De mate van controle is immers een van de aspecten die bepalend is voor het bieden van een geleghedenstructuur voor ondermijning.

### 5.2.3 Vervallen bijschrijfplicht voor slijtersbedrijven

Ondanks de voorgaande scenario's achten betrokkenen binnen en buiten de overheid het de moeite waard om de bijschrijfplicht voor dagleidinggeevenden van slijtersbedrijven te heroverwegen. Geen van de geïnterviewden heeft aangegeven dat in slijtersbedrijven sprake is van (bovengemiddeld veel) ondermijning en criminaliteit. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat bij slijtersbedrijven zicht bestaat op de handel, omdat transparanter is wat wordt verkocht en in welke hoeveelheid dan bij horecabedrijven. Dit kenmerk maakt een slijtersbedrijf voor ondernemers die criminele activiteiten willen uitvoeren minder aantrekkelijk dan een horecabedrijf. Door het laten vervallen van de bijschrijfplicht voor dagleidinggeevenden voor deze categorie bedrijven, nemen de lasten voor slijters af. Dit betekent een lastenverlichting van € 1.329.706 per jaar.

Sommige overheidsorganisaties hebben echter aangegeven toch een voorkeur te hebben voor het in stand houden van de bestaande bijschrijfplicht. Dit zorgt namelijk voor duidelijkheid en uniformiteit en daarnaast wordt hiermee de mogelijkheid behouden om dagleidinggeevenden van slijtersbedrijven vooraf te toetsen aan het Besluit eisen zedelijk gedrag (geweld, drugs, rijden onder invloed). Bovendien voorkomt dit dat de lokale lasten worden verzaamd en de problematiek zich verplaatst, voor zover die scenario's specifiek voor slijtersbedrijven realistisch zijn.

#### Tekstkader 2. Juridische onderbouwing

In het onderzoek is tevens nagegaan welke juridische onderbouwing kan worden gegeven om op enerzijds horecabedrijven en anderzijds slijtersbedrijven verschillende regels toe te passen. Een differentiatie van regelgeving vraagt namelijk om een toelichting waarom een dagleidinggevende van de ene categorie (horeca) wel en van de andere categorie (slijters) niet moet worden bijgeschreven.

In de jurisprudentie zijn geen voorbeelden gevonden ten aanzien van de juridische onderbouwing van de introductie van de bijschrijfplicht. Wel is er jurisprudentie over de juridische onderbouwing van de introductie van een (exploitatie)vergunningplicht, gebaseerd op artikel 9, eerste lid van de Europese Dienstenrichtlijn. Bij het op de bijschrijfplicht toepassen van de redeneerwijze uit deze jurisprudentie moet de juridische onderbouwing van een differentiatie tussen horecabedrijven en slijtersbedrijven het volgende aantonen:

- Een bijschrijfplicht voor horecabedrijven is gerechtvaardigd vanuit een dwingende reden van algemeen belang. De bijschrijfplicht voor een dagleidinggevende draagt aantoonbaar bij aan het tegengaan van ondermijning, criminaliteit of onzedelijk gedrag.
- De bijschrijfplicht staat in proportionele verhouding tot het tegengaan van ondermijning, criminaliteit en onzedelijk gedrag.
- Het is onmogelijk om ondermijning, criminaliteit en onzedelijk gedrag tegen te gaan met maatregelen die minder kosten dan de bijschrijfplicht voor dagleidinggeevenden van horecabedrijven.
- Het is aannemelijk dat geen sprake zal zijn van ongewenste neveneffecten, zoals de verplaatsing van ondermijnende activiteiten naar slijtersbedrijven. Om dit aannemelijk te maken, zijn de volgende argumenten in te brengen:
  - Het aantal verstoringen van de openbare orde is bij horecabedrijven relatief hoog ten opzichte van slijtersbedrijven. De cijfers hierover moeten dan wel beschikbaar komen.
  - Horecabedrijven vormen meer een gelegenheidsstructuur dan slijtersbedrijven. Zo vindt meer contact plaats met/tussen consumenten en zijn geldstromen minder transparant.
  - Het hebben van een horecabedrijf geeft in sommige kringen meer status dan het hebben van een slijtersbedrijf. Het zal echter complex zijn om dit aan te tonen.



## 6 Toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving op locatie moeten ervoor zorgen dat de wet- en regelgeving binnen horeca- en slijtersbedrijven wordt nageleefd. Zonder fysieke controles zou alleen sprake zijn van een papieren werkelijkheid. Wanneer een overtreding komt vast te staan, kan een sanctie worden opgelegd. Bij bepaalde overtredingen, zoals het niet melden van een leidinggevende, kan de gemeente de vergunning intrekken.

### 6.1 Theorie

Voor een effectieve bestrijding van ondermijning, criminaliteit en onzedelijk gedrag zijn adequate fysieke controle en handhaving onmisbaar. Het daadwerkelijk tegengaan van ondermijning, criminaliteit en onzedelijk gedrag valt of staat met de kwantiteit en kwaliteit van toezicht en handhaving. Ondernemers die criminele activiteiten willen uitvoeren, maken gebruik van constructies om de voorafgaande screening door de gemeente te doorstaan. Door het opvoeren van tussenpersonen die geen noemenswaardige antecedenten hebben, zal de bijschrijving veelal worden gehonoreerd. Het is dan aan de fysieke controleurs van met name politie en gemeente om toch te voorkomen dat in het bedrijf sprake is van ondermijning, criminaliteit en onzedelijk gedrag. Hiervoor moeten zij erachter komen welke persoon feitelijk aan de touwtjes trekt.

### 6.2 Praktijk

In praktijk blijkt het complex om ondermijning, criminaliteit en onzedelijk gedrag te bewijzen. Gemeenten en politie hebben soms wel vermoedens en ontvangen signalen van overtredingen, maar dat is op zichzelf nog onvoldoende om sancties op te leggen. Het instellen van nader onderzoek kan voor een bedrijf wel aanleiding zijn om uit eigen beweging te vertrekken, maar het blijkt complex om de bewijsvoering rond te krijgen en ondermijning aan te tonen. Daarbij wordt opgemerkt dat de effectiviteit van toezicht en handhaving afhankelijk is van de capaciteit die hiervoor beschikbaar is.

Van belang is dat naast gemeenten en politie ook andere instanties fysieke controles uitvoeren bij horecabedrijven en hierdoor onregelmatigheden aan het licht kunnen laten komen met betrekking tot hun aandachtsgebied. Deze controles op locatie bij het horecabedrijf zijn weliswaar niet per definitie specifiek gericht op ondermijning, criminaliteit en onzedelijk gedrag, maar kunnen wel een preventieve werking hebben en zodoende een bijdrage leveren aan het tegengaan hiervan. Hiermee vormen deze controles in zekere zin een aanvulling op het bibob-onderzoek door de gemeente. In de onderstaande tabel zijn deze fysieke controles weergegeven.

**Tabel 3.** Fysieke controles bij horecabedrijven

<b>Toezichthouder</b>	<b>Aandachtsgebied</b>	<b>Frequentie</b>
i-SZW	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onderbetaling</li> <li>▪ Illegale tewerkstelling</li> <li>▪ RI&amp;E</li> <li>▪ Werkdruk</li> <li>▪ Fysieke belasting</li> </ul>	1x per 5-10 jaar
NVWA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Voedselveiligheid</li> <li>▪ Hygiëne</li> <li>▪ Ongediertewering</li> </ul>	Vaker dan 1x per 5 jaar
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Naleving Alcoholwet</li> <li>▪ Naleving bouwregelgeving</li> <li>▪ Naleving milieuregelgeving</li> <li>▪ Naleving APV</li> </ul>	1x per 5-10 jaar
Brandweer	Brandveiligheid	Vaker dan 1x per 5 jaar
Politie	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Algemene veiligheid</li> <li>▪ Openbare orde</li> <li>▪ Criminaliteit</li> <li>▪ Strafbare feiten</li> </ul>	Vaker dan 1x per 5 jaar
Belastingdienst	Financiële administratie	Vaker dan 1x per 5 jaar
Buma/Stemra	Muziekgebruik	Vaker dan 1x per 5 jaar
VIDEMA	Gebruik tv-beelden	1x per 5-10 jaar
Kansspelautoriteit	Speelautomaten	Vaker dan 1x per 5 jaar

## 7 Conclusies

### **1. Het is niet goed mogelijk om een onderbouwde kosten-batenanalyse te maken vanwege het ontbreken van voldoende representatieve gegevens.**

Uit het onderzoek komt naar voren dat cijfers en onderzoeken over ondermijning, criminaliteit en onzedelijk gedrag beperkt beschikbaar zijn. Zo houden de meeste gemeenten geen registratie bij van het aantal meldingen tot bijschrijving op de Alcoholwetvergunning, laat staan het deel hiervan dat wordt geweigerd en de redenen hiervoor. Hierdoor is weinig bekend over de omvang van de problematiek, zowel per categorie horecabedrijven (bijvoorbeeld restaurants, cafés, maar ook slijters) als per sector (naast horecabedrijven zijn dit bijvoorbeeld autoverhuurbedrijven, kappers en telefoonwinkels). De cijfers die wél zijn geregistreerd, kunnen niet worden toegepast bij het onderbouwen van een onderscheid in regels per bedrijfssector, omdat zij mogelijk een vertekend beeld geven van waar risico's daadwerkelijk liggen. Geregistreerde cijfers zijn namelijk beïnvloed door de preventieve werking van de voorafgaande screening dan wel het opvoeren van andere personen dan de feitelijk leidinggevenden, de aantallen horeca- dan wel slijtersbedrijven, de omvang van bedrijfssectoren, lokale informatieverplichtingen en de door gemeenten gepercipieerde risico's van een bijschrijving. Het ontbreken van voldoende cijfermateriaal bemoeilijkt een gedegen onderbouwing van een eventuele differentiatie in de regelgeving over de bijschrijfplicht. Vanuit deze conclusie redeneren de stakeholders in twee tegen-gestelde richtingen:

- Brancheorganisaties vinden dat op dit moment geen grond bestaat om een onderscheid te maken tussen categorieën horecabedrijven en tussen sectoren. Dat geldt niet alleen voor een eventuele differentiatie zoals voorgesteld in het amendement, maar ook al voor de bestaande situatie. Het ontbreken van voldoende cijfers rechtvaardigt de vraag op basis waarvan horeca- en slijtersbedrijven te maken hebben met een wettelijke bijschrijfplicht voor leidinggevenden, terwijl deze verplichting voor andere bedrijven niet bij wet is geregeld. Vanuit de gedachte 'wie stelt, moet bewijzen' vinden de brancheorganisaties dat gemeenten per categorie bedrijven moeten kunnen aantonen hoeveel meldingen worden ingediend en voor welk deel een bijschrijving wordt geweigerd. Pas dan is een bijschrijfplicht voor alleen horeca- en slijtersbedrijven eventueel te rechtvaardigen. Zonder dergelijke cijfers ontbreekt in ieder geval een onderbouwing waarom de bijschrijfplicht voor horeca- en slijtersbedrijven doelmatig en gerechtvaardigd is. Er bestaat geen causale relatie tussen alcoholverstrekking en ondermijning en daarom dient de Alcoholwet niet te worden gebruikt voor het tegengaan van ondermijning.

Bovendien is de redenering van de brancheorganisaties dat het realiseren van het oorspronkelijke doel van de wet (verantwoorde verstrekking van alcohol) voldoende zou moeten zijn geborgd door de verplichte aanwezigheid van personen met een verklaring sociale hygiëne. Een voorafgaande toetsing aan de eisen van sociale hygiëne is niet meer nodig, omdat toezichthouders ter plaatse eenvoudig en snel kunnen controleren of de leidinggevende een diploma heeft (en minimaal 21 jaar is). Vergaande digitalisering zorgt er namelijk voor dat iedereen met een diploma in een openbaar te raadplegen register staat. Digitale inzage maakt een verplichte bijschrijving van de leidinggevende overbodig.

- Overheden zien in het ontbreken van voldoende cijfers aanleiding om, met name via lokale regelgeving, alle sectoren met een bepaald risicoprofiel onder de bijschrijfplicht te brengen. De bijschrijfplicht geldt dan bijvoorbeeld voor alle bedrijven die direct contact hebben met consumenten en waar dienstverlenende of detailhandelsgerichte activiteiten plaatsvinden. De regelgeving wordt dan breder en minder selectief

ingezet, waardoor een onderbouwing op basis van cijfers per sector niet nodig is. Een juiste toepassing van de bijschrijfplicht biedt ook een zekere bescherming aan bonafide ondernemers.

## **2. Ondernemers die criminele activiteiten willen uitvoeren, anticiperen op de toetsing van gemeenten en werken waar mogelijk met constructies om de voorafgaande screening te doorstaan.**

---

Waar aannemelijk is dat het grootste deel van de ondernemers bonafide is, bestaat echter ook een groep ondernemers die criminele activiteiten wil uitvoeren. Zowel overheden als brancheorganisaties onderkennen dat deze groep ondernemers anticipeert op de toetsing van gemeenten en niet altijd de feitelijk leidinggevende opvoert als dagleidinggevende, zodat de voorafgaande screening wordt doorstaan. Zij schuiven personen naar voren van wie zij weten dat zij de toetsen zullen doorstaan. Dat wil echter niet zeggen dat deze personen feitelijk de leiding hebben in het bedrijf. De feitelijke leiding is soms namelijk in handen van een persoon die niet vooraf is gemeld bij de gemeente. De stakeholders redeneren verder in twee tegengestelde richtingen:

- Volgens brancheorganisaties is de groep criminele ondernemers klein en is het daarvoor niet doelmatig en proportioneel om aan alle ondernemers een bijschrijfplicht voor dagleidinggevendens op te leggen. Door het grote aantal personeelwisselingen in de branche leidt de bijschrijfplicht voor deze functiegroep tot hoge lasten voor het indienen van meldingen, ook (en vooral) voor bonafide ondernemers. De brancheorganisaties vinden dat de overheid met de onverkorte toepassing van de bijschrijfplicht op horeca- en slijtersbedrijven blijk geeft van een fundamenteel wantrouwen richting ondernemers in de branche. Dit is onterecht en de redeneringen die de overheid volgt, zijn stigmatiserend. Voor zover criminele ondernemers dan toch de basis zouden moeten vormen voor beleidsvorming, dient te worden bedacht dat deze ondernemers personen met bijvoorbeeld een strafblad niet opvoeren voor bijschrijving, ongeacht de verplichting bij te schrijven functiegroepen. Voor iedere functiegroep is de bijschrijfplicht derhalve te omzeilen. Daarom heeft het vanuit doelmatigheidsoverwegingen de voorkeur om de bijschrijfplicht zo klein mogelijk te houden. Dat betekent dat de bijschrijfplicht voor dagleidinggevendens komt te vervallen.
- Volgens overheden moet de drempel voor criminele ondernemers zo hoog mogelijk zijn. Dat betekent dat de bijschrijfplicht in ieder geval moet gelden voor de dagleidinggevende, naast die voor de eigenaar en de manager. De dagleidinggevende heeft een directe invloed op de bedrijfsvoering. Door zijn/haar aanwezigheid heeft de dagleidinggevende een beeld van eventuele ondermijnende, criminele en onzedelijke activiteiten. De dagleidinggevende heeft binnen het bedrijf ook de positie om, waar nodig, het zicht op deze eventuele activiteiten af te dwingen. Om de drempel voor ondernemers die criminele activiteiten willen uitvoeren verder te verhogen, is een aantal stakeholders voorstander van een bijschrijfplicht voor alle medewerkers binnen een bedrijf. Dit zou toezicht en handhaving juist ook verduidelijken en vereenvoudigen.

## **3. Een onderscheid in regels voor verschillende sectoren en categorieën bedrijven lost geen problemen op, maar verplaatst ze.**

---

Sommige ondernemers zijn creatief en zijn altijd op zoek naar de meest laagdrempelige gelegenheidsstructuren. Bij een differentiatie in regelgeving tussen de verschillende sectoren, mag worden verondersteld dat ondermijning, criminaliteit en onzedelijk gedrag zich verplaatsen naar de sectoren die vanaf dat moment het meest lastenluw zijn. Een gebrek aan controle is immers een van de kenmerken van gelegenheidsstructuren. Bovendien zou een onderscheid in regels voor verschillende categorieën horecabedrijven de

lasten kunnen verzwaren omdat onduidelijker wordt welke regels voor welk bedrijf gelden, met name vanwege het hybride karakter van sommige bedrijven. Vanuit deze conclusie redeneren de stakeholders in twee tegengestelde richtingen:

- Brancheorganisaties zien hierin aanleiding om de bijschrijfplicht voor leidinggevenden alleen nog maar toe te passen op sectoren waarin aantoonbaar sprake is van bovengemiddeld veel ondermijning, criminaliteit en onzedelijk gedrag. Dit zou getuigen van een onderbouwd en gericht risicogestuurd beleid. Ondermijning heeft geen causale relatie met alcoholverstrekking, maar veeleer met bijvoorbeeld de aanwezigheid van grote hoeveelheden contant geld. Hiervan is bij alcoholverstrekkende bedrijven maar beperkt sprake. Zo geeft de slijtersbranche bijvoorbeeld aan dat wordt gewerkt met inkoopfacturen en verkoopfacturen, sluitende boekhoudingen, gesloten kassasystemen waar inmiddels meer dan 80% van de omzet wordt gepind en dat bedrijven onder toezicht staan van een accountant en overheidstoezichthouders. Het bevreemdt brancheorganisaties dan ook dat de Alcoholwet wordt gebruikt voor het tegengaan van ondermijning. Bovendien hebben gemeenten met de screening van de eigenaar (en manager) al veel controlemogelijkheden ter bestrijding van ongewenste activiteiten door alcoholverstrekkende bedrijven.

Het onverkort toepassen van een vergunningplicht inclusief bijschrijfplicht op alle bedrijven in alle sectoren vereist een uitbreiding van de handhavingscapaciteit. Het is niet realistisch om te verwachten dat deze uitbreiding kan/zal plaatsvinden in de mate die hiervoor nodig zou zijn.

- Overheden zien hierin aanleiding om alle sectoren met een bepaald risicoprofiel te laten vallen onder een vergunningplicht inclusief bijschrijfplicht voor leidinggevenden. De bijschrijfplicht geldt dan bijvoorbeeld voor alle bedrijven die direct contact hebben met consumenten en waar dienstverlenende of detailhandelsgerichte activiteiten plaatsvinden. Hierbij valt onder andere te denken aan telefoonzaken, kappers en autoverhuurbedrijven. Hierdoor is het voor ondernemers die criminele activiteiten willen uitvoeren niet meer opportuun om hun activiteiten te verplaatsen tussen sectoren. Voor zover dit leidt tot een dreigend tekort aan handhavingscapaciteit, dient de toezichthoudende instantie binnen het toezicht- en handhavingsbeleid prioriteiten te stellen.

#### **4. Alternatief scenario: bijschrijfplicht vervalt voor slijtersbedrijven.**

Met betrekking tot een eventuele differentiatie van de bijschrijfplicht is een onderscheid tussen enerzijds horecabedrijven en anderzijds slijtersbedrijven tijdens het onderzoek het meest gesuggereerd als te overwegen mogelijkheid. De bijschrijfplicht voor dagleidinggevenden vervalt dan voor slijtersbedrijven. Aanleiding voor dit onderscheid tussen horecabedrijven en slijtersbedrijven is:

- Geen van de geïnterviewden is bekend met signalen van (bovengemiddelde) ondermijning en criminaliteit in slijtersbedrijven.
- Slijtersbedrijven worden, in tegenstelling tot horecabedrijven, niet genoemd in de Memorie van Toelichting bij de Wet bibob.
- Uit onderzoek<sup>4</sup> komt naar voren dat slijtersbedrijven ook met betrekking tot de naleving van specifieke onderdelen van de Alcoholwet (zoals de naleving van de leeftijdsgrens bij verkoop) relatief hoog scoren.
- Het aantal incidenten waarbij de openbare orde wordt verstoord, zou bij slijtersbedrijven relatief laag zijn ten opzichte van horecabedrijven.

<sup>4</sup> [Landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcohol- en tabaksverkoop in 2020 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

- Juist omdat een dagleidinggevende veelal alleen in het bedrijf aanwezig is en vertrouwen in deze persoon belangrijk is, hanteert de slijtersbranche zelf al een strenge selectie van medewerkers. Zo kunnen leden die zijn aangesloten bij de Stichting Fraude Aanpak Detailhandel nagaan of van een sollicitant een frauduleus verleden bekend is bij een ander deelnemend winkelbedrijf.

Het risico van verplaatsing van ongewenste activiteiten vanwege een differentiatie van verplichtingen geldt daarom niet specifiek voor slijtersbedrijven. Risico's (bijvoorbeeld op het gebied van illegale productie van de verkochte goederen) bij slijtersbedrijven zijn dan ook niet groter dan bij andere bedrijven in de detailhandel. Het laten vervallen van de bijschrijfplicht voor slijtersbedrijven zou ook meer aansluiten bij de wettelijke vrijstelling die op grond van artikel 18 van de Alcoholwet geldt voor bedrijven zoals supermarkten. Wanneer de bijschrijfplicht voor slijtersbedrijven vervalt, leidt dit tot een lastenverlichting van ruim € 1,3 miljoen per jaar.

Cijfers over ondermijning, criminaliteit en onzedelijk gedrag bij slijtersbedrijven ontbreken echter veelal. Dit bemoeilijkt het opstellen van een goede juridische onderbouwing voor een differentiatie in regelgeving tussen horecabedrijven en slijtersbedrijven. Hoewel het de facto gaat om het afschaffen van regels en verplichtingen in plaats van het introduceren ervan, vraagt een differentiatie wel om steekhoudende argumenten. De juridische onderbouwing moet in ieder geval aantonen dat de differentiatie voldoet aan de volgende kenmerken:

- Noodzakelijk vanwege een dwingende reden van algemeen belang
- Evenredig en proportioneel
- Niet-discriminatoir
- Effectief en geen neveneffecten

Om te onderbouwen dat geen sprake zal zijn van neveneffecten, kan onder andere gebruik worden gemaakt van cijfers die wél bekend zijn over verstoringen van de openbare orde bij horecabedrijven ten opzichte van slijtersbedrijven. Daarnaast valt in te brengen dat horecabedrijven vanwege de aard van het bedrijf meer kenmerken vertonen van een gelegenheidsstructuur dan slijtersbedrijven.

## Bijlagen bij rapportage:

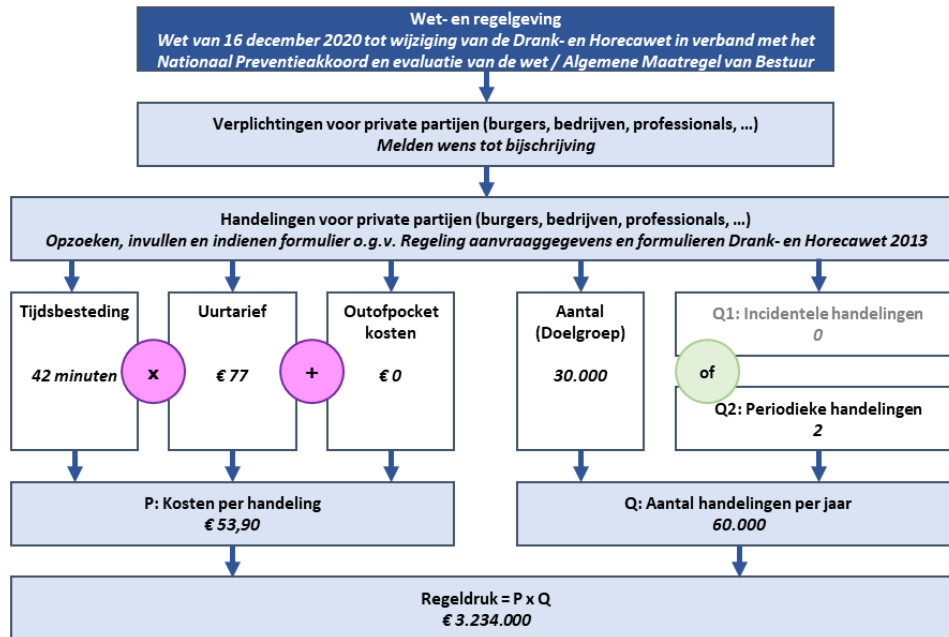
Doelmatigheid bijschrijven van dagleidinggevende op de Alcoholwet-vergunning

I	Methodiek Standaard Kostenmodel	24
II	Geïnterviewde stakeholders	25

# I Methodiek Standaard Kostenmodel

In het onderzoek hebben wij de regeldruk berekend met behulp van de methodiek van het Standaard Kostenmodel (SKM). Het figuur hieronder geeft weer op welke wijze de regeldruk is berekend.<sup>5</sup> Hieraan is een rekenvoorbeeld toegevoegd van de regeldruk voor ondernemers met een horecabedrijf die een dagleidinggevende willen laten bijschrijven op het aanhangsel bij de vergunning.

**Figuur 2.** Meting regeldruk commerciële horecabedrijven per jaar met methodiek SKM



Uit het rekenvoorbeeld komt naar voren dat de regeldruk voor horecabedrijven € 3.234.000 per jaar bedraagt. Dit bedrag is berekend door de kosten per handeling (P) te vermenigvuldigen met het aantal handelingen per jaar (Q):

- De P is berekend op basis van de tijdsbesteding voor het melden van de wens tot bijschrijving, het uurtarief en de outofpocketkosten. De tijdsbesteding van 42 minuten en de outofpocketkosten van € 0 zijn berekend met de standaarden uit het Standaardkostenmodel. Het uurtarief van € 77 is gebaseerd op het standaarduurtarief van leidinggevend en managers, zoals opgenomen in het Handboek Meting Regeldrukkosten.
- De Q is berekend aan de hand van de toelichting op het amendement, dat ervan uitgaat dat 30.000 horecabedrijven gemiddeld tweemaal per jaar een leidinggevende bijschrijven.

<sup>5</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Handboek Meting Regeldrukkosten, Den Haag 2017.



## II Geïnterviewde stakeholders

De onderstaande organisaties hebben via een interview hun medewerking verleend aan het onderzoek:

### Overheid

- Gemeente Almere
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Den Haag
- Gemeente 's-Hertogenbosch
- Gemeente Leeuwarden
- Gemeente Lelystad
- Gemeente Nieuwegein
- Gemeente Oosterhout
- Gemeente Roermond
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Texel
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Veenendaal
- Gemeente Vlissingen
- Gemeente Zevenaar
- Landelijk Bureau Bibob
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Politie Eenheid Den Haag
- Regionaal Informatie- en Expertise Centrum Noord-Nederland
- Regionaal Informatie- en Expertise Centrum Oost-Nederland

### Brancheorganisaties

- Koninklijke Horeca Nederland (KHN)
- KHN Amsterdam
- KHN Zuid-Holland-Noord
- KHN Zuid-Holland-Zuid
- Koninklijke SlijtersUnie
- Vereniging Drankenhandel Nederland

### Overig

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid