Nota van toelichting

Algemeen

Op grond van artikel 24, eerste lid, van de Alcoholwet geldt het verbod een horeca- of slijtlokaliteit geopend te houden als er geen leidinggevende in de inrichting aanwezig is. Op grond van artikel 1 van de Alcoholwet (oud) kwalificeerden zowel de ondernemer, bedrijfsleider als de dagleidinggevende als leidinggevende. Een dagleidinggevende is de natuurlijke persoon, die onmiddellijk leidinggeeft aan de uitoefening van een horeca- of slijtersbedrijf in een inrichting. De dagleidinggevende heeft dus op bepaalde momenten (bij afwezigheid van de ondernemer of de bedrijfsleider) de leiding over een horeca- of slijtlokaliteit, maar is zelf geen ondernemer en niet de bedrijfsleider of manager van dit horeca- of slijtersbedrijf. Zoals gedefinieerd in artikel 1 van de Alcoholwet is de ondernemer de natuurlijke persoon of de bestuurders van een rechtspersoon of hun gevolmachtigden, voor wiens rekening en risico het horecabedrijf of het slijtersbedrijf wordt uitgeoefend. De bedrijfsleider of manager is de natuurlijke persoon, die algemene leiding geeft aan een onderneming, waarin het horecabedrijf of het slijtersbedrijf wordt uitgeoefend in een of meer inrichtingen.

Zowel de ondernemer, de bedrijfsleider als alle dagleidinggevenden dienden dus bijgeschreven te worden op de vergunning op basis van de Alcoholwet (hierna: vergunning). Andere medewerkers hoefden niet te zijn bijgeschreven. Het lid Bolkestein heeft een amendement[1] ingediend op grond waarvan dagleidinggevenden niet langer bijgeschreven hoeven te worden op het aanhangsel van de vergunning. In plaats daarvan kunnen bij algemene maatregel van bestuur categorieën van horeca- en slijtersbedrijven worden aangewezen (zoals dagleidinggevenden en eventueel andere groepen medewerkers) die alsnog bijgeschreven moeten worden op het aanhangsel van de vergunning. Het amendement laat dus ruimte om bij de bedrijven waar dat nodig is, te zorgen dat er altijd iemand aanwezig is die van onbesproken levensgedrag is en die ook is getoetst op zijn of haar strafrechtelijk verleden. Met dit besluit wordt de categorie van horecabedrijven aangewezen, waarvan dagleidinggevenden bijgeschreven moeten worden op het aanhangsel van de vergunning.

Deze algemene maatregel van bestuur bepaalt dat de verplichting tot het bijschrijven van dagleidinggevenden op het aanhangsel bij de vergunning alleen geldt voor dagleidinggevenden van horecabedrijven. De verplichte bijschrijving van de ondernemer en de bedrijfsleider, die de algemene leiding over het horeca- of slijtersbedrijf heeft, blijft ongewijzigd voor zowel horecazaken als slijterijen. De verplichte bijschrijving heeft tot doel om, op voorhand, te kunnen controleren wie de ondernemer(s), bedrijfsleider en dagleidinggevenden in een horecaonderneming zijn. De verplichte bijschrijving van zowel ondernemers, bedrijfsleiders en alle dagleidinggevenden zorgt ervoor dat getoetst kan worden of alle leidinggevenden van een horeca- of slijtersbedrijf niet van slecht levensgedrag zijn. Hiervoor worden een zedelijkheids- en een levensgedragstoets uitgevoerd, die naast het strafrechtelijk verleden, ook op andere aspecten beoordelen of een persoon van onbesproken levensgedrag is. Ten aanzien van de dagleidinggevende, 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. Openbare orde problemen (overmatig drank- en drugsgebruik, (geluids-)overlast en geweld) spelen vooral in het nachtleven een grote rol in en rondom horecaondernemingen. Diverse gemeenten sluiten hierom ook convenanten met de lokale horeca om het uitgaansleven veilig te houden. Met het vervallen van de bijschrijfplicht voor de horeca, en dus ook de controle op de dagleidinggevenden, bestaat de zorg onder gemeenten dat deze problemen zullen toenemen. Met het bijschrijven van dagleidinggevenden blijft de professionaliteit en het onbesproken gedrag van de leidinggevende in de horeca gegarandeerd. De dagleidinggevende is tevens bekend met verantwoord alcoholgebruik. De dagleidinggevende kan voorkomen dat alcoholgebruik onder gasten problematisch wordt en de overlast die deze gast eventueel zou kunnen veroorzaken in en rondom de horecaonderneming voorkomen danwel de-escaleren (bij het verlaten van de horecaonderneming). De verplichte bijschrijving is tevens van belang voor de toepassing van de Wet Bibob.

[1] Kamerstukken II 2020/21, 35337, nr. 42.

Op grond van de Wet Bibob hebben bestuursorganen de mogelijkheid om onderzoek te doen naar de betrokkene (waaronder op grond van artikel 1 van de Wet Bibob onder andere de houder of de aanvrager van een vergunning verstaan wordt) en derden uit de zakelijke omgeving van de betrokkene. Wanneer uit dat onderzoek naar voren komt dat er een ernstig gevaar bestaat dat de vergunning misbruikt wordt voor criminele activiteiten, kan het bestuursorgaan een vergunningaanvraag weigeren of een al verleende vergunning intrekken.

Dagleidinggevenden in een horecaonderneming kunnen deel uitmaken van de zakelijke omgeving van de betrokkene. De verplichte bijschrijving van dagleidinggevenden zorgt ervoor dat inzichtelijk wordt wie de dagleidinggevenden zijn en daarmee onderdeel uit kunnen maken van de Bibob-toets. Uit onderzoek blijkt dat 95% van bestuursorganen in het beleid heeft opgenomen de Wet Bibob bij aanvragen om vergunningen op basis van de Alcoholwet toe te passen.[2] Van het totale aantal Bibob-adviesaanvragen bij het LBB betreft het overgrote deel aanvragen om een vergunning. Reden hiervoor is dat de horeca een zeer kwetsbare branche is voor criminele activiteiten. De horecabranche is om een aantal redenen een kwetsbare branche. Allereerst betreft het een branche die een lage drempel van toetreding kent; er zijn weinig diploma's vereist om als zelfstandig ondernemer te beginnen en het is niet moeilijk om iemand met de benodigde papieren als zaakwaarnemer of «katvanger» in te huren. Daarnaast betreft het een branche die bestaat uit een groot aantal kleine bedrijven die met elkaar in een harde onderlinge concurrentie zijn verwikkeld. Voorts gaan er grote sommen contant geld om, wat de mogelijkheid biedt om activiteiten en inkomsten niet in de administratie op te nemen.[3]

Bovendien heeft een aantal gemeenten aangegeven met eigen extra maatregelen te komen, indien de verplichte bijschrijving voor horeca ondernemingen vervalt. Dit leidt mogelijk tot aanzienlijke verschillen in maatregelen per gemeente. Een diversiteit van verschillende maatregelen per gemeenten is onwenselijk, omdat dit mogelijk leidt tot onduidelijkheid over en onbegrip voor de maatregelen. Diversiteit van maatregelen per gemeente betekenen waarschijnlijk ook juist extra administratieve lasten en bijbehorende kosten voor het bedrijfsleven.

Om voornoemde redenen is besloten om de verplichte bijschrijving van de dagleidinggevende van toepassing te verklaren op horecaondernemingen.

Voor slijterijen komt de verplichte bijschrijving van dagleidinggevenden op het aanhangsel van de vergunning te vervallen, omdat de problemen die hierboven worden beschreven in veel mindere maten gelden bij slijterijen. Openbare orde problemen zijn bij slijterijen op dit moment niet aan de orde. De verplichte bijschrijving van bedrijfsleiders en ondernemers op de vergunning blijft voor slijterijen ongewijzigd.

In overeenstemming met artikel 30b, tweede lid, van de Alcoholwet is een ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur op XX XX aan beide kamers der Staten-Generaal gezonden.

Gevolgen voor de regeldruk

Dit besluit heeft regeldrukgevolgen voor burgers en bedrijven. De regeldruk ten aanzien van horecaondernemingen bestaat op dit moment al en dit besluit laat deze druk in stand. Ten aanzien van slijterijen is berekend dat het gaat om 2500 slijterijen. Als deze tweemaal per jaar een leidinggevende bijschrijven dan verlaagt dit besluit de druk met ongeveer €1.000.000 aan legeskosten.

Internetconsultatie

Het ontwerp van deze wijziging van het Alcoholbesluit is van 2 juni 2023 tot en met 23 juni 2023 ter internetconsultatie aangeboden, waarbij voor eenieder de mogelijkheid is geboden te reageren op het voorstel en de bijbehorende toelichting.

[2] Regioplan, Procesevaluatie Evaluatie- en Uitbreidingswet Bibob 2013, 24 april 2020, p. 17.
[3] Kamerstukken II 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 4.

Er zijn in totaal vijf reacties binnengekomen, deze zijn afkomstig van brancheverenigingen de Koninklijke Horeca Nederland (KHN), Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) en Vereniging Drankenhandel Nederland (VDN), gezondheidsorganisatie voor alcoholpreventie STAP en een anonieme reactie. De belangrijkste reacties worden hieronder toegelicht.

CBL en VDN geven aan blij te zijn met de voorgenomen wijziging, omdat dit de administratieve lasten vermindert en de verplichte bijschrijving van dagleidinggevenden in slijterijen volgens hen geen toegevoegde waarde heeft. Ook geeft VDN aan dat zij het logisch vindt dat eigenaren en bedrijfsleiders wel bijgeschreven moeten worden op de vergunning.

STAP, CBL en VDN hebben opmerkingen gemaakt over de termen die gebruikt worden voor de verschillende leidinggevende rollen. Naar aanleiding van deze opmerkingen is de toelichting op verschillende punten qua terminologie verduidelijkt. Ook heeft STAP opgemerkt dat door deze wijziging het Alcoholbesluit niet meer zou corresponderen met de Alcoholwet en dat daardoor dagleidinggevenden die verplicht bijgeschreven moeten worden op de vergunning niet meer op slecht levensgedrag getoetst zouden worden. Dit is niet het geval, omdat de vergunning nog altijd geweigerd kan worden indien een persoon niet voldoet aan de in artikel 8, van de Alcoholwet gestelde eisen. Hier valt tevens de eis onder dat leidinggevenden niet van slecht levensgedrag mogen zijn, waar dus op getoetst wordt bij de aanvraag.

KHN stelt dat onderliggend voorstel in strijd is met het amendement van lid Bolkestein. Dit is onjuist. Het amendement schrapt de verplichte bijschrijving van dagleidinggevenden op de vergunning, maar laat ruimte om bij AMvB categorieën (functies of type horeca) aan te wijzen waarvan dagleidinggevenden en eventueel andere groepen medewerkers alsnog bijgeschreven moeten worden op het aanhangsel van de vergunning. Met deze concept AMvB worden dagleidinggevenden van horecabedrijven aangewezen als categorie, zoals het amendement van lid Bolkestein mogelijk maakt.

Ook wordt door KHN opgemerkt dat het onderzoek dat Sira consulting in opdracht van het ministerie van VWS heeft uitgevoerd naar de doelmatigheid van het bijschrijven van dagleidinggevenden, concludeert dat cijfers en onderzoeken over ondermijning, criminaliteit en onzedelijk gedrag beperkt beschikbaar zijn. De reactie van KHN luidt dat daarom de bijschrijfplicht van dagleidinggevenden helemaal geen toegevoegde waarde zou hebben. Het klopt dat voornoemde cijfers beperkt beschikbaar zijn en dat de cijfers die wél zijn geregistreerd, niet kunnen worden toegepast bij het onderbouwen van een onderscheid in regels per bedrijfscategorie, omdat zij mogelijk een vertekend beeld geven van waar risico's daadwerkelijk liggen. De geregistreerde cijfers zijn onder andere beïnvloed door de preventieve werking van de toets die mogelijk wordt gemaakt door de verplichte bijschrijving. Dat cijfermatige onderbouwing door bovengenoemde redenen bemoeilijkt wordt betekent niet dat het bijschrijven van dagleidinggevenden geen toegevoegde waarde heeft en niet meer nodig zou zijn. In deze nota van toelichting is uitgebreid ingegaan op de noodzaak voor het behoud van de bijschrijfplicht van dagleidinggevenden van horecabedrijven met het oog op de openbare orde.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Dit artikel wijzigt het Alcoholbesluit en vervangt artikel 8.1. Op grond van artikel 8.1 (nieuw) worden personen die onmiddellijk leidinggeven aan een horecabedrijf aangewezen als categorie van personen waarop artikel 30a van de Alcoholwet van overeenkomstige toepassing is. De grondslag van deze aanwijzing is gelegen in artikel 30b, eerste lid, van de Alcoholwet. Deze aanwijzing heeft tot gevolg dat het verplicht is onmiddellijk leidinggevenden van een horecabedrijf bij te schrijven op het aanhangsel bij de vergunning op basis van de Alcoholwet. Artikel 30a regelt namelijk de melding van leidinggevenden aan de burgemeester door een vergunninghouder.

Ook heeft de aanwijzing tot gevolg dat in de horecalokaliteit altijd iemand aanwezig moet zijn die is bijgeschreven op de vergunning. Op grond van artikel 24, eerste lid, van de Alcoholwet is het namelijk verboden een horecalokaliteit of slijtlokaliteit geopend te houden als niet in de inrichting aanwezig is:

1. een leidinggevende (gedefinieerd in artikel 1 van de Alcoholwet) die vermeld staat op het aanhangsel bij de vergunning;
2. een persoon aangewezen krachtens artikel 30b van de Alcoholwet die vermeld staat op het aanhangsel bij de vergunning. Op grond van artikel 30b, eerste lid, van de Alcoholwet zijn, met het nieuwe artikel 8.1 van het Alcoholbesluit, onmiddellijk leidinggevenden van horecabedrijven aangewezen; *of*
3. een onmiddellijk leidinggevende (die niet bijgeschreven hoeft te zijn op het aanhangsel bij de vergunning).

Artikel 24, zesde lid, van de Alcoholwet bepaalt dat de aanwezigheid van een onmiddellijk leidinggevende niet volstaat in een horecalokaliteit of slijtlokaliteit behorend bij een horecabedrijf of slijtersbedrijf aangewezen krachtens artikel 30b van de Alcoholwet. In bedrijven die zijn aangewezen moet dus altijd iemand aanwezig zijn die vermeld staat op het aanhangsel bij de vergunning. Met het nieuwe artikel 8.1 van het Alcoholbesluit worden horecabedrijven aangewezen, waardoor in horecabedrijven altijd een leidinggevende aanwezig moet zijn die vermeld staat op het aanhangsel bij de vergunning. Dit kan dus ook een onmiddellijk leidinggevende zijn die staat bijgeschreven op het aanhangsel bij de vergunning (dagleidinggevende).

Onmiddellijk leidinggevenden van slijtersbedrijven (dagleidinggevenden) worden niet aangewezen op grond van artikel 30b, eerste lid, van de Alcoholwet, waardoor deze personen niet bijgeschreven hoeven te worden op het aanhangsel bij de vergunning. Wel moeten deze onmiddellijk leidinggevenden beschikken over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot sociale hygiëne en ingeschreven zijn in het Register sociale hygiëne (artikel 8, zesde lid, van de Alcoholwet).

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtredingsdatum van dit besluit. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2024**.**

De staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

M. van Ooijen