

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1968

Vragen van de leden **Michon-Derkzen** en **Tielen** (beiden VVD) aan de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over *de bijschrijfplicht in de horeca* (ingezonden 16 mei 2024).

Antwoord van Minister **Yeşilgöz-Zegerius** (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 13 juni 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 1926.

Vraag 1

Klopt het dat op basis van de Alcoholwet horecaondernemingen nog altijd verplicht zijn elke dagleidinggevende bij te schrijven op de vergunning?

Antwoord 1

Ja, dat klopt.

Vraag 2

Het lid Bolkestein (VVD) heeft een amendement¹ ingediend met als doel om de verplichting tot het bijschrijven van dagleidinggevendens op het aanhangsel bij de horecaverunning te schrappen: waarom is aan dit amendement nog geen uitvoering gegeven?

Antwoord 2

Met de wijziging van het Alcoholbesluit in verband met de bijschrijfplicht van dagleidinggevendens heeft het kabinet wel degelijk uitvoering gegeven aan het amendement van het lid Bolkestein. De verplichte bijschrijving van dagleidinggevendens in slijterijen is per 1 april 2024 vervallen. Dagleidinggevendens van horecabedrijven zijn als categorie aangewezen, waardoor de verplichte bijschrijving van dagleidinggevendens van horecabedrijven in stand is gehouden. Hiermee is, zoals de Staatssecretaris van VWS in de brief van 2 december 2022² reeds heeft aangekondigd, gebruik gemaakt van de ruimte die het amendement biedt om categorieën aan te wijzen waarvoor de verplichte bijschrijving van dagleidinggevendens in stand blijft. Op die manier is uitvoering gegeven aan het amendement.

De verplichte bijschrijving zorgt ervoor dat gemeenten een zedelijkheids- en een levensgedragstoets uit kunnen voeren – waarin naast het strafrechtelijk

¹ Kamerstuk 35 337, nr. 42.

² Kamerstuk 27 565 en 32 793, nr. 183

verleden, ook op andere aspecten beoordeeld wordt of een persoon van onbesproken levensgedrag 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 criminele activiteiten faciliteren.

Vraag 3

Kunt u een stand van zaken geven van de motie-Heerema (VVD)³?

Antwoord 3

Op dit moment ben ik samen met de Staatssecretaris van VWS in gesprek met gemeenten en met Koninklijke Horeca Nederland (KHN) over de administratieve lasten van de bijschrijfplicht. Wij streven ernaar uw Kamer voor de zomer nader te informeren over de uitwerking van de motie.

Vraag 4

Hoeveel bijschrijvingen vinden er in Nederland plaats?

Antwoord 4

In de toelichting bij het amendement van het lid Bolkestein⁴ wordt aangegeven dat KHN toen (2020) het aantal bijschrijvingen schatte op 60.000 per jaar, gebaseerd op een schatting van 30.000 horecaondernemingen die gemiddeld twee keer per jaar bijschrijven.

Het is echter niet precies bekend hoeveel bijschrijvingen er totaal plaatsvinden in Nederland. Dit wordt niet bijgehouden. Een bijschrijving wordt aangevraagd bij de gemeente die de vergunning heeft verleend.

Vraag 5

Klopt het dat een persoon minimaal 21 jaar moet zijn om bijgeschreven te kunnen worden? Is het niet zo dat een afgestudeerd mbo'er op zijn 19e reeds bij een kleinere horecagelegenheid een leidinggevende functie kan hebben? In hoeverre vindt u leeftijd een relevant criterium?

Antwoord 5

Een leidinggevende van een horeca- of slijtersbedrijf moet, zoals bepaald in artikel 8, eerste lid, van de Alcoholwet, de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt. Een leidinggevende heeft op bepaalde momenten de dagelijkse leiding over een horeca- of slijtersbedrijf en is dan verantwoordelijk voor verantwoorde alcoholverstrekking en het bewaken van orde in de zaak. Openbare ordeproblemen (overmatig drank- en drugsgebruik, (geluids-)overlast en geweld) spelen vooral in het nachtleven een grote rol in en rondom horecaondernemingen. Het is daarom van belang dat een leidinggevende deze verantwoordelijkheid kan dragen. In het algemeen wordt aangenomen dat dit van personen van 21 jaar en ouder verwacht mag worden.

Vraag 6

Is u bekend in hoeverre de sociale hygiëne in de praktijk (dus aan de bars en in andere horecaetablisementen) verbeterd is sinds de bijschrijfplicht van kracht is? Zo ja, kunt u daar cijfers over delen?

Antwoord 6

Het in stand houden van de bijschrijfplicht heeft niet het primaire doel om de sociale hygiëne in de praktijk te verbeteren en wordt daarmee als zodanig niet gemeten. Zoals is toegelicht bij de wijziging van het Alcoholbesluit in verband met de verplichte bijschrijving van dagleidinggevend⁵ heeft het in stand houden van de verplichte bijschrijving het primaire doel om op voorhand te kunnen controleren wie de ondernemer(s), bedrijfsleider en dagleidinggevend in een horeca- of slijtersbedrijf zijn. De verplichte bijschrijving zorgt er in eerste instantie voor dat getoetst kan worden of alle leidinggevend van een horeca- of slijtersbedrijf niet van slecht levensgedrag zijn. Hiervoor worden een zedelijkheids- en een levensgedragstoets

³ Kamerstuk 27 565, nr. 190.

⁴ Kamerstuk 35 337, nr. 42.

⁵ Stb-2024-46

uitgevoerd, waarin naast het strafrechtelijk verleden, ook op andere aspecten beoordeeld wordt of een persoon van onbesproken levensgedrag is.

Vraag 7

Hoe beoordeelt u het risico van dagleidinggevenden in de horeca? Wat is de inhoudelijke noodzaak om deze groep bij te schrijven op de vergunning en dus aan de Bibob-toets te onderwerpen?

Antwoord 7

Uit de Alcoholwet vloeit voort dat een bestuursorgaan zicht moet hebben op degenen die een horecaonderneming exploiteren of daar dagelijks leiding aan geven. In het Alcoholbesluit zijn eisen omtrent het (zedelijk) gedrag van deze exploitanten en dagleidinggevenden opgenomen. Zij hebben immers veel invloed op de gang van zaken in en rondom de horecaonderneming en een bijzondere verantwoordelijkheid in verband met (het toezicht op) de verstrekking van alcohol. Op basis van die eisen voeren gemeenten zedelijkheid- en slecht levensgedrag-onderzoeken naar de exploitant en de dagleidinggevende(n) uit en kunnen zij een vergunningaanvraag of de wijziging van (het aanhangsel van) een vergunning weigeren.

De verplichte bijschrijving is – naast de onderzoeken op grond van de Alcoholwet – ook van belang voor de toepassing van de Wet Bibob. De horeca is een kwetsbare branche voor criminele activiteiten en valt daarom binnen het toepassingsbereik van deze wet.⁶

Op grond van de Wet Bibob hebben bestuursorganen de mogelijkheid om onderzoek te doen naar de betrokkene⁷ 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. Alleen door de dagleidinggevenden te laten bijschrijven op de vergunning krijgen bestuursorganen inzicht in de identiteit van de dagleidinggevenden en de feitelijke zeggenschapsverhoudingen rondom de vergunningaanvrager. Zo wordt het risico op het gebruik van versluieringsconstructies (c.q. stromanconstructies) zo klein mogelijk gehouden.

Vraag 8

Hoe vaak is een vergunning ingetrokken door een negatief Bibob-advies na een bijschrijving c.q. wijziging van een dagleidinggevende?

Antwoord 8

Er wordt niet bijgehouden hoe vaak een vergunning op grond van de Wet Bibob wordt ingetrokken door bestuursorganen naar aanleiding van een (wijziging van een) dagleidinggevende. Mede afhankelijk van het eigen onderzoek van een bestuursorgaan of het advies van het LBB kan een aangevraagde bijschrijving worden geweigerd. Dat hoeft niet (direct) tot intrekking van de vergunning te leiden.

Vraag 9

Is het mogelijk om bij algemene plaatselijke verordening de verplichting om dagleidinggevenden in de horecasector te screenen, op te nemen, zodat er differentiatie/maatwerk ontstaat en gemeenten expliciet kunnen besluiten of screening van dagleidinggevenden nodig is? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

Naast de Alcoholwetvergunning kunnen bestuursorganen ervoor kiezen om een exploitatievergunning te vereisen voor het exploiteren van een horecazaak en daarmee is er dus al sprake van maatwerk. Wanneer zo'n vergunning vereist is en onder welke voorwaarden deze wordt afgegeven, bepaalt het bestuursorgaan zelf. Dit volgt uit lokale regels, voortvloeiend uit de algemene

⁶ Zie bijvoorbeeld het onderzoek van de onderzoeksgroep Fijnaut naar de dreiging van georganiseerde misdaad in economische sectoren ((Inzake Opsporing, deel II onderzoeksgroep Fijnaut: Branches, p. 5).

⁷ Waaronder op grond van artikel 1 van de Wet Bibob onder andere de houder of de aanvrager van een vergunning verstaan wordt.

plaatselijke verordening. Ook de exploitatievergunning vereist nu vaak het bijschrijven van de dagleidinggevende(n), zodat inzichtelijk is wie er betrokkenheid heeft bij de exploitatie van de onderneming. Of vervolgens een integriteitstoets in de vorm van de slecht levensgedrag-toets of de Bibob-toets wordt gedaan is afhankelijk van de regels en de inzichten van het bestuursorgaan zelf. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de aanvraag van de vergunning en/of indien vraagtekens bestaan rondom de integriteit van de dagleidinggevende.

Vraag 10

Is het mogelijk om een VOG-verplichting of andere extra screeningsverplichting op te leggen in plaats van een Bibob-toets?

Antwoord 10

Een werkgever kan van zijn medewerkers momenteel al een VOG verlangen, maar een VOG is niet verplicht voor leidinggevend in de horeca. Een dergelijke VOG-verplichting vergt een wetswijziging.

Bij een VOG-aanvraag voor leidinggevend in de horeca wordt, anders dan bij een Bibob-toets, enkel onderzoek gedaan naar het justitiële verleden van de desbetreffende persoon, waarbij het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd, wordt afgewogen tegen het belang van de aanvrager. Met een Bibob-toets wordt de achtergrond van bedrijven en personen met wie zij zakendoen, gescreend. Daarbij kunnen meer bronnen worden gebruikt dan bij een VOG-screening, waarmee het een volledig beeld geeft over het risico dat een vergunning wordt misbruikt voor criminele doeleinden. De integriteit van de overheid wordt zo beschermd. Een Bibob-toets is daarom qua omvang en doel van screening niet één-op-één te vervangen door een VOG-verplichting voor leidinggevend in de horeca.

Andere screeningsmogelijkheden bestaan in de vorm van de zedelijkheid- en slecht levensgedrag-toetsen die kunnen worden ingezet bij het verstrekken van een vergunning op basis van de Alcoholwet. Ook bij het verstrekken van een exploitatievergunning kan een bestuursorgaan een slecht levensgedrag-toets doen. De slecht levensgedrag-toets houdt in dat leidinggevend van horecabedrijven niet «in enig opzicht van slecht levensgedrag» mogen zijn. Zo wordt onder meer de veiligheid en de openbare orde gewaarborgd. Door het doen van de minder ingrijpende slecht levensgedrag-toets kan de zwaardere Bibob-toets in een groot deel van de gevallen buiten beschouwing blijven.

Vraag 11

Is het mogelijk voor een gemeente om te differentiëren in de kosten voor een Bibob-aanvraag, bijvoorbeeld voor de aanvraag van een nieuwe vergunning versus de wijziging op een bestaande vergunning? Zo ja, welke gemeente hanteert een gedifferentieerd tarief? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 11

Het is een bestuursorgaan niet toegestaan om de kosten van een Bibob-onderzoek door te belasten aan de persoon of de onderneming die de vergunningaanvraag doet. Een Bibob-toets wordt namelijk uitgevoerd met het oog op de publieke taakuitoefening en houdt niet rechtstreeks en in overheersende mate verband met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang.⁸ Een vergunningaanvrager betaalt enkel de leges voor de vergunning zelf. Een bestuursorgaan heeft de eigen bevoegdheid om deze leges te heffen en neemt in een legesverordening op voor welke activiteiten welke leges in rekening worden gebracht. Het gaat hierbij namelijk om hun eigen taken die moeten worden bekostigd. Zij zijn daarbij vrij om te bepalen welke leges worden geheven, wat de hoogte is van de gehanteerde tarieven en hoe de kosten worden toegerekend, waarbij het enkel kan gaan om kostendekkendheid. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen bijvoorbeeld de aanvraag van een vergunning en de bijschrijving van een dagleidinggevende.

⁸ Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 28 mei 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:1854.

Vraag 12

Klopt het dat een aantal gemeenten heeft aangegeven met extra eigen maatregelen te komen indien de verplichte bijschrijving voor horecaondernemingen vervalt? Zo ja, kunt u toelichten welke maatregelen dit zijn? Nemen deze de regeldruk en extra kosten voor ondernemers volgens u weg?

Antwoord 12

Ja, dat klopt. Gemeenten hebben de Staatssecretaris van VWS nadrukkelijk verzocht de verplichte bijschrijving in stand te houden. Het is van belang om op voorhand te kunnen controleren wie de dagleidinggevenden van een horecaonderneming zijn. Dit is onder andere een belangrijk instrument voor gemeenten om openbare ordeproblemen te voorkomen. Als de verplichte bijschrijving op het aanhangsel bij de Alcoholwetvergunning komt te vervallen, zouden gemeenten er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om de bijschrijving op de exploitatievergunning te verplichten, zodat inzichtelijk blijft wie als dagleidinggevende van een onderneming fungeert. In dat geval blijven de extra kosten in stand en zal de regeldruk voor horecaondernemers ook niet afnemen.