

Vergaderjaar 2003–2004

29 299

## Wijziging van de Drank- en Horecawet in verband met de introductie van de bestuurlijke boete

Nr. 6

### VERSLAG

Vastgesteld 22 januari 2004

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,<sup>1</sup> belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt onderstaand verslag uit over haar bevindingen.

Met een tijdige en afdoende beantwoording van de daarin opgenomen vragen en opmerkingen, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Hoewel zij in het algemeen voorstander zijn van een verdere verbreding van het instrument bestuurlijke boete, hebben zij toch enkele vragen over het wetsvoorstel die in het vervolg van dit verslag aan de orde komen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat een meer effectieve handhaving beoogt van de regels van de Drank- en Horecawet. Er leven bij deze leden de volgende vragen, waarop zij een uitvoerig antwoord wensen te ontvangen. Zo vragen zij waarom de bestuurlijke boetes worden opgelegd volgens een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bijlage. Om welke overtredingen, behalve het verbod op verstrekking van alcohol aan jongeren onder de zestien jaar, gaat het in onderhavig wetsvoorstel? Welke tarieven zijn op welke overtredingen van toepassing? In welke bijzondere omstandigheden kan een lagere boete worden opgelegd?

Deze leden vragen tevens welke directe noodzaak er is om het instrument van de bestuurlijke boete te introduceren? Is op dit moment sprake van een trage en weinig effectieve handhaving van de Drank- en Horecawet? Zo ja, waar blijkt dit uit en wat zijn de redenen hiervan? Waarom is gekozen voor bestuurlijke boetes en niet voor vereenvoudiging (deregulering) van de Drank- en Horecawet opdat deze beter te handhaven is? Is vereenvoudiging van de Drank- en Horecawet door de regering overwogen? Zo nee, waarom niet?

Verder vragen zij welke in het oog springende maatschappelijke ontwikkelingen (feiten) aanleiding geven tot onderhavige wetswijziging.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Kalsbeek (PvdA), Rijpstra (VVD), De Grave (VVD), Voorzitter, Lambrechts (D66), Buijs (CDA), Atsma (CDA), Arib (PvdA), Vendrik (GL), Kant (SP), Smits (PvdA), Örgü (VVD), Verbeet (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Ondervoorzitter, Vergeer (SP), Vietsch (CDA), Tonkens (GL), Joldersma (CDA), Van Heteren (PvdA), Smilde (CDA), Nawijn (LPF), Van Dijken (PvdA), Timmer (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Hermans (LPF), Schippers (VVD) en Omtzigt (CDA).

Plv. leden: Rouvoet (CU), Verdaas (PvdA), Griffith (VVD), Veenendaal (VVD), Bakker (D66), Ferrier (CDA), Çörüz (CDA), Blom (PvdA), Halsema (GL), Gerkens (SP), Dijsselbloem (PvdA), Weekers (VVD), Tjon-A-Ten (PvdA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), De Ruiter (SP), Ormel (CDA), Van Gent (GL), Koomen (CDA), Waalkens (PvdA), Mosterd (CDA), Varela (LPF), Bussemaker (PvdA), Heemskerk (PvdA), Blok (VVD), Kraneveldt (LPF), Hirsi Ali (VVD) en Eski (CDA).

De leden van de fractie van de VVD zijn benieuwd hoe het drinkgedrag van jongeren zich sinds 1999 heeft ontwikkeld. Zijn jongeren meer en meer excessief gaan drinken? Zo ja, waar blijkt dit uit?

Ook zouden zij graag willen weten hoeveel processen verbaal in 2002 zijn uitgeschreven voor overtredingen met betrekking tot leeftijdsgrenzen. Om hoeveel legale verstrekkers van alcohol gaat het hier? Is hier sprake van een groot maatschappelijk probleem dat slechts met de introductie van bestuurlijke boetes kan worden aangepakt?

Gelet op het voorstaande vragen deze leden of de introductie van bestuurlijke boetes niet veel te vroeg komt nu niet duidelijk is wat precies het probleem is en nu er nog nauwelijks uitspraken zijn van de rechter over vermeende overtredingen. Heeft er overleg plaatsgevonden met de minister van Justitie inzake onderhavig wetsvoorstel? Waar ging dit overleg over en wat waren de uitkomsten daarvan?

De leden van de VVD-fractie zouden geïnformeerd willen worden over de stand van zaken met betrekking tot het onderzoek naar de mogelijkheden van strafbaarstelling van jongeren zelf. Heeft de minister van VWS over dit onderzoek overleg gehad met de minister van Justitie? Welke zwaarwegende argumenten heeft de regering om niet eerst de resultaten van dit onderzoek af te wachten alvorens over te gaan tot een systeem van bestuurlijke boetes? Wat betekent de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor afzonderlijke strafbaarstelling van jonge overtreeders?

Deelt de regering de mening van de leden van de VVD-fractie dat met de strafbaarstelling van jongeren die de Drank- en Horecawet overtreden de verantwoordelijkheid daar wordt gelegd waar deze primair ook thuishoort, namelijk bij de overtreder? Hoe verhoudt zich dit tot de omgekeerde bewijslast die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel, dat een bestuurlijke boete introduceert in de Drank- en Horecawet. Zij herkennen zich in de motivering hiervoor, namelijk de wens om intensiever toe te zien op naleving van de Drank- en Horecawet, de overweging dat het strafrecht soms een te zwaar middel is voor begane overtredingen en verbetering van de mogelijkheden om lik-op-stuk beleid te voeren, wat bijdraagt aan bewustwording van normoverschrijdend gedrag.

De leden van de SGP-fractie hebben met waardering kennis genomen van de doelstelling van het wetsvoorstel om bestuurlijke boetes mogelijk te maken in de Drank- en Horecawet. Het is namelijk van groot belang om adequaat op te kunnen treden tegen overtreding van deze wet.

In dit wetsvoorstel is de bestuurlijke boete er onder meer op gericht de verkoper van alcoholhoudende dranken aan te kunnen pakken. De leden van de SGP-fractie vragen of het niet wenselijk is om in deze wet ook de mogelijkheid op te nemen om – in geval van verkoop aan minderjarigen – ook een boete op te leggen aan de minderjarige zelf. Dit middel zou een afschrikkende werking kunnen hebben, en kunnen bijdragen aan het preventiebeleid van de regering op het gebied van alcohol. Bovendien zou het de jongere ook zelf verantwoordelijk stellen voor zijn daden. Hoe denkt de regering over dit voorstel?

Deze leden constateren voorts dat in het onderhavige wetsvoorstel en in de beschrijving van het nog te verwachten wetsvoorstel op bladzijde 4 van de toelichting de thema's reclamebeleid – al dan niet via internet – en stunt- en dumprijzen volledig ontbreken. Wat is hiervoor de verklaring? Verdient het in het licht van het alcoholbeleid van de regering en de nota Langer gezond leven geen aanbeveling om nu eindelijk eens daadkrachtig op te treden op dit terrein?

## **Handhaving en controle**

De leden van de PvdA-fractie vragen of de rol van de gemeente en de politie intact blijft als de Voedsel en Waren Autoriteit, onderdeel Keuringsdienst van Waren (VWA/KvW) in staat wordt gesteld bestuurlijke boetes op te leggen. Blijft de politie bevoegd en in staat om op te treden tegen overtredingen op grond van de Drank- en Horecawet? Hoe gaat het instrument van het intrekken van drank- en horecaverGUNningen door gemeenten zich verhouden tot het instrument van de bestuurlijke boete?

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag hoe het komt dat de Drank- en Horecawet onvoldoende wordt gehandhaafd. Is de oorzaak hiervan slechts gelegen in de voorheen kleinere handhavingcapaciteit en een gebrek aan een aanvullend punitief sanctiemiddel of zijn er meerdere oorzaken en, zo ja, welke?

Tevens vragen zij welke partijen betrokken zijn bij de handhaving van de Drank- en Horecawet. Wat is hun rol geweest met betrekking tot de handhaving van de Drank- en Horecawet? Hebben alle partijen voldoende gelegenheid gehad om hun verantwoordelijkheid te nemen? Hebben alle partijen hun verantwoordelijkheid genomen? Zo niet, wat was de reden hiervan?

Deze leden vragen verder of het waar is dat als gevolg van onderhavig wetsvoorstel horecaondernemers straks keer op keer zich moeten vergewissen van de leeftijd van gasten, ook al is de leeftijd eerder (bijvoorbeeld de week ervoor) al vastgesteld. Acht de regering deze situatie niet absurd? Waarom kan niet worden volstaan met eenmalige legitimatie?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het de inzet van de VWA/KvW is om controles uit te oefenen in de uren waarop in horecagelegenheden de kans op overtreding het hoogst is, te weten in de avonden.

Voorts vragen deze leden hoe de mogelijke aanwijzing van gemeenteamttenaren in het reeds aangekondigde wetsvoorstel zich zal verhouden tot het toezicht door de VWA/KvW.

Omdat de hoogte van de boete mede zal afhangen van recidive, zal de VWA/KvW een documentatiesysteem opzetten. Dit zal niet door derden worden geraadpleegd, zo staat in de memorie van toelichting, maar tegelijk wordt informatie aan het openbaar ministerie en de lokale overheden verstrekt als zij daar prijs op stellen. Kunnen het OM en de gemeenten dan ook uittreksels uit het register ontvangen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

## **Harmonisatie en voorgenomen wetgeving**

Gesteld wordt dat de Drank- en Horecawet binnen afzienbare termijn wederom zal worden gewijzigd. Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat het keer op keer wijzigen van de wet niet een gewenste situatie is, en daarnaast kostbaar en tijdrovend? Waarom wordt niet gewacht met de introductie van bestuurlijke boetes totdat deze wetswijziging aan de orde is en tot ook duidelijk is in hoeverre nieuwe toezichthouders (gemeenten) dienen te beschikken over het instrument van de bestuurlijke boete?

De leden van de ChristenUnie-fractie zien met belangstelling uit naar het aangekondigde wetsvoorstel om het handhavinginstrumentarium uit te breiden met tijdelijke sluitingen, uitbreiding van de gemeentelijke bevoegdheid tot het stellen van vergunningsvoorwaarden, aanwijzing van de burgemeester als bevoegd gezag, regeling van gecoördineerde vergunningverlening en schrappen van de regelgeving over paracommercialisme. Ook de introductie van bestuursrechtelijk toezicht door gemeen-

teambtenaren kan in de ogen van deze leden een belangrijke verbetering van de handhavingpraktijk betekenen. Zij vragen wanneer de regering dit wetsvoorstel naar de Raad van State zal sturen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de toelichting op het wetsvoorstel wordt gesproken over een binnenkort te verwachten ander wetsvoorstel om de Drank- en Horecawet te wijzigen. Waarom is er niet voor gekozen beide wetsvoorstellen samen te voegen? Op welke termijn kan dat wetsvoorstel tegemoet worden gezien?

### **Budgettaire consequenties en gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht**

De leden van de fractie van de PvdA zouden graag meer inzicht willen hebben in de verwachte inkomsten uit de bestuurlijke boetes die op grond van de wetsvoorstellen zullen worden opgelegd. Naar verwachting zullen de inkomsten voldoende zijn om de extra kosten voor onder andere handhaving ten minste te compenseren. Wat gebeurt er als dat niet het geval blijkt te zijn? In welke mate zijn de handhavinginspanningen van de VWA/KvW afhankelijk van de inkomsten uit bestuurlijke boetes?

Gesteld wordt dat onderhavig wetsvoorstel zichzelf bedruipt en dus voldoende boetes genereert om de extra handhavingkosten te kunnen financieren. Worden de bestuurlijke boetes weer afgeschaft, als dit niet het geval is, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

### **Artikelsgewijs**

#### *Artikel 1*

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel omschrijft de overtredingen die bestuurlijk beboetbaar worden gesteld als overtredingen met «geringe normatieve lading». Het gaat om normen waarvan de overtreding normaal gesproken «geen direct gevaar oplevert voor de gezondheid of veiligheid van de mens», maar die wel een belangrijk preventief effect hebben. Het is de leden van de ChristenUnie-fractie niet geheel eenduidig gebleken of al het bepaalde in de artikelen, zoals genoemd in artikel I, onderdeel A, tweede streepje (definitie van overtreding) in aanmerking zal komen voor een bestuurlijke boete, of dat dit slechts een gedeelte hiervan betreft. De onduidelijkheid ontstaat bij deze leden doordat in dit artikel nadrukkelijk als tweede voorwaarde wordt gesteld dat een overtreding moet staan omschreven in de bijlage, de nog vast te stellen algemene maatregel van bestuur. Wordt de keuze voor de overtredingen welke bestuurlijk beboetbaar worden gesteld pas na parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel gemaakt bij het opstellen van de bijlage, zo vragen deze leden of staat voor de regering al vast welke overtredingen straks wel en niet in de bijlage zullen worden opgenomen. Kan de regering omschrijven welke overtredingen zij overweegt in de bijlage op te nemen in plaats van te verwijzen naar de artikelen uit de Drank- en Horecawet? Kan de regering voorts aangeven of zij overweegt om bepaalde overtredingen uit te sluiten van de bijlage? Zo ja, welke?

#### *Artikel 44a*

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de in het tweede lid voorgestelde hoogte van de boete maximaal € 100 000 bedraagt. Hoe verhoudt zich deze maximaal te betalen geldsom tot de aard van de overtreding (geen rechtstreeks gevaar voor de gezondheid en de veiligheid)? Hoe verhoudt zich dit bedrag tot de strafmaat voor overtredingen die wel een gevaar voor de gezondheid en veiligheid opleveren? Waarom is, als het

gaat om de hoogte van de boete, in deze niet aangesloten bij het regime zoals in de Warenwet is vastgelegd?

Deze leden constateren in de toelichting dat de hoogte van de geldsom varieert naar bedrijfsgrootte. Waarom is hiervoor gekozen? Is het niet bijzonder vreemd dat bedrijven met een verschillende omvang verschillend betalen voor dezelfde overtreding? Is hier sprake van rechtsongelijkheid? Zo nee, waarom niet?

Verder stellen zij vast dat in de toelichting wordt gesteld dat de minister van VWS binnen redelijke grenzen zou mogen uitgaan van een objectief vermoeden van schuld. Deelt de regering de mening dat hiermee sprake is van een fundamentele wijziging in de schuldlast? Welke zwaarwegende redenen nopen de regering hiertoe en hoe verhoudt zich dit tot de jurisprudentie op dit punt?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een toelichting waarom het nodig is een maximum van € 100 000 te stellen aan de te betalen boete, ook al gaat het om overtredingen die gesteld zijn ter preventie van alcoholproblemen.

Hoe is geregeld dat de boete wordt toegerekend aan de horeca-exploitant ingeval de overtreding wordt begaan door een uitzendkracht.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de toelichting op het derde lid een voorbeeld geeft van de gevallen waarin het toepassen van een bestuurlijke boete in het kader van de gezondheid of veiligheid van de mens niet mogelijk is. Terecht is er op dit punt een uitzondering opgenomen. Tegelijkertijd roept de wel zeer specifieke voorbeeldcasus de vraag op in welke gevallen er nog meer zal worden gegrepen naar deze bepaling. Kan de regering toelichten wat de reikwijdte van die uitzondering is? Is een juiste afbakening tussen een bestuursrechtelijke en een strafrechtelijke handhaving niet erg moeilijk te geven?

#### *Artikel 44d*

De leden van de VVD-fractie vragen wat verstaan moet worden onder een «redelijke termijn», zoals wordt voorgesteld in het tweede lid.

De voorzitter van de commissie,  
De Grave

De adjunct-griffier van de commissie,  
Clemens