

---

## 378

### **Besluit van 25 augustus 1999, houdende eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag van bedrijfsleiders en beheerders (Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999)**

---

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 29 januari 1999, GZB/GZ 99342;

Gelet op artikel 5, derde lid, van de Drank- en Horecawet;

De Raad van State gehoord (advies van 30 maart 1999, no. W13.99.0048/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 18 augustus 1999, GZB/GZ 992987;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **Artikel 1**

Een bedrijfsleider en beheerder voldoet aan de in dit besluit gestelde eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag.

#### **Artikel 2**

Een bedrijfsleider of beheerder is niet met toepassing van artikel 37 van het Wetboek van Strafrecht in een psychiatrisch ziekenhuis geplaatst of met toepassing van artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht ter beschikking gesteld.

#### **Artikel 3**

1. Een bedrijfsleider of beheerder is niet binnen de laatste vijf jaar wegens misdrijf onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan zes maanden door de rechter in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba.

2. Met een veroordeling als bedoeld in het eerste lid wordt gelijkgesteld een onherroepelijke veroordeling tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan zes maanden door een andere rechter wegens een misdrijf waarvoor naar Nederlands recht een bevel tot voorlopige hechtenis ingevolge artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering is toegelaten.

3. Met een veroordeling tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf als

bedoeld in het eerste lid wordt gelijk gesteld een bevel tot tenuitvoerlegging van een zodanige voorwaardelijke vrijheidsstraf.

4. De periode van vijf jaar, genoemd in het eerste lid, wordt:
  - a. bij de weigering van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van beslissing op de aanvraag van de vergunning;
  - b. bij de intrekking van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van de intrekking van deze vergunning.

#### **Artikel 4**

1. Onverminderd artikel 3, is een bedrijfsleider of beheerder niet binnen de laatste vijf jaar bij meer dan één uitspraak onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete van duizend gulden of meer of tot een andere hoofdstraf als bedoeld in artikel 9, onder *a*, van het Wetboek van Strafrecht wegens dan wel mede wegens overtreding van:

- a. bepalingen gesteld bij of krachtens de Drank- en Horecawet, de Opiumwet en de Absintwet;
- b. bepalingen gesteld bij of krachtens de Wet op de accijns en de Douanewet, voor zover het betreft alcoholhoudende dranken;
- c. de artikelen 137*c* tot en met 137*g*, 140, 240*b*, 250*ter*, 252, 416, 417, 417*bis*, 426, 429*quater* en 453 van het Wetboek van Strafrecht;
- d. de artikelen 8 en 162, derde lid, alsmede artikel 6 j° artikel 8 of j° artikel 163 van de Wegenverkeerswet 1994;
- e. de artikelen 1, onder *a*, *b* en *d*, 13, 14, 27 en 30*b* van de Wet op de kansspelen;
- f. de artikelen 2 en 3 van de Wet op de weerkorpsen;
- g. de artikelen 54 en 55 van de Wet wapens en munitie.

2. Met een veroordeling als bedoeld in het eerste lid, wordt gelijkgesteld betaling van een geldsom als bedoeld in artikel 74, tweede lid, onder *a*, van het Wetboek van Strafrecht of artikel 76, derde lid, onder *a*, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen ter zake van een overtreding als bedoeld in het eerste lid, tenzij de geldsom zevenhonderdvijftig gulden of minder bedraagt.

3. Met een veroordeling tot een onvoorwaardelijke geldboete van duizend gulden of meer als bedoeld in het eerste lid wordt gelijkgesteld een bevel tot tenuitvoerlegging van een zodanige voorwaardelijke straf.

4. Artikel 3, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 5**

1. Een bedrijfsleider of beheerder is binnen de laatste vijf jaar geen bedrijfsleider of beheerder geweest van een inrichting waarvan de vergunning is ingetrokken op grond van artikel 31, eerste lid, onder *d*, van de Drank- en Horecawet of die voor ten minste een maand is gesloten op grond van artikel 174 Gemeentewet of van een op grond van artikel 149 van de Gemeentewet vastgestelde verordening, tenzij aannemelijk is dat hem ter zake geen verwijt treft.

2. Artikel 3, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 6**

In afwijking van artikel 3 en 4 gelden, gedurende 5 jaar na inwerking-treding van dit besluit, ten aanzien van een bedrijfsleider of beheerder die op de datum van inwerking-treding van dit besluit vermeld staat op een vergunning als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Drank- en Horecawet, voor wat betreft veroordelingen die voor die datum zijn uitgesproken, de artikelen 3 en 4 van het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet.

## **Artikel 7**

Het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet wordt ingetrokken.

## **Artikel 8**

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999.

## **Artikel 9**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 25 augustus 1999

Beatrix

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
E. Borst-Eilers

Uitgegeven de *veertiende* september 1999

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 12 oktober 1999, nr. 196.

## I. Algemeen

De Drank- en Horecawet stelt eisen waaraan bedrijfsleiders en beheerders van inrichtingen moeten voldoen, wil men op grond van die wet een vergunning krijgen. De eisen betreffen onder meer het zedelijk gedrag. De wet bepaalt in artikel 5, tweede lid, onder b, dat de bedrijfsleiders en beheerders niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mogen zijn. Daarnaast bevat de wet in het derde lid van dat artikel een aanwijzing om bij algemene maatregel van bestuur andere eisen op dit punt vast te stellen. Daaraan werd in 1967 voldaan met het tot stand brengen van het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet. In dat besluit werden strafrechtelijke veroordelingen aangewezen, die bedrijfsleiders en beheerders niet op hun naam mochten hebben, op straffe van afwijzing van de aanvraag om een vergunning of van intrekking van een reeds verleende vergunning.

Op 29 juni 1995 ondertekenden de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, de Minister en Staatssecretaris van Justitie en de vice-voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten het samenwerkingsprotocol «Integraal veiligheidsbeleid». Eén van de concrete actiepunten in dit protocol was het aanscherpen van de normen van het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet. In de in 1995 verschenen nota «Het Nederlandse drugbeleid; continuïteit en verandering» uitte het toenmalige kabinet eveneens ter zake relevante voornemens. Uit de discussie die naar aanleiding hiervan volgde, bleken ook andere partijen en belanghebbers van mening te zijn dat het besluit onvoldoende tegemoet kwam aan de wens om drempels op te werpen tegen personen die – blijkens hun strafrechtelijke verleden – onvoldoende beschikken over de bij het verstrekken van alcohol horende bijzondere verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid is belangrijk. Bedrijfsleiders en beheerders in de horeca en de slijterij die zèlf strafbare feiten hebben gepleegd zijn immers onvoldoende in staat hun klanten op naleving van waarden en normen aan te spreken. In de praktijk werkte het vervallen besluit in dit opzicht te weinig discriminerend. Dat was niet in het belang van de volksgezondheid en had ook andere negatieve maatschappelijke effecten. Een tweede reden tot aanpassing van het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet was dat de formulering van bepaalde artikelen onvoldoende op de praktijk bleek aan te sluiten. Aangezien vrijwel alle artikelen grotendeels dan wel geheel herschreven bleken te moeten worden, is besloten een nieuw besluit vast te stellen en het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet in te trekken.

Het onderhavige besluit behelst, in vergelijking met het ingetrokken besluit, vooral een aanscherping en een uitbreiding van de normen. De aanscherping bestaat met name hierin dat veroordelingen tot kortere vrijheidsstraffen en tot lagere geldboetes al aanleiding zijn tot het weigeren of intrekken van een vergunning. De uitbreiding betreft een aantal specifieke delicten waarvan een veroordeling meetelt. Bij het aanscherpen en uitbreiden van de eisen is afgewogen dat de nieuwe normering in verhouding dient te staan tot de beoogde doelen en dat de toetreding tot de markt niet onnodig moet worden bemoeilijkt. Het besluit betreft – net als het ingetrokken besluit – uitsluitend onherroepelijke veroordelingen.

Bij de uitvoering van dat besluit is gebleken dat het bij vergunningaanvragen goed mogelijk is de bedrijfsleiders en beheerders te toetsen aan de eisen die in dit besluit zijn gesteld. Omdat gemeenten in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet systematisch op de hoogte kunnen worden gesteld van veroordelingen die zouden moeten leiden tot intrekking van vergunningen, is niet gegarandeerd dat veroordelingen van bedrijfsleiders en beheerders ook daadwerkelijk gevolgen

hebben. In verband hiermee zal ik de gemeenten er op wijzen, dat zij op dit punt alert kunnen zijn en bij gerede twijfel over het zedelijk gedrag van een bedrijfsleider of beheerder op basis van artikel 7, derde lid, onder a, van het Besluit inlichtingen justitiële documentatie informatie dienen in te winnen bij de Justitiële Documentatiedienst, zoals dit gebeurt bij een aanvraag.

Naast de aanscherpingen die in het onderhavige besluit worden voorzien, is in voorbereiding een voorstel van Wet bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk de integriteit van een aanvrager van vergunningen, waaronder die op grond van de Drank- en Horecawet, te toetsen als er een risico bestaat dat de vergunning bijvoorbeeld zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Daarmee wordt voorzien in een aanvullend instrument om onder meer de horeca te vrijwaren van criminele elementen. Over dit wetsvoorstel heeft de Raad van State op 18 december 1998 advies uitgebracht (nr. W04.98.0375).

Het ontwerp-besluit is op 4 januari 1999 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (notificatienummer 98/0596/NL).

## **II. Artikelsgewijs**

### *Artikel 1*

Dit artikel is opgenomen om duidelijk te maken dat de overige artikelen eisen zijn die voor bedrijfsleiders en beheerders gelden op het punt van het zedelijk gedrag, waaraan zij ingevolge artikel 5, derde lid, van de Drank- en Horecawet moeten voldoen.

### *Artikel 2*

Ingevolge dit artikel vormen de strafrechtelijke plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis en de terbeschikkingstelling met en zonder verpleging een beletsel voor het verkrijgen en houden van een vergunning. In dit opzicht komt het overeen met artikel 2, tweede lid, van het ingetrokken besluit.

Ontzegging krachtens rechterlijke uitspraak uit een der rechten genoemd in artikel 28 Wetboek van Strafrecht, hetgeen ingevolge het eerste lid van artikel 2 van het ingetrokken besluit ook een beletsel vormde, is niet meer opgenomen. De regeling werd door haar algemene formulering te ongenueanceerd geacht. Een dergelijke uitspraak kan overigens wel aanleiding zijn tot intrekking of weigering van een vergunning op grond van de bepaling in artikel 5, tweede lid, onder b, Drank- en Horecawet, dat een bedrijfsleider of beheerder niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn.

### *Artikel 3*

In het ingetrokken Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet was bepaald dat bedrijfsleiders en beheerders niet binnen de laatste vijf jaar gevangenisstraf mochten hebben ondergaan ingevolge een veroordeling tot gevangenisstraf van een jaar of langer. Het woord «ondergaan» is destijds gekozen om de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke vrijheidsstraf gelijk te stellen met een veroordeling. Deze formulering had echter als ongewenst effect dat willekeurige omstandigheden die van

invloed zijn op de daadwerkelijke executie van een vonnis, zoals een cellentekort, mede bepalend zijn voor de vergunningverlening. Daarom wordt thans in het eerste lid gesproken van een onherroepelijke veroordeling tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, terwijl in het derde lid de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke veroordeling gelijk wordt gesteld met een onvoorwaardelijke veroordeling. Een tweede verschil is dat in het onderhavige besluit wordt bepaald dat bedrijfsleiders en beheerders niet binnen de laatste vijf jaar onherroepelijk veroordeeld mogen zijn tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van «meer dan zes maanden». De norm is aangescherpt, omdat het kabinet thans van oordeel is dat geen vergunning moet worden verleend aan personen met een dergelijk aanmerkelijk strafrechtelijk verleden. Door de formulering «méér dan zes maanden» is de eis echter beperkt tot zaken waar de meervoudige kamer uitspraak over doet. Het gaat concreet om circa 5% van het totaal aantal tot onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen veroordeelden.

In het tweede lid worden aan onherroepelijke veroordelingen tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan zes maanden door een buitenlandse rechter voor vergrijpen die naar Nederlands recht als ernstig worden aangemerkt, dezelfde gevolgen verbonden als aan veroordelingen als bedoeld in het eerste lid. In de praktijk wordt al met buitenlandse veroordelingen rekening gehouden. Dit lid is dan ook opgenomen om elke discussie hieromtrent te vermijden.

De in dit artikel en in de artikelen 4, 5 en 6 genoemde termijn van vijf jaar heeft, als het een vergunningaanvraag betreft, betrekking op de vijf jaar voorafgaand aan de datum van de beslissing op de aanvraag van die vergunning. Bij intrekking betreft het de termijn liggend tussen de datum van onherroepelijke veroordeling en de intrekking van de vergunning. Met andere woorden: een intrekking moet plaatsvinden binnen 5 jaar na de datum van de veroordeling. Dit is neergelegd in het vierde lid van dit artikel. In de artikelen 4 en 5 wordt hiernaar verwezen.

#### *Artikel 4*

Op vrijwel overeenkomstige wijze als in het ingetrokken Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet, wordt in dit artikel als negatief criterium voor de beoordeling van het zedelijk gedrag de eis gesteld dat bedrijfsleiders en beheerders niet binnen de laatste vijf jaar meer dan één maal onherroepelijk zijn veroordeeld voor een aantal met name genoemde delicten, ook indien daarvoor een minder zware straf is opgelegd dan in artikel 3 genoemd. Het gaat nadrukkelijk om twee veroordelingen of meer. Dat kunnen zijn twee geldboetes, twee andere hoofdstraffen en één andere hoofdstraf. Het aantal van twee was in het ingetrokken besluit en is in het onderhavige besluit opgenomen, teneinde een waarschuwingselement in te bouwen.

De nieuwe grens voor een geldboete is een onherroepelijke veroordeling tot een onvoorwaardelijke geldboete van f 1 000 of meer. Formeel is hiermee de grens maar met één gulden verlaagd. In de praktijk komt het evenwel neer op een verlaging met enkele honderden guldens. Bij de andere hoofdstraffen (gevangenisstraf, hechtenis of het verrichten van onbetaalde arbeid tot algemene nutte) is geen grens opgenomen. Omdat deze andere hoofdstraffen als zwaardere straffen gelden, wordt ten aanzien van deze hoofdstraffen bovendien niet de eis gesteld dat het moet gaan om een onvoorwaardelijke veroordeling. Verder is gekozen voor de formulering «wegens of mede wegens» zodat gevoegde zaken, dus één straf voor meer ten laste gelegde feiten, voortaan in aanmerking worden genomen.

Artikel 4 is, vergeleken met het ingetrokken besluit, uitgebreid. Zo is aan de specifieke delicten van de Wegenverkeerswet 1994 toegevoegd artikel

162, derde lid. Dit artikel heeft betrekking op het rijden tijdens een rijverbod.

Artikel 4 is verder uitgebreid met enkele discriminatiebepalingen, bepalingen omtrent deelname aan criminele organisaties en bepalingen inzake kinderporno, prostitutie en mensenhandel. Bovendien zijn nu opgenomen enkele artikelen van de Wet op de weerkorpsen en de Wet wapens en munitie. Met al deze aanvullende eisen wordt getracht tegen te gaan dat de bedrijfsleiders of beheerders niet kunnen tegenhouden dat criminele groeperingen zich nestelen in een horeca- of slijtersbedrijf, omdat zij zelf een geschonden blazoen hebben.

Het tweede en het derde lid handelen over enige andere strafopleggingen die met een onherroepelijke veroordeling worden gelijkgesteld. Het tweede lid betreft schikkingen. De grens voor de schikkingen is gesteld op f 750, omdat transactiesommen doorgaans lager zijn dan door de rechter opgelegde geldsommen. In het algemeen liggen zij zo'n 25% lager. Het derde lid heeft betrekking op de gelijkstelling van een veroordeling tot een voorwaardelijke geldboete met een veroordeling tot een onvoorwaardelijke geldboete, indien er een bevel is tot tenuitvoerlegging van die veroordeling.

In artikel 4, vijfde lid, van het ingetrokken Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet was bepaald dat indien een straf door gratieverlening was kwijtgescholden de veroordeling tot die straf buiten beschouwing zou worden gelaten. In het onderhavige besluit is een dergelijke bepaling niet opgenomen. De reden hiervan is dat het verlenen van gratie voor een straf, niet betekent dat die straf ten onrechte is opgelegd. Het verlenen van gratie zegt dan ook niets over de ernst van het gepleegde strafbare feit. Het wordt alleen, gelet op de omstandigheden van de veroordeelde, niet opportuun geacht dat de straf ten uitvoer wordt gelegd.

#### *Artikel 5*

Dit artikel heeft dezelfde strekking als artikel 5 van het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet, maar is uitgebreid met de sluiting van een inrichting voor de duur van een maand of langer door de burgemeester. Een intrekking van een vergunning of een sluiting zal aan de bedrijfsleider of beheerder in het kader van het onderhavige besluit slechts kunnen worden tegengeworpen voor zover hem ter zake verwijt treft. Deze bepaling geeft de lokale overheden de bevoegdheid te oordelen over de verwijtbaarheid van een intrekking of sluiting.

#### *Artikel 6*

Dit artikel bevat de overgangsbepaling ten behoeve van hen, die bij het in werking treden van dit besluit als bedrijfsleider of beheerder werkzaam zijn. Het beoogt te voorkomen dat personen met terugwerkende kracht worden getroffen door de aanscherpingen en uitbreidingen die in het onderhavige besluit zijn voorzien. In verband hiermee is bepaald dat voor veroordelingen die voor de datum van inwerkingtreding van dit besluit zijn uitgesproken, de normen van de vervallen regeling blijven gelden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
E. Borst-Eilers