

De lange weg naar gemeentelijke toezichthouders Drank- en Horecawet

door Sandra van Ginneken*

Eind 2000 verschijnt de Alcoholnota 2001-2003¹. Daarin meldt minister Els Borst-Eilers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)² met een wetsvoorstel te komen waardoor het toezicht op de Drank- en Horecawet (DHW) niet meer alleen geschiedt door de toezichthouders van de Keuringsdienst van Waren, maar ook door specifiek aan te wijzen gemeentelijke toezichthouders of de politie. De wetwijziging waarin dit wordt geregeld treedt 1 januari 2013 in werking. Dit artikel beschrijft de lange weg en de inhoud van het wetsvoorstel. Ook geeft de auteur drie redenen waarom volgens haar het wetstraject zo lang heeft geduurd.

De DHW vormt een belangrijke pijler van het Nederlandse alcoholbeleid. De wet, die stamt uit 1964³ en in 1967 in werking is getreden, beoogt randvoorwaarden te scheppen voor een verantwoorde distributie van alcoholhoudende drank, althans voor zover dat 'bedrijfsmatig of anders dan om niet' gebeurt. Daartoe is onder meer bepaald dat voor het schenken van alcoholhoudende drank in de horeca en de verkoop van sterke drank (gedistilleerd met 15% alcohol of meer) in slijterijen een vergunning vereist is. Voor de detailhandelsverkoop van zwak-alcoholhoudende drank (bier, wijn en gedistilleerd met minder dan 15% alcohol) is geen vergunning vereist.

DHW-vergunningen worden door de gemeenten verstrekt. Aan het verkrijgen van een vergunning worden enkele eisen gesteld: leidinggevenden van een bedrijf dienen te voldoen aan leeftijdseisen (21 jaar of ouder), zedelijkheidseisen (geen crimineel verleden) en kenniseisen (meestal Verklaring Sociale Hygiëne). Ook de inrichting zelf moet aan enkele basiseisen voldoen.

Van meet af gelden op grond van de DHW ook leeftijdsgrenzen voor het verstrekken van alcoholhoudende dranken. Zwak-alcoholhoudende drank mag niet worden verkocht aan personen jonger dan 16 jaar. Voor sterke drank geldt een leeftijdsgrens van 18 jaar.

De DHW is diverse malen aangepast. De meest omvangrijke wijziging heeft plaatsgevonden in 2000⁴. Op grond van die wijziging, die op 1 november 2000 in werking is getreden, moeten verstrekkers van alcohol vóóraf controleren of degene die drank wil

* Sandra van Ginneken is werkzaam als Adviseur Drank- en Horecawet bij het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP. Zij was (senior)beleidsmedewerker alcohol op het ministerie van VWS van 1996-2011. Dit artikel heeft zij op persoonlijke titel geschreven.

¹ *Kamerstukken II 2000-2001*, 27565, nr. 1.

² Els Borst-Eilers-Eilers was minister van VWS van 22 augustus 1994 tot 22 juli 2002.

³ Stb. 1964, 386.

⁴ Stb. 2000, 184.

kopen of bestellen, wel de vereiste leeftijd heeft. Verder mag in tankstations en niet-levensmiddelenwinkels, zoals cd-winkels, kledingwinkels, bouwmarkten, VVV'en, wenskaartwinkels en meubelzaken geen alcohol meer worden verkocht. De regelgeving voor paracommerciële instellingen (zoals sportkantines, studentenverenigingen en kantines in buurthuizen) is aangepast. Verenigingen en stichtingen die een horecaverunning aanvragen voor hun kantine, zijn vanaf november 2000 verplicht huisregels op te stellen.

Aankondiging wetsvoorstel en kabinetsvisie op inhoud

Op 24 augustus 1998⁵ zendt minister-president Wim Kok een brief aan de Tweede Kamer waarin hij een wetsvoorstel *Intensivering terugdringing overmatig alcoholgebruik* aankondigt. Dit ter uitvoering van een voornemen in het *Regeerakkoord 1998*⁶ om 'het beleid gericht op het terugbrengen van overmatig alcoholgebruik' te intensiveren. Minister Els Borst-Eilers van VWS herhaalt in 1999 dit voornemen tijdens de schriftelijke voorbereiding en tijdens de openbare behandeling van de DHW-wijziging die in november 2000 in werking zal treden⁷.

In de *Alcoholnota 2001-2003*⁸ komt minister Els Borst-Eilers inhoudelijk op dit wetsvoorstel terug. Duidelijk wordt nu dat in de visie van het kabinet de nieuwe wijziging van de DHW er vooral toe zal strekken de sanctionering van overtreders 'scherper, gevarieerder, doeltreffender, flexibeler, uitgebreider en zwaarder' te maken. De nota noemt in dat kader specifiek de instrumenten 'schorsing' en 'bestuurlijke boetes'. Ook zal per wetsartikel van de DHW worden gezien of het toezicht in de toekomst zal geschieden door de toezichthouders van de Keuringsdienst van Waren, dan wel specifiek aan te wijzen *gemeentelijke toezichthouders* of de politie.

In de *Alcoholnota 2001-2003* komen ook andere voornemens met betrekking tot de DHW aan de orde, zoals: stroomlijnen van de vergunningverlening, schrappen van de speciale regelgeving voor paracommerciële instellingen en een verbod op stuntaanbiedingen en dumprijzen.

In oktober 2001 zendt minister Benk Korthals van Justitie een brief naar de Tweede Kamer met het kabinetsstandpunt op een notitie met voorstellen inzake de regelgeving die betrekking heeft op openbare inrichtingen⁹. Ook hij meldt de wijziging van de DHW. Hij geeft aan dat in de wijzigingswet de vergunningvoorwaarden worden uitgebreid met voorwaarden betreffende de openbare orde en het woon- en leefklimaat. Tevens meldt hij dat de burgemeester zal worden aangewezen als coördinator voor de vergunningverlening.

⁵ *Kamerstukken II 1997-1998*, 26024, nr. 11.

⁶ *Kamerstukken II 1997-1998*, 26024, nr. 10.

⁷ *Kamerstukken II 1998-1999*, 25969, nr. 6 en *Handelingen II 1999-2000*, 28 en 29 september 1999.

⁸ *Kamerstukken II 2000-2001*, 27565, nr. 1.

⁹ *Kamerstukken II 2001-2002*, 24036, nr. 233.

Eind 2001 zendt minister Els Borst-Eilers een brief naar de Tweede Kamer met haar standpunt over de werking in de praktijk van de drie zelfreguleringscodes voor de marketing van alcoholhoudende dranken. In die brief¹⁰ meldt zij de Tweede Kamer dat zij in de komende wijziging van de DHW óók een beperking van de marketing van alcoholhoudende dranken mee zal nemen.

Start wetstraject en besluit de bestuurlijke boete voorrang te geven

Het wetstraject start in december 2001 met een interne startnotitie wetgeving.

In januari 2002 zendt minister Els Borst-Eilers de Vaste Commissie voor VWS van de Tweede Kamer een brief¹¹ waarin zij aangeeft dat het kabinet van mening is dat intensivering van de handhavingsinspanning inmiddels prioriteit heeft. Zij meldt ook dat er in het voorjaar van 2002 gesprekken zullen komen 'over de handhavingsinspanningen en de prioriteiten in de toekomst en de taakverdeling tussen de betrokken instanties – nationaal, sectoraal, lokaal'. Met betrekking tot de financiering wordt opgemerkt dat in de DHW een wettelijke grondslag voor de doorberekening van de toezichtskosten kan worden opgenomen.

In mei 2002 – het concept-wetsvoorstel is dan op VWS zo goed als gereed - besluit minister Els Borst-Eilers de introductie van de bestuurlijke boete in de DHW voorrang te geven boven de andere wijzigingsvoornemens. 'Door handhaving middels bestuurlijke boetes zal de afdoening van een aanzienlijk aantal overtredingen veel sneller kunnen. Tevens wordt hierdoor de rechterlijke macht ontlast'¹².

Na dit besluit van de minister worden de wetsartikelen die de bestuurlijke boete introduceren uit het concept-wetsvoorstel gehaald en in een apart wetsvoorstel gebundeld. De andere voornemens (zoals de nieuwe taakverdeling tussen de diverse toezichthouders) worden samengebracht in een ander wetsvoorstel, dat later gereed zal zijn. In de periode tot najaar 2003, onder de ministers van VWS Eduard Bomhoff¹³ en Aart Jan de Geus¹⁴, lopen dus twee wetstrajecten naast elkaar, waarbij het wetsvoorstel ter introductie van de bestuurlijke boete de hoogste prioriteit krijgt. Het wetsvoorstel waarin het toezicht wordt gewijzigd vordert in die tijd nauwelijks.

Het wetsvoorstel bestuurlijke boetes wordt uiteindelijk door de volgende minister van VWS, Hans Hoogervorst¹⁵, op 20 november 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden. In juni 2004 stemt de Tweede Kamer met dat wetsvoorstel in, één maand later de Eerste Kamer.

¹⁰ *Kamerstukken II 2001-2002*, 27565, nr. 21.

¹¹ Deze brief is om onduidelijke reden nooit als kamerstuk gepubliceerd.

¹² *Kamerstukken II 2003-2004*, 29299, nr. 3.

¹³ Eduard Bomhoff was minister van VWS van 22 juli 2002 tot 16 oktober 2002.

¹⁴ Aart Jan de Geus was minister van VWS van 16 oktober 2002 tot 27 mei 2003.

¹⁵ Hans Hoogervorst was minister van VWS van 27 mei 2003 tot 22 februari 2007.

Op 1 december 2004 treedt deze wijziging¹⁶ in werking, het bijbehorende Boetebesluit¹⁷ drie maanden later (1 maart 2005).

Eind 2004 verschijnt ook de *Evaluatie Drank- en Horecawet*¹⁸. Het betreft een overzicht van de onderzoeken naar de naleving van de in november 2000 in werking getreden wijzigingen van de DHW. Opnieuw is één van de conclusies dat het toezicht moet worden uitgebreid.

Tweede start wetstraject, ministers lukt het niet consensus te bereiken

Na de introductie van de bestuurlijke boete wordt het traject dat moet leiden naar een wetsvoorstel dat het toezicht wijzigt weer voortvarend opgepakt. Begin februari 2005 is dat wetsvoorstel in concept gereed en begint VWS de interdepartementale consultatie. Het concept-wetsvoorstel hevelt een deel van het toezicht (namelijk dat op bepalingen opgenomen in verordeningen en op voorschriften en beperkingen verbonden aan vergunningen en ontheffingen) over naar de gemeenten en introduceert het instrument schorsing. Verder is een vereenvoudiging van het vergunningstelsel opgenomen en wordt de burgemeester aangewezen als bevoegd gezag. In het voorstel wordt de regelgeving met betrekking tot paracommerciële instellingen meer in lijn gebracht met de regelgeving voor de reguliere horeca.

In maart 2005 verschijnt de *Beleidsbrief Alcohol en Jongeren*¹⁹ waarin minister Hans Hoogervorst ingaat op de gevolgen van het toegenomen (mix)drankgebruik onder de jeugd. In deze brief worden summier de in het concept-wetsvoorstel opgenomen voorstellen tot wijziging van de DHW genoemd, zoals schorsen van vergunningen, aanpassing van de regelgeving over barvrijwilligers in paracommerciële instellingen, vereenvoudiging van het vergunningstelsel en de aanwijzing van de burgemeester als bevoegd gezag. De meeste aandacht in deze brief gaat echter uit naar een aantal voornemens op het terrein van accijnzen. Ook meldt minister Hans Hoogervorst dat hij een Reclamebesluit voor zal bereiden, mocht de alcoholbranche niet bereid zijn via zelfregulering te komen tot een aanzienlijke vermindering van de blootstelling van minderjarigen aan alcoholreclame.

In het voorjaar 2005 komt de DHW onder vuur te liggen vanwege de vermeende hoge lasten- en regeldruk voor de horeca. De branche vraagt om snelle versoepeling van de regelgeving. De Tweede Kamer dringt middels de motie Schreijer-Pierik bij het kabinet aan op aanvullende voorstellen 'om de administratieve lasten- en regeldruk voor de horeca, waaronder begrepen de verblijfsrecreatie, verder te verlagen'²⁰.

¹⁶ Stb. 2004, 429.

¹⁷ Stb. 2004, 647.

¹⁸ *Kamerstukken II 2004-2005*, 29894, nr. 1.

¹⁹ *Kamerstukken II 2004-2005*, 27565, nr. 29.

²⁰ *Kamerstukken II 2004-2005*, 26419, nr. 23.

De Staatssecretaris van EZ reageert hierop, mede namens diverse andere ministers, met het actieplan *Minder Regels en Papierwerk in de Horeca*²¹ (november 2005). Het plan bevat voor wat betreft de DHW geen nieuwe voorstellen. Vereenvoudiging van het DHW-vergunningstelsel is immers al in het concept-wetsvoorstel van februari 2005 opgenomen.

In de loop van zijn ministerschap komt minister Hans Hoogervorst hoe langer hoe meer tot het besef dat veel gezondheidsklachten samenhangen met leefstijl, waaronder alcoholgebruik²². Hij maakt zich met name zorgen om het toegenomen alcoholgebruik onder jongeren. Op 19 januari 2006 zegt hij in een toespraak tijdens het Eerste Nationaal Alcoholcongres de later vaak geciteerde woorden: 'De Nederlandse jongere is de zuipschuit van Europa'²³.

In februari 2006²⁴ verwoordt de minister in een brief naar de Tweede Kamer zijn ideeën over aanscherping van het alcoholbeleid. Hij geeft aan voornemens te zijn om – naast de al aangekondigde maatregelen in de *Beleidsbrief Alcohol en Jongeren* – met enkele nieuwe maatregelen te komen. Hij noemt onder meer: verhoging van de leeftijdsgrens voor het kopen van alcoholhoudende drank naar 18 jaar, strafbaarstelling van jongeren onder de 18 die alcohol kopen of bezitten en beperking van de detailhandelsverkoop van mixdranken tot het slijterskanaal.

Ondertussen voert minister Hans Hoogervorst nog steeds discussie met zijn ambtgenoot Johan Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over het concept-wetsvoorstel van februari 2005 dat het toezicht wijzigt. VWS kiest nog immer voor introductie van gemeentelijke toezichthouders naast de controle-ambtenaren van de Voedsel- en Waren Autoriteit (de opvolger van de Keuringsdienst van Waren) of voor het aanwijzen van de politie als medetoezichthouder of voor een hybride vorm, waarbij de Voedsel- en Waren Autoriteit, de politie en de gemeentelijke toezichthouders allemaal een rol spelen²⁵.

In de visie van BZK krijgt de gemeente in de toekomst de regierol aangaande de bestuurlijke handhaving en wordt de gemeente probleemeigenaar en/of uitvoerder van deze nieuwe taak. BZK baseert zich daarbij op afspraken met onder meer de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), zoals die zijn vastgelegd in de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*²⁶. De lijn daarin is 'wat decentraal kan, moet gedecentraliseerd worden'. BZK wijst VWS bovendien op de bepalingen in de Financiële Verhoudingswet, die er – kort gezegd – op neerkomen dat bij overdracht van taken naar de gemeenten ook een

²¹ *Kamerstukken II 2005-2006*, 29515, nr. 102 (bijlage).

²² <http://archieff.zorgvisie.nl/zorgvisie/2007/03/01/nummer-3/lk-heb-me-vaak-marktkoopman-gevoeld.htm>.

²³ <http://slijtersvakblad.nl/Vaknieuws/2981/volledige-toespraak-hoogervorst-tijdens-nigz-alcoholcongres.html>.

²⁴ *Kamerstukken II 2005-2006*, 27565, nr. 32.

²⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/10/08/rapport-commissie-oosting-van-specifiek-naar-generiek.html> (bijlage 3-9-1-3-12-2.pdf)

²⁶ Code Interbestuurlijke verhoudingen. Den Haag, Ministerie van BZK, 2005.

toereikend budget dient te worden overgedragen. Inmiddels wordt ook onderzocht of het bestuurlijke boete instrument door gemeenten toegepast zou kunnen worden²⁷.

Besluit wetsvoorstel te splitsen; toezichtsverdeling in 2^{de} tranche

Als in april 2006 – ruim één jaar na de start van de consultatie over het concept-wetsvoorstel dat het toezicht toedeelt - de uitkomst van de interdepartementale discussie nog steeds onduidelijk is, besluit minister Hans Hoogervorst het wetsvoorstel te splitsen. In zijn brief van 18 mei 2006²⁸ aan de Tweede Kamer ter voorbereiding van een Algemeen Overleg over tabaks- en alcoholbeleid meldt de minister de voorgenomen wijzigingen van de DHW op te zullen nemen in twee wijzigingstranches.

In de 1^{ste} wijzigingstranche wil hij de voorstellen opnemen die administratieve lastenreductie beogen - vooral de aanpassing van het vergunningstelsel -, alsmede landelijke regels voor de paracommerciële horeca en introductie van het schorsingsinstrument. Ook meldt hij in de 1^{ste} tranche twee van zijn nieuwe voorstellen op te zullen nemen. Het betreft verhoging van de leeftijd waarop aan jongeren drank mag worden verstrekt (van 16 jaar naar 18 jaar) en beperking van de detailhandelsverkoop van mixdranken tot het slijterskanaal.

In de 2^{de} tranche wil minister Hans Hoogervorst de definitieve voorstellen met betrekking tot de toezichtstoedeling opnemen, alsmede de strafbaarstelling van jongeren zelf.

Minister Hans Hoogervorst besluit na het Algemeen Overleg over het tabaks- en alcoholbeleid van 8 juni 2006 zijn voorstel de mixdrankjes uitsluitend bij de slijter verkrijgbaar te laten zijn, uit 1^{ste} tranche te schrappen, met name omdat het EU-rechtelijk mogelijk niet is toegestaan. Ook schrapt hij verhoging van de verstrekkingleeftijd naar 18 jaar. Tijdens het Algemeen Overleg heeft hij moeten vaststellen dat er voor beide voorstellen onvoldoende draagvlak is²⁹.

Een en ander betekent dat de 1^{ste} tranche van de wetswijziging wordt beperkt tot voorstellen die leiden tot administratieve lastenreductie, nieuwe landelijke regels voor paracommerciële instellingen en introductie van het schorsingsinstrument.

Tijdens de zomer van 2006 worden de door de minister gewenste aanpassingen in het wetsvoorstel verwerkt, waarna in september en oktober de consultatie van enkele partijen plaatsvindt. In november 2006 gaat de ministerraad met de 1^{ste} tranche akkoord. Vervolgens wordt het naar de Raad van State gestuurd.

1^{ste} tranche niet naar de Tweede Kamer; afspraken in *Bestuursakkoord*

Rond die tijd treedt een nieuw kabinet (Balkenende IV) aan; de nieuwe minister van VWS is Ab Klink³⁰. Al vrij snel wordt besloten de 1^{ste} tranche van het wetsvoorstel – waarover de Raad van State inmiddels advies heeft uitgebracht - niet naar de Tweede Kamer te

²⁷ *Handelingen II 2005-2006*, 19 januari 2006.

²⁸ *Kamerstukken II 2005-2006*, 22894, nr. 86.

²⁹ *Kamerstukken II 2005-2006*, 22894, nr. 104.

³⁰ Ab Klink was minister van VWS van 22 februari 2007 tot 14 oktober 2010.

zenden. Het nieuwe kabinet wil namelijk geen wetsvoorstel indienen dat vooral gericht is op lastenreductie, maar in plaats daarvan komen met één breed wetsvoorstel met daarin ook de voornemens op het terrein van alcoholmisbruik die zijn opgenomen in het *Coalitieakkoord*³¹ en het *Beleidsprogramma 2007-2011*³². Het gaat dan specifiek om strenger toezicht op de DHW en de kabinetswens gemeenten toe te staan de leeftijdsgrens rond de verkoop 'en wellicht in de toekomst het bezit' van alcohol te verhogen tot 18 jaar. Onder het kopje 'Dialogo' worden in het *Beleidsprogramma 2007-2011* enige maatregelen genoemd die bijval krijgen, zoals het neerleggen van het leeftijdsgrenztoezicht bij gemeenten en het verbieden van de verkoop van alcohol in supermarkten.

Voor het opstellen van een nieuw (weer breed) wetsvoorstel is het relevant dat er in het kader van het *Bestuursakkoord Rijk-Gemeenten*³³ waarover minister Guusje ter Horst van BZK en de VNG het op 4 juni 2007 eens zijn geworden, afgesproken is dat een deel van de extra €150 miljoen die BZK structureel beschikbaar heeft voor lokale veiligheid besteed zal worden aan decentralisatie van het toezicht op de DHW.

Met dit *Bestuursakkoord* zijn er dan eindelijk afspraken gemaakt over de overdracht van het toezicht naar de gemeenten en de financiering daarvan.

Nieuw alcoholbeleid wordt in *Hoofdlijnenbrief* uitgewerkt

In november 2007 sturen de ministers van VWS, BZK en Jeugd en Gezin (Ab Klink, Guusje ter Horst en André Rouvoet) de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid*³⁴ naar de Tweede Kamer. In deze brief is neergelegd dat de minister van VWS systeemverantwoordelijkheid voor dit beleidsterrein draagt, dat de minister voor Jeugd en Gezin de regie voert over het thema gezond opgroeien en dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor het beleid ten aanzien van de openbare orde en veiligheid.

In de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* wordt onder meer ingegaan op de inhoud van het nieuwe brede wijzigingsvoorstel DHW. Zoals in het *Bestuursakkoord Rijk-Gemeenten* is afgesproken wordt voorgesteld het toezicht naar de gemeenten te decentraliseren.

Vooruitlopend op de wetswijziging zal een *Pilot toezicht Drank- en Horecawet* van start gaan. Bijna 40 gemeenten – verdeeld over 15 pilotgebieden - krijgen de mogelijkheid daaraan mee te doen en aldus proef te draaien met het toezicht op de DHW.

In de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* wordt aangegeven dat nog altijd het voornemen bestaat in het wetsvoorstel het instrument schorsing te introduceren voor horeca en slijterij. Het kabinet wil dat echter uitbreiden naar de niet-vergunningplichtige detailhandel. Dat betekent dat supermarkten voortaan een tijdelijk verkoopverbod opgelegd kunnen krijgen. De lastenreductiemaatregelen uit de 1^{ste} tranche, met name de vereenvoudiging van het vergunningstelsel, zullen ook in het nieuwe wetsvoorstel komen, evenals de landelijke regels voor paracommerciële instellingen.

³¹ *Kamerstukken II 2006-2007*, 30891, nr. 4.

³² http://www.europa-nu.nl/9291000/d/tk31070_1bijl.pdf.

³³ http://www.combinatiefuncties.nl/io%5Cdownloads%5Cdownloads%5CBestuursakkoord_Samen_aan_de_slag_VNG.pdf.

³⁴ *Kamerstukken II 2007-2008*, 27565, nr. 35.

Uit de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* blijkt dat het kabinet de lijn uit het *Beleidsprogramma 2007-2011* doorzet en uitdrukkelijk heeft gekozen voor decentralisatie van het alcoholbeleid. Daarom blijven de voorstellen niet beperkt tot overdracht en financiering van het toezicht en het aanbieden van nieuwe sanctie-instrumenten. Het kabinet wil de gemeenten óók meer financiële en bestuurlijke vrijheid geven om alcoholmisbruik aan te pakken. In de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* wordt dan ook de introductie van de gemeentelijke bestuurlijke boete aangekondigd. De baten van opgelegde gemeentelijke bestuurlijke boetes zullen naar de gemeentekas vloeien. Ook krijgen de gemeenten extra verordenende bevoegdheden. De belangrijkste zijn wel het recht om één verstrekkingleeftijd van 18 jaar vast te stellen en het recht om jongeren strafbaar te stellen voor alcoholbezit in het openbaar. Beide voornemens waren al in het *Beleidsprogramma 2007-2011* opgenomen. Verder wil het kabinet gemeenten in staat stellen prijsacties in horeca en detailhandel aan te pakken (een voornemen dat ook al genoemd werd in de *Alcoholnota 2001-2003*) en ze het recht geven te besluiten dat jongeren na een bepaald tijdstip niet meer worden toegelaten in de horeca. Dit laatste voorstel is een reactie op het burgerinitiatief van de actiegroep *Vroeg op Stap* die – ter bescherming van de jeugd - ijvert voor vroegere horecasluitingstijden, bij voorkeur landelijk geregeld. Ten aanzien van zoete (mix)drankjes wordt in de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* opgenomen dat er onderzoek komt naar de EU-rechtelijke mogelijkheden om daartegen drempels op te werpen.

Tijdens het overleg over de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* van de drie ministers met de Tweede Kamer (op 18 december 2007)³⁵ blijkt dat de meeste fracties niet willen dat alle gemeenten bevoegd worden de leeftijdsgrens voor de verstrekking van zwak-alcoholhoudende drank te verhogen naar 18 jaar³⁶. De Tweede Kamer vindt het wel goed dat de DHW *experimenten* met één leeftijdsgrens van 18 jaar voor drankverstrekking mogelijk gaat maken (motie Joldersma/Voordewind³⁷).

De Tweede Kamer wil verder niet dat gemeenten de bevoegdheid krijgen om jongeren strafbaar te stellen voor openbaar alcoholbezit. Minister Guusje ter Horst van BZK zegt daarop toe dat dit landelijk wordt geregeld.

De Tweede Kamer neemt tijdens de overleggen over de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* in december 2007 ook de motie Bouwmeester³⁸ aan waarin de regering wordt verzocht in de DHW landelijk te regelen wanneer supermarkten die de leeftijdsgrenzenbepalingen niet naleven een verkoopverbod krijgen opgelegd.

Bovendien neemt de Tweede Kamer de motie Schippers³⁹ aan die verzoekt om met spoed te komen met de toegezegde lastenreductiemaatregelen. Het kabinet wijst dat laatste verzoek af⁴⁰. Het zou immers betekenen dat er toch twee tranches komen. En twee wetsvoorstellen na elkaar betekent volgens het kabinet alleen maar verwarring,

³⁵ *Kamerstukken II 2007-2008*, 27565, nr. 57.

³⁶ *Kamerstukken II 2007-2008*, 27565, nr. 41.

³⁷ *Kamerstukken II 2007-2008*, 27565, nr. 36.

³⁸ *Kamerstukken II 2007-2008*, 27565, nr. 43.

³⁹ *Kamerstukken II 2007-2008*, 27565, nr. 44.

⁴⁰ *Kamerstukken II 2007-2008*, 27565, nr. 59

onduidelijkheid en méér lasten. Het kabinet voert de motie Schippers derhalve niet uit, maar zegt wel toe het wetgevingstraject te bespoedigen door een projectorganisatie in het leven te roepen.

Breed wetsvoorstel wordt aan Tweede Kamer aangeboden

In april 2008 wordt het wetgevingsproces opnieuw opgestart. Er wordt weer een interne startnotitie wetgeving opgesteld. Vrij snel daarna wordt de *VWS-projectgroep DHW* die inmiddels in het leven was geroepen, verbreed tot een *Interdepartementale projectgroep DHW*. Dit omdat al gauw blijkt dat de ministers van BZK en Jeugd en Gezin (Guusje ter Horst en André Rouvoet) het nieuwe wetsvoorstel mede voor hun verantwoordelijkheid wilden nemen.

Vanwege de extra personele capaciteit als gevolg van het functioneren van de *Interdepartementale projectgroep DHW* (van 1 naar 3 FTE) kan het hele wetswijzigingstraject, inclusief alle consultaties/toetsen en de verplichte adviesaanvragen, onder meer bij de Raad van State, al na ruim één jaar worden afgerond.

Medio juli 2009 wordt het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden⁴¹. In dit wetsvoorstel zijn alle maatregelen verwerkt uit de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid*, althans voor zover deze betrekking hebben op de DHW. Er zijn wel enkele aanpassingen als gevolg van de aangenomen moties en toezeggingen tijdens het overleg in december 2007. Zo is de strafbaarstelling van jongeren die alcohol op de openbare weg bezitten landelijk geworden en is een experimenteerartikel opgenomen, waardoor een aantal gemeenten de verstrekkingleeftijd kan verhogen tot 18 jaar. Bovendien wordt een zogenaamde ‘three-strikes-out’-bepaling voor alle niet-vergunningplichtige detailhandel voorgesteld. Indien ondernemers van dergelijke bedrijven driemaal binnen één jaar veroordeeld worden voor verkoop van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar wordt een verkoopverbod van minimaal één tot maximaal twaalf weken opgelegd.

Op één punt is het wetsvoorstel anders ingevuld dan met de Tweede Kamer besproken: er komen voor paracommerciële instellingen geen landelijke verstrekkingregels in de DHW, maar er wordt in de wet vastgelegd dat gemeenten een verordening rond paracommerciële horeca moeten vaststellen.

In het najaar van 2009 komt de Tweede Kamer met een verslag⁴², waarop begin 2010 door de drie betrokken bewindslieden wordt gereageerd⁴³.

Wetsvoorstel wordt aangepast en uiteindelijk door beide Kamers aangenomen

Op 20 februari 2010 valt het Kabinet Balkenende IV. Kort daarop wordt in de Commissie Volksgezondheid besloten de Tweede Kamer voor te stellen het wetsvoorstel controversieel te verklaren⁴⁴. Dit Commissie voorstel wordt echter door de Tweede Kamer

⁴¹ *Kamerstukken II 2008-2009*, 32022, nr. 2.

⁴² *Kamerstukken II 2009-2010*, 32022, nr. 5.

⁴³ *Kamerstukken II 2010-2011*, 32022, nr. 6

⁴⁴ *Kamerstukken II 2009-2010*, 32333, nr. 1

plenair niet overgenomen⁴⁵. Hierdoor kan in het voorjaar van 2010 de openbare behandeling in eerste termijn van het wetsvoorstel toch doorgang vinden⁴⁶. Na de verkiezingen in juni 2010 wordt echter alsnog besloten het wetsvoorstel controversieel te verklaren⁴⁷.

In oktober 2010 treedt het nieuwe kabinet Rutte I aan. De nieuwe minister van VWS, Edith Schippers⁴⁸, besluit vervolgens – samen met haar collega van Veiligheid en Justitie (V&J), Ivo Opstelten - het wetsvoorstel niet in te trekken, maar op onderdelen aan te passen. Hiertoe wordt een nota van wijziging opgesteld⁴⁹. Hierin wordt voorgesteld de gemeentelijke experimenten met één leeftijdsgrens van 18 jaar te schrappen en de strafbaarstelling van jongeren onder de 16 jaar voor alcoholbezit uit te breiden naar alle voor publiek toegankelijke plaatsen, dus naar de detailhandel en de horeca. De ‘three-strikes-out’-bepaling wordt facultatief. Naar aanleiding van die nota van wijziging komt de Tweede Kamer met een nieuwe serie vragen⁵⁰.

In juni 2011 wordt het herziene wetsvoorstel in de Tweede Kamer besproken en aangenomen⁵¹. De strafbaarstelling van jongeren wordt door de Tweede Kamer middels amendement weer ingeperkt: het verbod zal niet gelden in de detailhandel.

Het wetsvoorstel wordt in juli 2011 aan de Eerste Kamer aangeboden⁵². Aldaar wordt het aangeduid als wetsvoorstel *Terugdringen alcoholgebruik onder jongeren*. In oktober 2011 stellen diverse fracties in de commissie VWS van de Eerste Kamer schriftelijke vragen⁵³, die eind november door de regering worden beantwoord⁵⁴. Deze beantwoording wordt echter onvoldoende geacht. Derhalve besluit de Eerste Kamer tot een tweede ronde vragen. Die volgt in februari 2012⁵⁵, met beantwoording begin maart 2012⁵⁶.

Uiteindelijk vindt dan toch op 22 mei 2012 de openbare behandeling in de Eerste Kamer plaats. Dit ondanks het feit dat op dat moment het kabinet Rutte I inmiddels demissionair is geworden. Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen⁵⁷. De Koningin tekent het voorstel op 24 mei 2012, de plaatsing in het Staatsblad⁵⁸ is op 12 juni 2012. Eind

⁴⁵ *Kamerstukken II 2009-2010*, 32333, nr. 14.

⁴⁶ *Handelingen II 2009-2010*, 7 april en 12 mei 2010.

⁴⁷ *Kamerstukken II 2009-2010*, 32333, nr. 58

⁴⁸ Edith Schippers is minister van VWS sinds 14 oktober 2010.

⁴⁹ *Kamerstukken II 2010-2011*, 32022, nr. 41.

⁵⁰ *Kamerstukken II 2010-2011*, 32022, nr. 42.

⁵¹ *Handelingen II 2010-2011*, 14, 15 en 28 juni 2011.

⁵² *Kamerstukken I 2010-2011*, 32022, nr. A.

⁵³ *Kamerstukken I 2010-2011*, 32022, nr. B.

⁵⁴ *Kamerstukken I 2010-2011*, 32022, nr. C.

⁵⁵ *Kamerstukken I 2011-2012*, 32022, nr. D.

⁵⁶ *Kamerstukken I 2011-2012*, 32022, nr. E.

⁵⁷ *Handelingen I 2011-2012*, 22 mei 2012.

⁵⁸ Stb. 2012, 237.

augustus 2012 wordt in het Staatsblad het Besluit van 17 augustus 2012 geplaatst⁵⁹ waarmee definitief wordt vastgelegd dat de wijziging van de DHW 1 januari 2013 in werking treedt.

Waarom het zo lang duurde

De belangrijkste reden waarom het wetstraject zo lang duurde is dat het tot 2007 onmogelijk bleek de overdracht van het toezicht naar tevredenheid van alle betrokken partijen goed te regelen. Het ging immers om zaken waarover interdepartementaal én met de VNG afspraken gemaakt moesten worden, zoals: welk deel van het toezicht blijft landelijk geregeld, welk lokaal? Wat is op lokaal niveau de rol van de gemeentelijke toezichthouders en wat die van de politie? Wordt de politie medetoezichthouder? Krijgt de gemeente de regierol? Wat zijn de bestuurslasten bij overdracht van het toezicht? Mogen gemeenten het instrument van bestuurlijke boete toepassen? Zo ja, komen de baten dan uiteindelijk ook in de gemeentekas? Welk departement gaat de overdracht van het toezicht financieren? Omdat het om een complete, dan wel een gedeeltelijke overdracht van toezichtstaken naar gemeenten zou gaan, was het vanaf het begin af aan voor de meeste betrokkenen duidelijk dat er structureel extra budget daarvoor vrij moest worden gemaakt. Het alternatief, de sector mee laten betalen aan het toezicht, lag (te) gevoelig. Zowel minister Els Borst-Eilers als minister Hans Hoogervorst, die het beiden niet is gelukt om binnen hun ambtstermijn deze interdepartementale discussies tot een bevredigend einde te brengen, kozen er uiteindelijk voor andere, minder controversiële wijzigingen van de DHW prioriteit te geven en de wetwijziging over gemeentelijke toezicht vooruit te schuiven.

Pas in 2007 werd de impasse over de toezichtsverdeling doorbroken toen minister Guusje ter Horst in het kader van het *Bestuursakkoord Rijk-Gemeenten* met de VNG afspraken maakte over besteding van de gelden uit de Enveloppe Veiligheid.

Een tweede reden waarom het hele wetgevingstraject lang heeft geduurd is dat bij vrijwel elke kabinetswissel een nieuwe minister van VWS aantrad met nieuwe ideeën en beleidsvoornemens op het alcoholdossier. In de twaalf jaar die dit wetstraject heeft geduurd zijn er zes ministers van volksgezondheid geweest: Els Borst-Eilers, Eduard Bomhoff, Aart Jan de Geus, Hans Hoogervorst, Ab Klink en Edith Schippers. Elke nieuwe minister had nieuwe ideeën, visies en beleidsvoornemens op het alcoholdossier. Die hingen natuurlijk deels samen met hun politieke kleur. Drie keer koos de nieuwe minister ervoor zijn of haar nieuwe alcoholbeleid toe te lichten en te motiveren in een aparte beleidsbrief of beleidsnota. Allereerst was er natuurlijk de *Alcoholnota 2001-2003* van minister Els Borst-Eilers, waarin de gemeentelijke toezichthouder werd aangekondigd. Later volgden nog de *Beleidsbrief Alcohol en Jongeren* van minister Hans Hoogervorst en de *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* van ministers Ab Klink, Guusje ter Horst en André Rouvoet.

Vanzelfsprekend hoopten zij met het motiveren van hun beleid in een nota of brief een breed draagvlak te creëren voor hun voorstellen. Het alcoholdossier is een politiek gevoelig dossier en dan is het verstandig om - vóór je met een wetsvoorstel komt – te weten hoe

⁵⁹ Stb. 2012, 380.

groot de steun voor je maatregelen is. De belangen zijn ook erg divers: de bierbrouwers, de telers van brouwergerst, de wijnimporteurs, de gedistilleerdbranche, de horeca, de levensmiddelenbranche, de ketenslijters, de zelfstandige slijters, de adverteerders, de media, de verzekeraars, maar ook de verslavingszorg, de GGD-en, de voorlichtingsorganisaties en – last but not least – de burgers zelf.

Het alcoholdossier bleek dus het afgelopen decennium bij uitstek een dossier waarop de nieuwe minister van volksgezondheid zich wenste te profileren. Omdat er geen Europese regels zijn met betrekking tot het tegengaan van schadelijk alcoholgebruik, kan profilering ook vrij makkelijk. Zijn dergelijke regels er wel, dan ben je als lidstaat gebonden aan wat er op Europees niveau is afgesproken. Het alcoholbeleid is wat Europa betreft nog een redelijk “vrij” dossier. Een lidstaat dient zich vanzelfsprekend wel te houden aan enkele algemene grondbeginselen van de Europese Unie, zoals vrij verkeer van goederen. Waar het in elk geval op neer kwam is dat nieuwe ministers vaak niet kozen voor de snelle weg van het indienen van een wetsvoorstel met een uitgebreide memorie van toelichting, maar voor de lange weg van eerst een beleidsnota en daarna een wetsvoorstel. Gezien de economische belangen ging het om beleidsdocumenten waarmee de ministerraad moest instemmen. Het proces is dan: eerst een concept-nota, vervolgens de verplichte consultaties en dan de ministerraad. Pas daarna volgt aanbidding aan de Tweede Kamer en een Algemeen Overleg of een Notaoverleg. Zoiets duurt al met al één jaar. In de praktijk betekende dat een even lange vertraging van het wetstraject. Dit vooral omdat alle betrokkenen bij een dergelijk traject - en zeker de bewindspersonen - eerst willen afwachten hoe het belanghebbend bedrijfsleven, de maatschappelijke organisaties, de andere leden van het kabinet en de Tweede Kamer zullen reageren op de voorstellen in de beleidsbrief of de beleidsnota.

De derde reden voor de lange duur van het wetstraject was dat vlak na de start van Balkenende IV de ministers van BZK en Jeugd en Gezin, Guusje ter Horst en André Rouvoet, aangaven zich medeverantwoordelijk te voelen voor het alcoholdossier. Minister Ab Klink van VWS vond dit positief. Voortaan trokken deze bewindslieden op dit dossier met z'n drieën op. Alle relevante beleidsdocumenten werden vanaf toen ook door deze drie ministers ondertekend. De parlementaire debatten over de wijzigingen van de DHW werden tijdens Balkenende IV ook met dit drietal gevoerd. Ten tijden van het kabinet Rutte I is dat aantal teruggebracht tot twee: de minister van VWS, Edith Schippers, en de minister van V&J, Ivo Opstelten.

Het is natuurlijk logisch dat meer betrokken bewindspersonen een vertragende werking had: hoe meer mensen verantwoordelijk zijn, hoe meer afstemming nodig is, hoe trager het gaat, zeker als het gaat om bewindspersonen van verschillende politieke signatuur.

In het geval van dit wetsvoorstel heeft de betrokkenheid van andere ministers echter de noodzakelijke doorbraak betekend in de jaren durende discussie over de overdracht van het toezicht naar de gemeenten en de financiering daarvan. Het feit dat naast de minister van VWS ook de ministers van BZK, Jeugd en Gezin en - later - V&J hun verantwoordelijkheid namen voor het alcoholbeleid heeft het proces vertraagd, maar door hun betrokkenheid werd het óók mogelijk dat de gemeentelijke toezichthouder DHW die in 2000 werd aangekondigd uiteindelijk in 2013 van start kan gaan.