



Adviescollege
toetsing regeldruk

► Retouradres Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
De heer drs. P. Blokhuis
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/MK/bs/ATR0595/2019-U052

Uw referentie

Datum 2 mei 2019

Betreft Wijziging van de Drank- en Horecawet (DHW) in verband met het Nationaal Preventieakkoord en de evaluatie van de wet

ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte heer Blokhuis,

Op 18 maart 2019 is aan ATR voor advies aangeboden de Wijziging van de Drank- en Horecawet (DHW) in verband met het Nationaal Preventieakkoord en de evaluatie van de wet. Er is tegelijkertijd een internetconsultatie gestart (<https://www.internetconsultatie.nl/drankenhorecawet>). De reactietermijn verstrijkt op 8 mei 2019.

De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt twee redenen om de wet te wijzigen. De eerste reden is om afspraken uit het Nationaal Preventieakkoord¹ over het terugdringen van het gebruik van alcohol in de wet op te nemen. Deze wijzigingen moeten uiteindelijk een bijdrage leveren aan een minder problematisch alcoholgebruik in Nederland. De tweede reden is om de aanbevelingen uit de evaluatie van de wet in de wet te verwerken, zoals bijvoorbeeld die tot het schrappen van de specifieke inrichtingseisen voor horeca-instellingen. Met de tweede categorie wijzigingen komt onnodige regelgeving te vervallen, waardoor de regeldruk voor horeca-instellingen afneemt.

Het college vindt dat de toelichting bij de wetswijziging de intentie van deze wijziging helder is verwoord. De doelstelling is om het problematisch alcoholgebruik in 2040 onder de 5% te brengen. Het college acht het van belang dat deze doelstelling op de meest effectieve en lastenluwe weg wordt verwezenlijkt. Met dit advies willen we daaraan bijdragen.

Inhoudelijk bevat het wetsvoorstel acht wijzigingen:

1. De introductie van een verbod op prijsacties bij de verkoop van alcohol. Prijsacties met meer dan 25% korting zijn na wijziging van de wet niet langer toegestaan;
2. De introductie van regels voor de verkoop op afstand (internet, telefoon en dergelijke) van alcoholhoudende dranken:
 - a. de verplichting om bij het plaatsen van een (online) bestelling met behulp van een leeftijdsverificatiesysteem vast te stellen dat de koper de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Lagere regelgeving gaat aan het leeftijdsverificatiesysteem eisen stellen;

¹ Nationaal Preventieakkoord, Naar een Gezonder Nederland, 23 november 2018.

- b. de introductie van een verbod op telefonische verkoop van alcoholhoudende dranken zodra een sluitend leeftijdsverificatiesysteem beschikbaar is (omdat verificatie van de leeftijd bij telefonische verkoop niet mogelijk is);
 - c. de introductie van de verplichting voor de (online) verkoper om een geborgde werkwijze te hebben (en te beschrijven) waarmee duidelijk is hoe in de keten op weg naar aflevering c.q. verstrekking van de alcohol (aan de deur of bij een ophaalpunt) de minimumleeftijd van 18 jaar wordt gecontroleerd. Lagere regelgeving gaat eisen aan deze geborgde werkwijze stellen;
 - d. de introductie van een aansprakelijkheid van de (online) verkoper voor de naleving van de controles op leeftijd in de keten op weg naar aflevering c.q. verstrekking.
3. Het strafbaar stellen van volwassenen die alcohol aan minderjarigen doorgeven.
 4. Het uitzonderen van 16- en 17-jarige testkopers in het kader van toezicht van een strafbaarstelling;
 5. Het uitzonderen van de strafbaarstelling van 14- en 15-jarige VMBO leerlingen die in het kader van horecastage leren alcohol te verstrekken;
 6. Het scheppen van een wettelijke grondslag voor de onafhankelijke positie en vergoeding van de Landelijke Examen Commissie. Deze commissie zorgt voor de erkenning van de diploma's en het beheer van het Register Inschrijving sociale hygiëne;
 7. Het vervallen van het Besluit eisen inrichtingen DHW, waardoor er geen aanvullende eisen (ten opzichte van die van het Bouwbesluit) aan de horeca-instellingen worden gesteld;
 8. Het veranderen van de naam van de wet in Alcoholwet, omdat de naam DHW de lading niet meer dekt.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Onderbouwing nut en noodzaak

Nut en noodzaak van de wijzigingen zijn in de toelichting per wijziging beschreven. Waar nodig zijn zij met verwijzing naar onderzoeken en rapporten onderbouwd. De doelen van elk van de wijzigingen zijn verschillend, omdat het om naar aard en inhoud verschillende wijzigingen gaat.

Wijzigingen gericht op het terugdringen van het alcoholgebruik

De wijzigingen zoals hiervoor beschreven onder de nummers 1 tot en met 5 zijn gericht op het terugdringen van problematisch alcoholgebruik in Nederland. De wijzigingen vloeien voort uit het Nationaal Preventieakkoord.² In dit akkoord is met alle betrokken organisaties afgesproken om problematisch alcoholgebruik terug te dringen naar minder dan 5% van de bevolking in 2040. De wijzigingen uit dit wetsvoorstel komen bovenop de reeds geldende maatregelen, zoals die rondom de sociale hygiëne in horeca-stellingen en andere niet-wettelijke maatregelen zoals voorlichtings- en bewustwordingscampagnes. Nut en noodzaak

² Nationaal Preventieakkoord, Naar een Gezonder Nederland, 23 november 2018.

van de maatregelen, in samenhang met de andere maatregelen, om het problematisch drankgebruik terug te dringen zijn toereikend onderbouwd.

Wijzigingen rondom de online verkoop van alcoholhoudende dranken

De wijziging van de bepalingen rondom de online verkoop van alcoholhoudende dranken heeft - in dit kader – nog een specifiek doel, namelijk om de naleving van de huidige leeftijdsgrens van 18 jaar te borgen. Uit onderzoek is gebleken dat de naleving van deze leeftijdsgrens bij online verkoop slechts 2% is.³ Controle vindt – als die al wordt uitgevoerd – alleen plaats op het moment van aflevering. De leeftijdsgrens komt – na wetwijziging – ook te gelden op het moment van bestelling. Een leeftijdsverificatiesysteem bij het plaatsen van een bestelling en een geborgde werkwijze in de keten op weg naar aflevering c.q. verstrekking moeten de naleving verbeteren.

De toelichting is niet geheel duidelijk als het om de concrete doelstelling van de beide wijzigingen gaat. Enerzijds spreekt de toelichting van verbetering van de naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar als doel, hetgeen met de wijzigingen – mede gezien de zeer lage naleving van 2% - op zich wel aannemelijk is te achten. In zoverre zijn nut en noodzaak van de wijziging toereikend onderbouwd. Anderzijds gaat de toelichting⁴ er tegelijkertijd van uit dat beide wijzigingen ook tot een sluitend (verificatie)systeem van controle op leeftijd leiden. Dat betekent dat met de maatregelen online verkoop aan jongeren onder de 18 jaar praktisch niet meer mogelijk is. Of dat doel uiteindelijk met deze wijzigingen zal worden bereikt is zeer twijfelachtig, al is het alleen maar omdat bijvoorbeeld anderen de alcoholhoudende drank voor jongeren kunnen bestellen en in ontvangst kunnen nemen. Vanuit het oogmerk van een sluitend systeem op controle van leeftijd bij verkoop en verstrekking zijn leeftijdsverificatiesysteem en geborgde werkwijze bij nadere beschouwing dus minder logisch. Voor een sluitende en handhaafbare aanpak bij online verkoop is naar alle waarschijnlijkheid meer nodig om tot een sluitende controle en naleving te komen. Als het perspectief van de maatregelen ook een sluitende naleving is, dan is de toelichting op nut en noodzaak van de wijzigingen niet toereikend, omdat deze niet duidelijk maakt hoe de sluitende naleving met de maatregelen wordt bereikt.

1.1. Het college adviseert de toelichting op nut en noodzaak van de wijzigingen rondom de online verkoop van alcoholhoudende dranken te verduidelijken en aan te vullen als het doel van de maatregel ook is om tot een sluitende handhaving en naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar te komen.

Wijziging gericht op het schrappen van specifieke inrichtingseisen

De intrekking van de aanvullende eisen van het Besluit eisen inrichtingen DHW is bedoeld om de regeldruk te verminderen, omdat de eisen onnodig aanvullend zijn op die van het Bouwbesluit. Het gaat hier bijvoorbeeld om eisen als een minimale vloeroppervlakte in de inrichting, luchtverversingscapaciteit, voorzieningen voor elektriciteit, twee afgescheiden wc's en drinkwatervoorzieningen. De beschrijving van nut en noodzaak op dit onderdeel van de wet is toereikend en geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

³ Nuchter, Alcohol & tabaksverkoop aan jongeren 2016.

⁴ Zie in de toelichting de laatste alinea onder 'Ad a. Bestelling met een leeftijdsverificatiesysteem

2. *Minder belastende alternatieven*

Wijzigingen gericht op het terugdringen van het alcoholgebruik

De maatregelen van de Wijzigingswet zien vooral op het tegengaan van alcoholgebruik door minderjarigen (jongeren onder de 18 jaar) en het terugdringen van problematisch alcoholgebruik door de rest van de bevolking. Om problematisch alcoholgebruik tegen te gaan zijn al de nodige maatregelen genomen, zoals bijvoorbeeld door het stellen van eisen rondom de sociale hygiëne in horeca-inrichtingen. Uiteindelijk doel van alle maatregelen is om het problematisch alcoholgebruik in Nederland onder de 5% te brengen.⁵

De voorgestelde maatregelen zijn naar hun aard uitbreidingen van bestaande verboden, zoals het verbod op prijsacties, op telefonische verkoop van alcohol en de strafbaarstelling van het doorgeven van alcohol aan minderjarigen. Omdat het naleven van verboden volgens de methodiek van het Handboek Meting Regeldruk geen regeldruk oplevert, zijn minder belastende alternatieven in principe niet aan de orde.

Wijzigingen rondom de online verkoop van alcoholhoudende dranken

De wijzigingen rondom de online verkoop zijn er met name op gericht om de naleving van het verbod op verkoop aan minderjarigen te verbeteren c.q. sluitend te maken. Zij leveren regeldruk op. Dat geldt in het bijzonder voor de introductie van het leeftijdsverificatiesysteem en de verplichte beschrijving van de geborgde werkwijze. Bij deze maatregelen is de vraag of minder belastende alternatieven voorhanden zijn. Op dit moment is deze vraag om twee redenen niet (goed) te beantwoorden. Allereerst komt dat doordat het doel van de beide verplichtingen niet helder is (zie ook onder 1). Zijn zij bedoeld om de naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar bij online verkoop te verbeteren? Of reikt de doelstelling verder, namelijk ook om tot een sluitende en handhaafbare naleving van de leeftijdsgrens te komen? Beantwoording van de vraag is verder niet (goed) mogelijk, omdat nog niet bekend is hoe systeem en de geborgde werkwijze er uit komen te zien en welke eisen aan beide worden gesteld. Lagere regelgeving moet dit vastleggen. Die is op dit moment (nog) niet beschikbaar. Pas als doelstelling en eisen uit de lagere regelgeving duidelijk zijn, is een afgewogen en finaal oordeel over mogelijk minder belastende alternatieven te geven.

2.1 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken of, en zo ja welke, alternatieven voor een sluitend leeftijdsverificatiesysteem en de geborgde werkwijze in beeld zijn (geweest) en welke argumenten aan de thans gemaakte keuze ten grondslag liggen.

Wijziging gericht op het schrappen van specifieke inrichtingseisen

Het schrappen van de aanvullende eisen aan horeca-inrichtingen geeft gevolg aan daartoe strekkende aanbevelingen uit de evaluatie van de wet uit 2016⁶ en eerdere adviezen van de rechtsvoorganger van ATR uit 2015.⁷ Het is naar de mening van ATR een belangrijke stap dat de regeldruk in deze sector nu ook daadwerkelijk wordt verminderd. Een minder belastend alternatief is gezien de aard van de maatregelen niet aan de orde.

⁵ De omvang van het overmatig alcoholgebruik is nu nog 8,8% van de bevolking; 8,5% is een zware alcoholdrinker.

⁶ Evaluatie inrichtingseisen Drank- en Horecawet, Rapport Pro Facto d.d. 1 juli 2016

⁷ Brief Actal aan de minister van VWS van 24 mei 2015, JtH/RvZ/RB/2015/029 gepubliceerd op www.actal.nl.

3. *Werkbaarheid en merkbaarheid*

Werkbaarheid voorgestelde wijzigingen

De vraag naar werkbaarheid en uitvoerbaarheid is relevant voor de verplichting om bij verkoop op afstand over een leeftijdsverificatiesysteem en geborgde werkwijze te beschikken. Van de overige maatregelen kan naar aard en strekking (verboden) worden aangenomen dat zij werkbaar en uitvoerbaar zijn. Hetgeen al bij nut en noodzaak en minder belastende alternatieven over leeftijdsverificatiesysteem en geborgde werkwijze is opgemerkt, is ook van belang bij de beoordeling van de werkbaarheid en uitvoerbaarheid. Mocht het doel van de beide maatregelen mede zijn een sluitende en handhaafbare naleving van de leeftijds-grens, dan is zeer twijfelachtig of deze met de beide maatregelen wordt bereikt. Indien verificatie uitsluitend gaat bestaan uit het – digitaal - aanvinken van de juiste leeftijd bij bestelling, dan is het systeem niet sluitend, omdat de koper een onjuiste leeftijd kan opgeven. Bovendien kunnen ongeacht de invulling van het verificatiesysteem anderen dan de minderjarige de alcoholhoudende drank bestellen en in ontvangst nemen en deze op hun beurt weer aan de jongere verstrekken. Ander probleem om de werkbaarheid en uitvoerbaarheid (goed) te beoordelen is dat de eisen aan systeem en werkwijze nog niet bekend zijn. Bij gebreke van inzicht hierin is nog geen afgewogen en finaal oordeel over de werkbaarheid te geven. De toelichting zal daarom meer inzicht moeten geven in de werkbaarheid en handhaafbaarheid van een leeftijdsverificatiesysteem en geborgde werkwijze.

Het vorenstaande maakt al enigszins duidelijk dat het niet eenvoudig zal zijn om tot een sluitende controle en handhaving op de minimumleeftijd te komen. Daarom verdient het aanbeveling gebruik en werking van een leeftijdsverificatiesysteem en een geborgde werkwijze met behulp van een praktijkproef vast te stellen alvorens een algehele invoering verplicht te stellen. Een praktijkproef voorkomt onnodige regeldruk voor online aanbieders en bezorgers, mocht uit de praktijkproef blijken dat de eisen niet werkbaar of sluitend zijn.

3.1 Het college adviseert in de toelichting meer inzicht te geven in de werkbaarheid en handhaafbaarheid van het leeftijdsverificatiesysteem en de geborgde werkwijze.

3.2 Het college adviseert om een praktijkproef met de beide instrumenten uit te voeren alvorens tot een verplichte invoering ervan te besluiten.

Werkbaarheid meldingsprocedure ten behoeve van de bijschrijving van nieuwe leidinggeevenden

De DHW bevat de verplichting om nieuwe leidinggeevenden van slijterijen en horeca-instellingen bij te laten schrijven op het aanhangsel bij de vergunning (artikel 8). Met ingang van 2013 is niet langer vereist dat in een dergelijk geval een nieuwe vergunning wordt aangevraagd. Bijschrijving kan plaatsvinden op basis van een melding, als aan de volgende voorwaarden is voldoen:

- De leidinggevende moet de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt.
- Hij mag niet getuigen van slecht levensgedrag.
- Hij mag niet onder curatele staan.
- Hij moet beschikken over een verklaring Sociale Hygiëne.

Sinds de wijziging van de wet per 2013 heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die het mogelijk maken tot een minder belastende uitvoering van deze meldplicht te komen. Daartoe behoren de totstandkoming van het digitale Register Sociale Hygiëne, wat online

raadpleegbaar is, en de overheidssystemen, waarin informatie over het gedrag is opgenomen (onder meer ten behoeve van de verstrekking van VOG's). Deze ontwikkelingen maken het mogelijk om in het kader van de melding te volstaan met een (lastenluwe) melding van uitsluitend naam en BSN-nummer. Het meesturen van bewijsstukken, zoals de verklaring Sociale Hygiëne en een verklaring over de onder curatelestelling, kan in het vervolg achterwege blijven. Een aantal gemeenten hanteert inmiddels deze best practice. Er zijn echter ook nog gemeenten die bij de melding om bewijsstukken vragen, zoals de al eerder genoemde verklaring Sociale Hygiëne en een schriftelijke verklaring dat de leidinggevende niet onder curatele is gesteld. Hiervoor is al aangegeven dat het wetsvoorstel onnodige eisen in de regelgeving wegneemt (de inrichtingseisen). Het verdient aanbeveling om tegelijkertijd hetzelfde te doen met onnodige belemmeringen in de uitvoering. Eén van de mogelijkheden is om alle gemeenten uitvoering te laten geven aan de hierboven genoemde best practice bij melding van leidinggevendenden.

3.3 Het college adviseert om met gemeenten afspraken te maken over de invoering van de best practice bij melding van nieuwe leidinggevendenden.

Merkbaarheid

Twee wijzigingen zijn voor aanbieders van alcoholhoudende dranken qua gevolgen merkbaar. Allereerst is dat de verplichting om de twee nieuwe instrumenten (leeftijdsverificatiesysteem en geborgde werkwijze) te implementeren. Hiervoor zullen aanbieders extra kosten moeten maken. Daarnaast zullen horeca-inrichtingen de gevolgen van de wet merken. Zij zijn in het vervolg niet meer gebonden aan de eisen van het Besluit eisen inrichtingen DHW en hoeven dus niet meer de betreffende aanpassingskosten te maken.

4. Berekening regeldrukgevolgen

In de toelichting is een regeldrukparagraaf opgenomen. Deze vermeldt dat het wetsvoorstel gevolgen heeft voor bedrijven die online alcoholhoudende dranken aanbieden. Het noemt met name de regeldruk als gevolg van de verplichting om een leeftijdsverificatiesysteem en een geborgde werkwijze te hebben. Beschrijving en berekening van de gevolgen van de introductie van deze verplichtingen blijven echter achterwege. Die zijn volgens de toelichting pas mogelijk als de lagere regelgeving beschikbaar is. Op zich is dat correct. De regeldruk voor de online aanbieders zal daarom pas in de toelichting op de lagere regelgeving kunnen worden beschreven en berekend. Pas op dat moment zal ATR hierover kunnen oordelen. Het college wijst er wel op dat de nieuwe verplichtingen ook gevolgen hebben voor de pakket- en bezorgdiensten. De verkoper is op basis van de wet namelijk verantwoordelijk voor het controleren door de pakket- of bezorgdienst. Hij zal daarover met deze diensten afspraken willen c.q. moeten maken. De toelichting op de wet noemt deze gevolgen niet.

In de toelichting ontbreken een beschrijving en berekening van de gevolgen van het schrappen van de eisen aan de horeca-inrichtingen. Dat is niet correct. Het wetsvoorstel schrapt de wettelijke grondslag van het besluit. Het besluit komt daardoor van rechtswege te vervallen. Het ligt daarom voor de hand om in de toelichting op het wetsvoorstel de (positieve) gevolgen voor de regeldruk te beschrijven en berekenen. Het ligt minder voor de hand om dat op een later moment te doen, bijvoorbeeld op het moment dat hierover een afzonderlijke kennisgeving wordt gedaan. In de toelichting ontbreekt verder een beschrijving en berekening van de kennismemingskosten.

4.1 Het college adviseert in de regeldrukparagraaf de gevolgen voor de bezorg- en pakketdiensten in beeld te brengen en de gevolgen voor de horeca-instellingen te beschrijven en berekenen.

Dictum

De beschrijving van nut en noodzaak van twee maatregelen van het wetsvoorstel heeft verduidelijking en aanvulling. Ook de passage over de minder belastende alternatieven heeft aanvulling. Een finaal oordeel over nut en noodzaak, minder belastende maatregelen en werkbaarheid is nog niet mogelijk bij gebreke van een nadere toelichting op doel en invulling van de maatregelen bij online verkoop. Bij de verantwoording van de regeldrukgevolgen ontbreken de eenmalige kennisnemingskosten en de gevolgen van het schrappen van het Besluit eisen horeca-inrichtingen.


Het wetsvoorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.


Het college benadrukt dat dit dictum geen inhoudelijke oordeel is over het voorstel maar alleen de onderbouwing ervan betreft.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

w.g.


Voorzitter


Secretaris