Protocol inzet testkopers bij toezicht op artikel 20 Alcoholwet gemeente Lelystad

1. Inleiding

Op grond van artikel 20 van de Alcoholwet is het verboden om bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank te verstrekken aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.

Alcoholverstrekkers moeten vaststellen of iemand die alcohol wil kopen, 18 jaar of ouder is. De vaststelling houdt in dat de alcoholverstrekker aan iedereen die niet onmiskenbaar 18 jaar oud is, moet vragen naar zijn of haar identiteitsbewijs.

Om een betrouwbaar beeld te verkrijgen van de naleving van de leeftijdsgrens bij alcoholverstrekking en om de naleving daarvan te bevorderen is in het Preventie- en handhavingsplan Alcohol en Drugs 2026 – 2029 opgenomen dat controles zullen worden uitgevoerd op de naleving van artikel 20 van de Alcoholwet. Om een goed beeld te kunnen krijgen van het naleefgedrag kunnen bij deze controles testkopers worden ingezet. In het uitvoeringsprogramma voor vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen het fysieke domein (VTHUP) is de handhaving op alcoholverstrekking aan minderjarigen ook als apart productblad opgenomen met daarin de jaarlijkse capaciteit aan boa’s en handhavingsjuristen die hiervoor beschikbaar is.

2. Doel en reikwijdte

Dit protocol beschrijft de kaders en waarborgen voor de inzet van testkopers door de gemeente Lelystad bij het toezicht op de naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar voor alcoholverstrekking als bedoeld in artikel 20 van de Alcoholwet. Het doel van het protocol is de inzet van testkopers zorgvuldig en proportioneel te laten plaatsvinden.

De inzet van testkopers is gericht op het verkrijgen van een betrouwbaar beeld van de naleving van de leeftijdsgrens bij alcoholverstrekking en het bevorderen daarvan. Het doel is niet om zoveel mogelijk overtredingen te constateren.

3. Juridisch kader

Bij de inzet van testkopers zijn onder meer de volgende wettelijke en beleidsmatige kaders relevant:

- de Alcoholwet, waaronder artikel 20 en artikel 44a;
- het Wetboek van Strafvordering, waaronder artikel 142, voor zover relevant voor de bevoegdheden van boa’s;
- de Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar (BBO);
- het Preventie- en Handhavingsplan Alcohol en Drugs 2025–2028 gemeente Lelystad;
- de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de Uitvoeringswet AVG en het strategische beleid informatiebeveiliging en privacy 2025 – 2028 van de gemeente Lelystad.

De verwerking van persoonsgegevens vindt plaats voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van de wettelijke gemeentelijke handhavingstaak.

4. Uitgangspunten

Voor de inzet van testkopers gelden de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en het verbod op ontoelaatbare uitlokking. Bewijs moet deugdelijk en controleerbaar zijn verkregen en de inzet mag niet zozeer indruisen tegen wat van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in de uitspraak van 23 januari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:195) geoordeeld dat de inzet van testkopers bij handhaving van de leeftijdsgrens onder deze voorwaarden mogelijk is.

4.1 Proportionaliteit

Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de zwaarte van het in te zetten middel in verhouding dient te staan tot het beoogde doel. Bij de beoordeling van de proportionaliteit wordt rekening gehouden met het doel van de controle, de aard van het toezichtsmiddel en de mogelijke gevolgen van de inzet daarvan voor de betrokkenen.

In het Preventie- en handhavingsplan Alcohol en Drugs 2026 – 2029 worden activiteiten beschreven die de gemeente Lelystad de komende vier jaar gaat uitvoeren op het gebied van alcoholpreventie en handhaving van de Alcoholwet. Eén van de activiteiten om schadelijk alcoholgebruik door jongeren te voorkomen, is het controleren op de naleving van artikel 20 van de Alcoholwet. De inzet van testkopers draagt hieraan bij. De burgemeester van de gemeente Lelystad acht de inzet van testkopers proportioneel, gelet op het belang om schadelijk alcoholgebruik door jongeren te voorkomen.

De wijze waarop een testkoper wordt ingezet, staat in redelijke verhouding tot het doel van het toezicht: het bevorderen van de naleving van de leeftijdsgrens van artikel 20 van de Alcoholwet. De inzet wordt niet zwaarder of ingrijpender vormgegeven dan voor het toezicht noodzakelijk is.

4.2 Subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel betekent dat een middel alleen mag worden ingezet als een eventueel lichter middel niet tot voldoende resultaat zal kunnen leiden. Als het doel ook met een minder belastend middel kan worden bereikt, moet voor dat middel worden gekozen. Reguliere controles bieden niet in alle gevallen voldoende mogelijkheden om een betrouwbaar beeld te verkrijgen van de naleving van de leeftijdsgrens. De inzet van testkopers kan daarom een noodzakelijk en geschikt aanvullend toezichtsmiddel zijn.

De ervaring van onze handhavers leert dat zij bij controles moeilijk kunnen vaststellen of alcohol wordt geschonken aan jongeren onder de 18 jaar. Dit heeft verschillende oorzaken:

- gemeentelijke handhavers zijn vanwege hun werk vaak bekend bij alcoholverstrekkers en worden daarom snel herkend;
- alle handhavers zijn onmiskenbaar ouder dan 18 jaar oud. Dit betekent dat zij slechts kunnen observeren of alcohol wordt geschonken aan personen onder de 18 jaar;
- handhavers moeten vaak ergens lang observeren totdat een jongere die niet onmiskenbaar 18 jaar oud is, alcohol bestelt en afrekent. Voor de toezichthouders is het daardoor moeilijk om overtreding van artikel 20 van de Alcoholwet op heterdaad vast te stellen.

Vanwege voorgaande redenen geven de gewone controles geen reëel beeld van de feitelijke naleving van de leeftijdsgrens. De controles leveren weinig overtredingen op, terwijl uit het meest recente nalevingsonderzoek dat de gemeente Lelystad in 2025 heeft laten uitvoeren om de mate van naleving steekproefsgewijs vast te laten stellen, blijkt dat alcoholverstrekkers in de gemeente Lelystad de leeftijdsgrens niet naar behoren naleven met een nalevingspercentage van 30%. Bovendien is de pakkans bij de reguliere controles laag en leidt een lage pakkans vermoedelijk tot een slechtere naleving van het verbod alcohol te verstrekken aan minderjarigen.

Door testkopers in te zetten, kunnen wij een reëel beeld vormen van de naleving van artikel 20 van de Alcoholwet en kan, indien de alcoholverstrekker niet vaststelt of de testkoper 18 jaar of ouder is, handhavend worden opgetreden. Uiteraard is niet het doel om zoveel mogelijk overtredingen te constateren, maar om schadelijk alcoholgebruik te voorkomen.

4.3 Verbod op ontoelaatbare uitlokking

In het bestuursprocesrecht is bewijs dat is verkregen op een wijze die zo zeer indruist tegen dat wat van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, ontoelaatbaar als bewijs. Daarom mag de testkoper:

- de alcoholverstrekker niet tot andere handelingen brengen dan waarop diens opzet al was gericht;
- niet aandringen op verkoop en proberen een weigering niet alsnog te laten omzetten in een verkoop, bijvoorbeeld door overreding of door een derde in te schakelen.

5. Randvoorwaarden voor de inzet van testkopers

Wanneer bij het toezicht op artikel 20 van de Alcoholwet gebruik wordt gemaakt van een testkoper, gelden de volgende randvoorwaarden:

- De inzet vindt plaats met inachtneming van de uitgangspunten van proportionaliteit, subsidiariteit en het verbod op ontoelaatbare uitlokking.
- Voor de inzet komen minderjarige testkopers van 16 of 17 jaar in aanmerking en testkopers van 18, 19 of 20 jaar die op basis van hun uiterlijke kenmerken niet onmiskenbaar de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt.
- De testkoper wordt vooraf zorgvuldig geselecteerd en geïnstrueerd.
- De inzet wordt zodanig voorbereid, begeleid en vastgelegd dat de uitvoering en bevindingen achteraf controleerbaar zijn.
- Bij de inzet wordt rekening gehouden met de veiligheid en positie van de testkoper.
- Persoonsgegevens worden uitsluitend verwerkt voor zover dat noodzakelijk is en met inachtneming van de geldende privacyregels.

6. Aanleiding tot controle

Testkopers kunnen worden ingezet bij alle categorieën alcoholverstrekkers waarop het toezicht op de naleving van artikel 20 van de Alcoholwet zich richt. Het gaat daarbij om commerciële horecabedrijven, zowel droge als natte horeca, paracommerciële horecabedrijven, slijterijen en supermarkten.

De inzet van testkopers kan plaatsvinden naar aanleiding van concrete signalen of eerdere bevindingen die aanleiding geven om de naleving van de leeftijdsgrens bij een alcoholverstrekker te controleren. Zo kunnen ontvangen klachten of meldingen aanleiding vormen voor een controle met een testkoper. Ook kan de omstandigheid dat bij een alcoholverstrekker eerder een overtreding van artikel 20 van de Alcoholwet is geconstateerd, aanleiding zijn om opnieuw te controleren of de leeftijdsgrens wordt nageleefd.

Daarnaast kunnen testkopers worden ingezet voor vervolgonderzoek naar aanleiding van de resultaten van eerder uitgevoerd nalevingsonderzoek. Ook kan de omstandigheid dat een alcoholverstrekker bekendstaat als een inrichting waar veel jongeren komen, aanleiding geven om de naleving van de leeftijdsgrens met behulp van een testkoper te controleren.

De genoemde omstandigheden zijn niet limitatief. Ook andere signalen of omstandigheden kunnen aanleiding geven tot de inzet van testkopers, waarbij per geval wordt beoordeeld of dit toezichtsmiddel passend is.

7. Handhaving en privacy

Wanneer bij een testkoop een mogelijke overtreding van artikel 20 van de Alcoholwet wordt geconstateerd, vindt de verdere beoordeling en eventuele handhaving plaats overeenkomstig de geldende wettelijke kaders en gemeentelijke sanctiestrategie[1].

Bij de inzet van testkopers worden persoonsgegevens verwerkt overeenkomstig de geldende privacywetgeving en het Strategisch beleid informatiebeveiliging en privacy van de gemeente Lelystad.

De concrete uitvoering van testkopen, waaronder de selectie en instructie van testkopers, voorbereiding, begeleiding, uitvoering, verslaglegging en verwerking van persoonsgegevens, wordt uitgewerkt in een interne werkinstructie.

8. Vaststelling en toepassing

Dit protocol is op [datum] vastgesteld door de burgemeester van Lelystad en wordt toegepast met ingang van de datum van vaststelling.

[1] De van toepassing zijnde sanctiestrategie betreft bij het inwerking treden van dit protocol het Handhavingsbeleid horeca en openbare inrichtingen Gemeente Lelystad 2020.