

## Handhavingsbeleid Drank- en Horecawet Neder-Betuwe 2014

De burgemeester van Neder-Betuwe,

Gelezen het voorstel van de afdeling Vergunningverlening & Handhaving, Z/13/19274 - D/INT/13/7575;

Overwegende dat: \* het toezicht op de naleving op de Drank- en Horecawet per 1 januari 2013 is overgedragen aan gemeenten;

\* de burgemeester in medebewind is belast met de uitvoering van de Drank- en horecawet en verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving;

\* de gemeente Neder-Betuwe in voorbereiding op dit beleid heeft samengewerkt met de Regiogemeenten Rivierenland, het handhavingsbeleid volgens een van de regionale modellen is;

\* de sanctietabel behorende bij dit handhavingsbeleid regionaal wordt gehanteerd, waarbij gemeenten een eigen afweging maken of men de bestuurlijke boete toepast;

\* het noodzakelijk is een dergelijk beleid vast te stellen om duidelijkheid te scheppen voor zowel toezichthouders als alcoholverkopers en -afnemers;

Besluit:

Met betrekking tot de handhaving van de Drank- en Horecawet en afdeling 8A van de Algemene Plaatselijke Verordening vast te stellen het 'Handhavingsbeleid Drank- en Horecawet Neder-Betuwe 2014' en de bijbehorende bijlage 'sanctietabel

en

In te trekken het deel over de handhaving van de Drank- en horeca onder B. in 'stappenplannen voor de handhaving van de exploitatievergunning en vergunningen ingevolge de Drank- en Horecawet en Wet op de Kansspelen' behorende bij het 'Vergunningenbeleid Horeca gemeente Neder-Betuwe 2006'

Het handhavingsbeleid luidt als volgt:

### 1. INLEIDING

Met ingang van 1 januari 2013 is de gewijzigde Drank- en Horecawet in werking getreden die de burgemeester in medebewind verantwoordelijk houdt voor de uitvoering. Door de decentralisatie van het toezicht op deze wet worden gemeenten in staat gesteld beter in te spelen op de lokale situatie. De verwachting van het rijk is dat de gemeenten de toezichtstaak efficiënter en effectiever kunnen uitvoeren, waardoor de frequentie van het toezicht naar verwachting zal worden verhoogd.

Voor de landelijke toezichthouders van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit blijven alleen nog de landelijke taken over die niet te herleiden zijn tot een bepaalde gemeente, zoals het toezicht op de bepalingen rond alcoholreclame, op de verstrekkingen van Verklaringen Sociale Hygiëne door het SVH en op de naleving van enkele specifieke regels rond alcoholverstrekking in het personenvervoer, op legerplaatsen en in taxfree shops op luchthavens.

De landelijke prioriteit ligt bij jeugd en alcohol, hetgeen ook blijkt uit de wetwijziging van de Drank- en Horecawet die per 1 januari 2014 ingaat: verhoging van de leeftijdsgrens voor alcohol van 16 naar 18 jaar. De burgemeester zal verder prioriteiten moeten stellen in de inzet van toezicht binnen beschikbare middelen en een beleid vastleggen over de wijze van handhaving. In samenwerking met de tien gemeenten uit de Regio Rivierenland is een werkgroep gevormd om te streven naar een beleid met een uniforme aanpak. Dit beleid inclusief bijbehorende sanctietabel is conform het regionale model.

### Achtergrond

Een effectief en strategisch alcoholbeleid omvat verschillende interventies die gestoeld zijn op vier pijlers:

1. publiek draagvlak
2. regelgeving
3. handhaving en
4. vroegsignalering

Het handhaven van de regelgeving behoort tot de meest effectieve preventiemaatregelen waarover de overheid beschikt. Handhavingscommunicatie kan de subjectieve pakkans vergroten. Met dit handhavingsbeleid wordt vooral beoogd om schadelijk alcoholgebruik onder voornamelijk jongeren en alco-

---

holgerelateerde openbare ordeproblemen zoals overlast, agressie en geweld en verkeersongevallen tegen te gaan. Op deze overtredingen wordt zwaarder ingezet.

### **Uitgangspunten handhavend optreden**

Bij het constateren van overtredingen van wet- en regelgeving wordt als algemeen uitgangspunt gesteld, dat altijd tegen overtredingen wordt opgetreden. Voorwaardelijk daarbij is uiteraard dat daarvoor een wettelijke bevoegdheid bestaat. De gemeente is in sommige gevallen aangewezen op de prioriteitsstelling van de handhavingpartners (bijv. de politie).

Daarnaast worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- I. Bij de opzet is uitgegaan van de landelijke handhavingsstrategie. Die strategie loopt als een rode draad door het gehele beleid heen. Dit beleid is bedoeld om overtredingen op te heffen en herhaling te voorkomen. Het is ook bedoeld om risicovolle situaties op te heffen.
- II. Bij het beoordelen van een overtreding en het bepalen van de juiste sanctie wordt rekening gehouden met:
  - a. de mogelijke gevolgen van die overtreding, en;
  - b. de omstandigheden waaronder die overtreding is begaan, en;
  - c. de houding en het gedrag van de overtreder, en;
  - d. de voorgeschiedenis; en
  - e. het subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel. Dit wil zeggen dat de sanctie moet worden toegepast die het minst ingrijpend is en het beste past om het gestelde doel te bereiken. Dit betekent dat bij een overtreding niet standaard één bepaalde interventie mogelijk is. De toezichthouder moet in elke specifieke situatie bepalen welke sanctie de beste is. Daarbij wordt corrigerend opgetreden en eventueel ook sanctionerend.
- III. Als de toezichthouder een overtreding constateert, past hij de sanctietabel (bijlage) toe. Als het bevoegd gezag van het stappenplan wil afwijken, wordt die afwijking nadrukkelijk gemotiveerd.

### **Juridisch basis**

De wettelijke bevoegdheid tot het doen naleven van wetten en regels is gelegen in artikel 125 van de Gemeentewet en in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5:21 en artikel 5:32). De Drank- en horecawet (artikel 44a) biedt de burgemeester de bevoegdheid om bestuurlijke boeten op te leggen. Daarnaast is in artikel 19a van de Drank- en horecawet een extra handhavingsbevoegdheid aan de burgemeester toegekend: het tree-strikes-you're out-principe. Artikel 32 biedt de burgemeester de mogelijkheid een Drank- en Horecawetvergunning te schorsen voor maximaal 12 weken. Tot slot zijn in de Drank- en horecawet imperatieve en facultatieve intrekingsgronden voor verleende vergunningen opgenomen.

## **2. RISICOANALYSE**

Het is van belang om inzichtelijk te maken welke negatieve effecten op kunnen treden wanneer geen toezicht gehouden wordt en hoe groot de kans is dat negatieve effecten optreden. De effecten in het kader van de Drank- en horecawet zijn de volgende:

1. **gevaar voor de gezondheid:** schade voor de gezondheid kan ontstaan bij het verstrekken (schenken of verkopen) van alcoholhoudende drank aan 18-minners of het voorhanden hebben van alcoholhoudende drank bij 18-minners, of het doorschenken van alcoholhoudende drank;
2. **aantasting openbare orde, veiligheid of zedelijkheid:** maatschappelijk ongewenst gedrag dat leidt tot verstoring van de openbare orde, de veiligheid of zedelijkheid. Het gaat om verstoringen in horecabedrijven of in de directe omgeving daarvan door aan horecabedrijven gerelateerde personen (bezoekers en personeel).
3. **oneerlijke concurrentie:** ongelijke kansen of financiële schade kan ontstaan door niet toegestane (horeca)activiteiten in horeca-inrichtingen die ten koste gaan van andere inrichtingen, niet toegestane horeca-activiteiten in paracommerciële inrichtingen die ten koste gaan van horeca-inrichtingen of het niet voldoen aan wettelijke eisen (inrichtingseisen en eisen die worden gesteld aan leidinggevend).

Aangezien in het verleden door de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit slechts sporadisch rapporten zijn opgemaakt in onze gemeente, is er geen basismateriaal beschikbaar over de directe risico's (effect x kans). Neder-Betuwe heeft in het jaar 2013 veel gecommuniceerd over de regelgeving in de Drank-

en Horecawet en afdeling 8A van de Algemene Plaatselijke Verordening. Het pilotjaar 2014 zal meer inzicht verschaffen over het naleefgedrag van alcoholverstrekkers en jeugdigen. Risico's zijn verder vertaald onder hoofdstuk 7, strategie.

### 3. PRIORITEITEN EN DOELEN

Op basis van de effecten bij de risicoanalyse krijgen de onderwerpen met de gevaar voor de gezondheid de hoogste prioriteit. Deze prioriteiten kunnen ook worden bepaald door politiek-bestuurlijke prioriteiten (lokaal of regionaal) en landelijke prioriteiten. De prioritering is beperkt tot de prioriteiten die op basis van de analyse kunnen worden gesteld. Op basis hiervan kan vervolgens jaarlijks, gecombineerd met de bestuurlijke prioriteiten, een afweging worden gemaakt van de prioriteiten die voor dat jaar gaan gelden. Dit maakt het mogelijk de uiteindelijke prioritering af te stemmen op de bestuurlijke dynamiek.

De uitkomsten van de risicoanalyse worden vertaald naar drie prioriteitsklassen.

Prioriteitsklasse	Risico	
1	Hoge prioriteit	Hoog
2	Gemiddelde prioriteit	Middelhoog
3	Lage prioriteit	Laag / geen risico

### 4. EFFECTDOELSTELLINGEN

Handhaving heeft tot doel om ervoor te zorgen dat de van toepassing zijnde wet- en regelgeving wordt nageleefd. Gelet op de beschikbare middelen kan niet alles worden gehandhaafd: er zullen keuzes gemaakt moeten worden. Wat willen we bereiken, wat gaan we doen en welke inzet past daarbij.

#### Effectdoelstellingen

- verkrijgen van objectieve gegevens over het naleefgedrag
- het terugdringen van risico's voor de volksgezondheid door (overmatig) alcoholgebruik door vooral jongeren;
- het tegengaan van oneerlijke concurrentie door ongeoorloofde activiteiten in (paracommerciële) horecabedrijven.

#### Prestatie- en inputdoelstellingen

Per effectdoelstelling moet worden aangegeven welke prestaties of input daarvoor geleverd of beschikbaar zijn. Prestatiedoelstellingen hebben betrekking op de te leveren prestaties en kunnen worden uitgedrukt in meetbare gegevens: het aantal uit te voeren controles of een andere meetbare prestatie (bijvoorbeeld: in 2014 wordt bij minimaal 60% van de leeftijdsgrenzeninspecties geen overtredingen geconstateerd).

De doelstellingen worden nader uitgewerkt voor het advies aan de gemeenteraad in 2014.

### 5. STRATEGIE INZET INSTRUMENTEN

#### Handhavingsmix

Het algehele doel van toezicht en handhaving is het realiseren van normconform gedrag. Om dat doel te bereiken zijn verschillende instrumenten beschikbaar: informeren, verleiden, afspreken en sanctioneren. Met name de toezichthouders zullen hiervoor over de benodigde competenties moeten beschikken.

Verleiden: mensen proberen te bewegen om zich aan regels te houden

Informeren: vertellen welke regels er zijn, voor wie en waarom

Afspreken: afspraken maken met (individuele) partijen om sanctioneren te voorkomen

Sanctioneren: alle maatregelen die ter beschikking staan om naleving van regelgeving af te dwingen of ongewenst gedrag te bestraffen

#### Redenen om niet na te leven: tafel van 11

Er bestaan verschillende redenen waarom een doelgroep regels niet naleeft. Er zijn 11 mogelijke redenen onderscheiden, de zogenoemde tafel van 11. Een effectief inzet van instrumenten kan worden bereikt door deze redenen van niet naleven te koppelen (doelgroepanalyse).

#### spontane naleving

1. kennis van regels: de (on)bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep;
2. kosten/baten: de (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen;

3. mate van acceptatie: de mate waarin het beleid en de regelgeving (algemeen) aanvaard wordt door de doelgroep;
4. gezagsgetrouwheid doelgroep: de mate van bereidheid van de doelgroep om zich à priori te conformeren aan datgene wat de overheid opdraagt, wat in de wet staat;
5. informele controle: de kans op ontdekking en sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties;

#### *geforceerde naleving*

6. informele meldingskans: de kans dat een overtreding aan het licht komt anders dan door overheidscontrole
7. controlekans: de kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding.
8. detectiekans: de kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt
9. selectiviteit: de (verhoogde) kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden

#### *sanctiekans*

10. sanctiekans: de kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding geconstateerd is
11. sanctie-ernst: de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctie-oplegging

Het naleefgedrag kan per alcoholverstreker worden gerubriceerd in 3 categorieën: koploper (zelden), middenmoter, achterblijver (vaak). Op dit moment ontbreken nog gegevens over het naleefgedrag. Het pilotjaar 2014 is bij uitstek geschikt om hierover informatie te vergaren.

#### **Inzet instrumenten**

De volgende instrumenten zijn inzetbaar:

	<b>Instrument</b>	<b>Criteria voor toepassing</b>
<b>Informeren</b>	Educatief (gericht op kennis doelgroep t.a.v. regelgeving)	Doelgroep is niet bekend met regels, weet niet welk doel de regelen dienen of begrijpen de regels niet (complexiteit van de regels)
	Waarschuwend (gericht op sanctiebeleid en pakkans)	Doelgroep is geneigd de regels te overtreden en onderschat het sanctiebeleid of de kans dat de overtreding wordt gesanctioneerd
	Normatief (appel op sociale norm)	Doelgroep is ongevoelig voor een (sociale) norm binnen de groep
<b>Verleiden</b>	Minder controle bij goed naleefgedrag	Doelgroep ervaart controles als een hoge last
<b>Afspreken</b>	Naar aanleiding van controles afspraken maken (inhoudelijk en procedureel)	Doelgroep is geneigd tot het maken en nakomen van afspraken over beëindigen van overtredingen en het voorkomen van nieuwe overtredingen
<b>Sanctioneren</b>	Bestuurlijke sancties	Sanctioneren na niet nakomen van afspraken of direct bij ernstige overtredingen, recidive, aanwijzingen dat afspraken maken zinloos is
	Bestuurlijke boete	Sprake van ongewenste situatie waarbij een financiële prikkel preventief kan werken

#### **6. TOEZICHTSTRATEGIE**

Toezicht kan worden onderscheiden in actief en passief toezicht. Actief toezicht vindt planmatig plaats (routinematig of projectmatig). Passief toezicht vindt plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten of verzoeken om handhaving. De aantallen controles op jaarbasis, verdeeld over de diverse vormen van toezicht, zijn variabel en worden vanaf jaarlijks in het handhaving-programma opgenomen. Het toezicht richt zich op vier doelgroepen: de horeca, de paracommerciële horeca, de detailhandel en de jeugd.

#### **Vormen**

Om effectief toezicht te houden, is het nodig om verschillende vormen van toezicht te hanteren. Differentiatie en combinatie kan worden bepaald op grond van kenmerken en handhavingshistorie (voor 2014 geldt dat nog geen historie bekend is). Controlebezoeken kunnen aangekondigd of onaangekondigd plaatsvinden. De onderstaande vormen van toezicht kunnen worden toegepast. Per toezichtmethode is aangegeven of deze het meest geschikt zijn voor locatiegericht (gerichte inspecties van vooraf bekende locaties) of gebiedsgericht (toezicht in een bepaald gebied) toezicht.

<b>Routinematig</b> (locatiegericht)	Systematische controles die periodiek plaatsvinden
Volledig	Integrale controle van alle aspecten tot op detailniveau
Selectief	Controle van specifieke thema's of aspecten
Steekproefsgewijs	Controle aan de hand van steekproeven
<b>Tijdelijke activiteiten</b>	Toezicht op activiteiten met een tijdelijk karakter (evenementen)
Selectief	Controle van specifieke thema's of aspecten
Marginaal	Visuele inspecties, vluchtige beoordeling op het oog
Steekproefsgewijs	Controle aan de hand van steekproeven
<b>Projectmatig</b> (gebiedsgericht)	Toezicht dat zich richt op een specifiek thema, branche of gebied en een projectmatige aanpak vergt. De basis voor de keuze van een projectmatige aanpak kan liggen in regionale thema's, zaken die in een bepaald gebied of binnen een bepaalde branche spelen
<b>Surveillance</b> (gebiedsgericht)	Gebiedsgericht toezicht op direct opvallende zaken tijdens een algemene toezichtronde

### Controlefrequentie

De controlefrequentie van het routinematige toezicht verschilt per bedrijf. Bedrijven met een hoger risico (kans op overtredingen en nadelige gevolgen) kunnen in beginsel vaker worden gecontroleerd. Daarmee kan de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk worden ingezet. Hiervoor kan een puntenstelsel worden toegepast. De controlefrequentie wordt bepaald aan de hand van

1. prioriteit
2. gebied
3. naleefgedrag

Eventueel kan met een bonus worden gewerkt bij bedrijven die geen overlast veroorzaken en de regels altijd goed naleven. Daarmee wordt voorkomen dat als zeer goed bekend staande bedrijven onnodig vaak worden gecontroleerd, omdat ze tot een hoog geprioriteerde groep behoren of in een risicovol gebied liggen. Daar staat tegenover dat verscherpt toezicht mogelijk is als een handhavingstraject is ingegaan.

### Proactief toezicht

Een vorm van proactief toezicht door mysteryguests kan ingezet worden om een goed beeld te krijgen van het nalevingsgedrag van de leeftijdsgrenzen van alcohol. Een dergelijk onderzoek is in het najaar van 2013 uitgevoerd in Neder-Betuwe. Alcoholverkopers is toegezegd dat het onderzoek eind 2014 wordt herhaald om vast te stellen of de teleurstellende score aanzienlijk is verbeterd. De inzet van mysteryguests bij handhaving van de Drank- en Horecawet is nog niet getoetst bij de rechter. Volgens jurisprudentie kan er in dergelijke toepassingen sprake zijn van uitlokking. Het wordt gezien als 'uitlokking' als er iemand opzettelijk wordt aangezet tot het begaan van een overtreding door gebruik te maken van een lokmiddel. Een constatering kan om die reden vooralsnog niet tot een sanctie leiden, wel tot verscherpt toezicht.

## 7. SANCTIESTRATEGIE

### Handhavingsmiddelen Drank- en Horecawet

- **Bestuurlijke boete.** Op basis van artikel 44a van de Drank- en Horecawet (DHW) is de burgemeester bevoegd om voor de daarin genoemde overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen. Het opmaken van een bestuurlijke boete op basis van de DHW wordt gedaan door een door de burgemeester aangewezen toezichthouder. De bestuurlijke boete is onderdeel van de handhaving in het bestuursrecht. De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie. Dit betekent dat een aantal waarborgen, zoals de plicht tot het geven van cautie, gelden wanneer een bestuursorgaan voornemens is een bestuurlijke boete op te leggen. De hoogte van de bestuurlijke boete is vastgelegd in het Besluit Bestuurlijke boete Drank- en Horecawet.
- **Proces-verbaal.** Alleen strafrechtelijk kunnen worden afgedaan de volgende artikelen uit de Drank- en Horecawet :
  - art. 20 lid 5 en 6 (aanwezigheid persoon onder invloed/dronkenschap of aldus dienst doen)
  - art. 21 (alcohol verstrekken wanneer dit tot verstoring van de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid zal leiden) en - art. 45 (aanwezig hebben van alcohol door jongeren onder de 18 jaar op publieke plaatsen). Er wordt een proces verbaal opgemaakt als er een overtreding van deze artikelen wordt geconstateerd. Het openbaar ministerie bepaalt de hoogte van de boete.
- **Intrekken Drank- en Horecawetvergunning.** De burgemeester kan de DHW-vergunning intrekken op grond van de in artikel 31 van de DHW genoemde intrekingsgronden. Daarnaast kan de vergunning geschorst worden voor maximaal 12 weken op basis van artikel 32 van de DHW. In enkele gevallen is de burgemeester verplicht de vergunning in te trekken (art 31, eerste lid)

- **Schorsen Drank- en Horecawetvergunning** voor maximaal 12 weken (artikel 32 DHW).
- **Tijdelijk stilleggen alcoholverkoop in de detailhandel.** Op basis van artikel 19a van de DHW kan de burgemeester de verkoop van zwak alcoholhoudende drank stilleggen voor minimaal 1 week en maximaal 12 weken. Deze sanctie kan worden toegepast als artikel 20 (leeftijdsgrenzen) 3 keer wordt overtreden binnen een periode van 1 jaar (three-strikes-out).
- **Toepassen last onder bestuursdwang**, waarbij door feitelijk handelen de overtreding door of namens gemeente ongedaan wordt gemaakt (artikel 125 van de Gemeentewet en afdeling 5.3 van de Awb). Hieronder valt ook het sluiten en verzegelen van gebouwen en terreinen. De kosten van het toepassen van bestuursdwang kunnen worden verhaald op de overtreder. Artikel 19a (three strikes out maatregel) en artikel 44 (medewerking verlenen aan een toezichthouder) van de DHW geven de burgemeester specifieke bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang.
- **Opleggen last onder dwangsom**, waarbij onder dreiging van het invorderen van een geldbedrag de overtreding ongedaan moet worden gemaakt en/of voortdurend en herhaling moet worden voorkomen; de last kan ook preventief worden opgelegd (afd. 5.4 van de Awb en Gemeentewet art 125);
- **(Tijdelijke) sluiting van een horecagelegenheid.** Dit is een vorm van bestuursdwang op basis van artikel 174 van de Gemeentewet. Met dit instrument kan een illegale situatie daadwerkelijk worden beëindigd.
- **Verwijderen van of toegang ontzeggen bezoekers** indien in strijd met de Drank- en Horecawet alcoholhoudende drank wordt verstrekt (artikel 36 van de Drank- en Horecawet);

#### Voorkeur bestuurlijke boete

Door te kiezen voor de bestuurlijke boete als handhavingmiddel in plaats van een last onder dwangsom voelt de overtreder meteen het effect van zijn fout. De hoogte van de bestuurlijke boetes zijn vastgelegd in het landelijke Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet.

Voordeel van een bestuurlijke boete is dat, anders dan bij bijvoorbeeld een last onder dwangsom, in beginsel geen hercontrole hoeft plaats te vinden. Een ander bijkomend voordeel is dat geen invorderingsbeschikking noodzakelijk is waartegen (opnieuw) rechtsmiddelen kunnen worden aangewend.

Daarmee vergt een bestuurlijke boete naar verwachting minder capaciteit bij de bestuurlijke opvolging en uiteindelijk ook minder toezichtcapaciteit. Daar staat tegenover dat bij een eventuele procedure tegen een opgelegde last onder dwangsom de mogelijkheid bestaat om tijdens de procedure de gemaakte fouten te herstellen. Bovendien geldt bij een last onder dwangsom de zogenaamde vrije bewijsleer: de overtreding moet aannemelijk gemaakt worden. Bij een bestuurlijke boete moet de overtreding worden bewezen. Regionaal gezien wordt de keuze voor de bestuurlijke boete overgelaten aan de afzonderlijke gemeente. Neder-Betuwe kiest de bestuurlijke boete daar waar mogelijk als uitgangspunt van het handhavingstraject.

#### Strategie

In het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving hebben gemeenten al een sanctiestrategie vastgesteld. Deze strategie deelt overtredingen grofweg op in vier categorieën: overtredingen met een zeer hoog risico, overtredingen met een hoog risico, overtredingen met een gemiddeld risico en overtredingen met een laag risico. De NVWA, voorheen belast met toezicht op de naleving van de Drank- en horecawet, hanteerde een interventiebeleid waarbij een onderscheid werd gemaakt in drie soorten overtredingen:

- I. **ernstige overtredingen:** overtreding met een ernstig risico voor de gezondheid of de veiligheid van de mens of een overtreding met een ernstig risico dat snel ingrijpen van de overheid vereist);
- II. **overtredingen:** handeling of gedraging in strijd met de daarop van toepassing zijnde wettelijke voorschriften en normen met een zodanig karakter, dat er weliswaar geen sprake is van een ernstige overtreding, maar dat de handeling of gedraging dusdanig ongewenst is dat herhaling van de overtreding moet worden voorkomen, mede ter voorkoming van het ontstaan van een ernstige overtreding; en
- III. **geringe overtredingen:** handelingen of gedragingen, die niet in overeenstemming zijn met de wettelijke voorschriften en normen, maar welke niet - ook niet bij herhaalde handeling of gedrag - leiden tot een (ernstige) overtreding).

Het "Besluit bestuurlijke boete Drank- en horecawet" gaat uit van een driedeling in beboetbare gedragingen:

- A. administratieve tekortkomingen;
- B. overige geboden en verboden; en
- C. speerpunten illegale exploitatie en overtreding leeftijdsgrenzen.

Een voorbeeld van een administratieve tekortkoming (boetecategorie A) is het niet in de inrichting aanwezig hebben van een afschrift van de vergunning (artikel 29, tweede lid Drank- en Horecawet). Een voorbeeld van illegale exploitatie (boetecategorie C) is het uitoefenen van het horeca- of slijtersbedrijf zonder dat daartoe een vergunning is aangevraagd (artikel 3 Drank- en Horecawet). Een voorbeeld van overtreding van de leeftijdsgrenzen (ook boetecategorie C) is het verstrekken van alcoholhoudende drank aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 16 jaar (met ingang van 1 januari 2014 is die leeftijd 18 jaar) heeft bereikt (artikel 20, eerste lid Drank- en Horecawet). Alle overtredingen die bestuurlijk beboetbaar zijn en niet in categorie A of C vallen, worden beboet volgens het tarief behorend bij categorie B. Het gaat hier bijvoorbeeld om het verrichten van andere bedrijfsactiviteiten in een slijterij (artikel 14, eerste lid, Drank- en Horecawet).

Het verdient, in navolging van het interventiebeleid van de NVWA en de categorisering zoals die in het Besluit bestuurlijke boete Drank- en horecawet zijn opgenomen en waar de overtredingen letterlijk worden genoemd, uit te gaan van 3 categorieën. De categorieën zijn van licht naar zwaar:

- Categorie A** De overtredingen in deze categorie zijn van minder ernstige overtredingen, bijvoorbeeld administratieve vereisten, signaleringen en gedragingen.
- Categorie B** De overtredingen in deze categorie zijn ernstige overtredingen, maar er is geen sprake van een acute (gevaar)situatie. Een overtreding kan ook als categorie B worden aangemerkt als er verzwarende omstandigheden met betrekking tot de overtreder aan de orde zijn voor overtredingen die normaliter onder categorie A zouden vallen.
- Categorie C** Deze overtredingen in deze categorie zijn ernstige overtredingen waarbij het gaat om urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd. Er is sprake van acuut gevaar voor de volksgezondheid of de veiligheid is in het geding. Er is snelheid vereist om tot beëindiging van de overtreding te komen.

In de hierna opgenomen tabel 1 zijn de verschillende stappen omschreven zoals Neder-Betuwe optreedt tegen overtredingen in de Drank- en Horecawet.

**Tabel 1 / stappenplan**  
Overtreding

Overtreding	Acties
<b>Categorie A</b>	<p><b>Stap 1</b> → mondelinge waarschuwing en/of brief met hersteltermijn</p> <p>Indien niet tijdig hersteld:  <b>Stap 2</b> → schriftelijke waarschuwing</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• voornemen met hersteltermijn bekendmaken</li> <li>• termijn zienswijze</li> </ul> <p>Indien niet tijdig hersteld:  <b>Stap 3</b> → herstelsanctie en/of bestuurlijke boete</p> <p>Indien niet tijdig hersteld:  <b>Stap 4</b> → (van rechtswege) verbeuren dwangsom en invorderingsbeschikking of tenuitvoerleggen bestuursdwang</p>
<b>Categorie B</b>	<p><b>Stap 1</b> → mondelinge en/of schriftelijke waarschuwing</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• voornemen met hersteltermijn bekendmaken</li> <li>• termijn zienswijze</li> </ul> <p>Indien niet tijdig hersteld:  <b>Stap 2</b> → herstelsanctie en/of bestuurlijke boete</p> <p>Indien niet tijdig hersteld:  <b>Stap 3</b> → (van rechtswege) verbeuren dwangsom en invorderingsbeschikking of tenuitvoerleggen bestuursdwang</p>
<b>Categorie C</b>	<p><b>Stap 1</b> → direct bestuurlijke boete of herstelsanctie (zo kort mogelijke begunstigingstermijn)</p>

**Informeren leidinggevende/ondernemer**

Als de toezichthouder (BOA Drank- en Horecawet) een overtreding heeft geconstateerd, meldt hij dit in beginsel direct aan de aanwezige leidinggevende en/of ondernemer. Doel hiervan is de overtreding zo mogelijk op dat moment te beëindigen en om discussie achteraf over de overtreding tussen het gemeentebestuur en leidinggevende en/of ondernemer te voorkomen. Voor de vaststelling van de overtreding levert deze werkwijze direct duidelijkheid op en wanneer er een boeterapport wordt opgemaakt, kan de zienswijze van de overtreder hierin worden opgenomen. Op het moment van constatering kunnen zich omstandigheden voordoen dat direct aanspreken niet voor de hand ligt of mogelijk maakt. Horen van de overtreder gebeurt dan tijdens de procedure over de zienswijze als onderdeel van de voorgenomen sanctie.

#### **Afwijken van het stappenplan**

Bij toepassing van de bestuurlijke boete is de toezichthouder (BOA Drank- en Horecawet) bevoegd om te bepalen of hij afwijkt het stappenplan, waarbij hij afhankelijk van aard en ernst van de overtreding en de situatie afweegt of hij een eerste (en tweede) waarschuwing afgeeft of dat er direct een boeterapport wordt opgemaakt. Ook heeft de burgemeester de bevoegdheid om in bijzondere situaties en wanneer de aard en de omstandigheden dit vereisen het beleid voldoende gemotiveerd ter zijde te stellen en als het ware maatwerk te leveren.

#### **Meldpunt alcohol**

Signalen van bewoners, politie, ondernemerscollectieven, ouders en betrokken professionals worden via een meldpunt (website/KCC) ten volle benut als nuttige aanvulling op de toezichtcapaciteit van de gemeente. Op deze wijze blijft de inzet van proactief toezicht door de gemeente beschikbaar voor die misstanden die niet altijd even zichtbaar zijn, maar wel vragen om handhaving. Meldingen worden direct doorgeleid naar het aanspreekpunt voor toezicht en handhaving.

Na een 1<sup>e</sup> melding van mogelijke overtreding artikel 20 lid 1 en 2 (verbod verstrekking alcoholhoudende drank aan minderjarigen en toelaten minderjarigen in slijterij) gaat een eerste waarschuwingsbrief uit naar de gemelde 'overtreder' met kennisgeving van de melding en verwijzing naar de regels en sancties bij toekomstige geconstateerde overtreding(en). Na een 2<sup>e</sup> melding over dezelfde overtreder volgt verscherpt toezicht en wordt bij constatering het stappenplan in tabel 1 onder C uitgevoerd.

#### **Spoedeisende bestuursdwang**

Spoedeisende bestuursdwang in de vorm van sluiting van een horecabedrijf kan bijvoorbeeld geschieden wanneer:

- daar door misdrijf verkregen voorwerpen zijn verworven, voorhanden zijn of worden overgedragen dan wel zijn bewaard of verborgen;
- daar wapens als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie aanwezig zijn waarvoor geen ontheffing, vergunning dan wel verloop is verleend;
- zich daar andere feiten of omstandigheden hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geopend blijven van die ruimte ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde;
- daar is gehandeld in strijd met het bepaalde in de Opiumwet.

## **8. UITVOERINGSTRATEGIE**

Als uitgangspunt geldt: "Wie A zegt, moet ook B zeggen!" Zodoende zal een eenmaal opgestart handhavingstraject ook moeten worden afgerond. Het handhavend optreden door gemeente, politie en het Openbaar Ministerie (OM) moet immers effectief en geloofwaardig zijn. Anders wordt het sanctiebeleid een papieren tijger en zal het naleefgedrag afnemen. Elke overtreding dient dus in beginsel te leiden tot handhavend optreden. Uiteraard indien en voor zover de partners daartoe bevoegd zijn en voor zover hun prioriteitenstelling daarmee strookt.

De opgelegde bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen dienen daadwerkelijk ten uitvoer te worden gelegd<sup>[1]</sup>. Dit betekent het daadwerkelijk invorderen van de verbeurde dwangsommen<sup>[2]</sup> en het effectueren van de bestuursdwang. Indien er proces-verbaal is opgemaakt, dient dit bij voorkeur te leiden tot een strafrechtelijke vervolging.

#### **Bepalen zwaarte sanctie**

De hoogte van de dwangsom dient proportioneel te zijn (in redelijke verhouding te staan) tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking ervan. Voor het bepalen van de dwangsom kunnen bijvoorbeeld de kosten voor het ongedaan maken van de overtreding(en) als uitgangspunt worden genomen. De daardoor verkregen hoogte van de dwangsom mag in het kader van de beoogde werking worden verhoogd met een "toeslag", bijvoorbeeld van 25%. Dit is volgens jurisprudentie toegestaan. De dwangsom mag immers niet worden gezien als een afkoopsom. Om die reden en om de beoogde werking van de dwangsomoplegging veilig te stellen, mag de dwangsom hoger zijn dan het bedrag voor het ongedaan maken van de overtreding.

---

Het opleggen van sancties is geen doel op zich. Sancties zijn in eerste instantie bedoeld als pressiemiddel om de overtredingen ongedaan te maken. Ook gaat er van het hebben van sanctiemiddelen een preventieve werking uit. Blijft een ondernemer of burger echter volharden in zijn overtreding, dan wordt de sanctie ook daadwerkelijk toegepast of uitgevoerd.

Ook bij het inzetten van een last onder bestuursdwang dient de zwaarte van de dwangmaatregel in proportie te staan tot de aard, de gevaarstelling en de urgentie van de overtreding. Als de maatregel is gericht op een tijdelijke sluiting van een bedrijf, dan dient zowel de sluiting zelf, als de duur van de sluiting in een redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van de overtreding.

Zoals eerder gesteld, kan er in specifieke situaties worden afgeweken van de in deze beleidsnota voorgestelde sancties en termijnen. Hierbij is artikel 4:84 Awb van belang. Het bestuursorgaan handelt namelijk overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Geadviseerd wordt wel om de motivatie voor het afwijken in het besluit op te nemen. Enerzijds doet dit recht aan de transparantie van de handhaving en anderzijds wordt daarmee een motiveringsgebrek voorkomen in bezwaar- en beroepzaken.

#### **Uitwisseling informatie/gegevens**

Bij het gezamenlijk handhavend optreden worden desgevraagd de relevante gegevens uitgewisseld tussen gemeenten onderling en tussen gemeente en politie, indien en voor zover deze noodzakelijk zijn voor een adequaat bestuurs- en/of strafrechtelijk optreden. Voor persoonlijke en gevoelige gegevens geldt uiteraard een geheimhoudingsplicht. Deze data dienen vertrouwelijk te worden behandeld.

#### **Aansturing/afstemming toezichthouders**

*Voor het jaar 2014 houden de regionale gemeenten zelf elk de regie over de toezichthouders.*

Het proces op zich en de wijze van aansturing krijgt nadere uitwerking in het door de gemeenteraad in 2014 vast te stellen plan. Daarbij hoort ook een nadere uitwerking van interne taakverdeling tussen vergunningverlening en handhaving (opvolging controlerapporten).

[1] Behoudens uitzonderlijke omstandigheden, zoals overmacht en niet-voorzienbare zaken. Op basis van het opportuniteitsbeginsel zal het Openbaar Ministerie vanuit haar wettelijke bevoegdheid beslissen over strafrechtelijke vervolging.

[2] Denk aan de fatale invorderingstermijn van een jaar (art. 5:35 Awb).

## **9. SANCTIETABEL**

De mogelijke overtredingen en de bestuurlijke opvolging die daarop kan worden toegepast zijn weergegeven in bijgaande sanctietabel. Hieronder volgt een toelichting op een aantal begrippen.

### **Begrippen**

#### ***recidive***

Wanneer een alcoholverstrekker of alcoholgebruiker een overtreding begaat en daarvoor een sanctiebeschikking krijgt, wordt dezelfde overtreding van de dezelfde overtreder binnen 3 jaar na de eerste sanctiebeschikking beschouwd als recidive.

Voor zover de periode van 3 jaar verstrijkt zonder overtreding door de alcoholverstrekker (exploitant) of alcoholgebruiker, vervalt deze termijn en wordt bij een nadien gepleegde overtreding in beginsel weer gestart met de eerste stap in de sanctiestrategie in de oorspronkelijke sanctiecategorie.

Als de aanbevolen sanctie niet effectief blijkt te zijn, ligt het voor de hand te kiezen voor een ander (effectief) sanctiemiddel.

#### ***overtreder***

Als een overtreding vaker heeft plaatsgevonden, maar de overtreder vanwege juridische constructies verschillend is (dit zal zich voornamelijk voordoen als de vergunninghouder ondertussen wijzigt), is in formele zin geen sprake van recidive. Als kan worden aangetoond dat de overtreding herleidbaar is tot dezelfde natuurlijke persoon, dan dient de overtreding te worden aangemerkt als recidive. In het sanctiebesluit dient dit expliciet te worden verantwoord.

#### ***concreet zicht op legalisatie***

De ondernemer wordt in het voornemen enkel de kans geboden om een vergunning aan te vragen en/of de aanvraagprocedure af te wachten (legalisatie) (gedurende deze procedure is het bedrijf dus open) onder voorwaarde dat:

- het geldende bestemmingsplan horeca toestaat op dat perceel;
- er geen (andere) wettelijke belemmeringen (o.a. antecedenten; sociale hygiëne) bestaan;
- er geen aanleiding is om aan te nemen dat er sprake zal zijn van verstoringen van de openbare orde en veiligheid waardoor gevaarlijke situaties kunnen ontstaan als de exploitatie doorgaat;
- er geen sprake is van een onderneming op een nieuwe locatie;
- er naar het oordeel van burgemeester en wethouders concreet geen aanleiding is te veronderstellen dat niet handhavend optreden leidt tot verstoringen van concurrentieverhoudingen, een ongewenste precedentwerking of schadeclaims;
- de ondernemer kan aantonen dat hij juridisch en feitelijk over de onderneming kan beschikken;
- er sprake is van een ongewijzigde voortzetting van de aard van de exploitatie;
- voor het over te nemen bedrijf een rechtsgeldige Drank- en Horecaverunning is verleend;
- een ontvankelijke vergunningaanvraag - voor zover nog niet ingediend - binnen de gestelde termijn van 14 dagen wordt ingediend en een in deze aanvraag opgenomen leidinggevende tijdens de openingsuren van het bedrijf steeds aanwezig is;
- de onderneming staat ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel;
- er geen BIBOB-tip van het Openbaar Ministerie is ontvangen.

Bij het voornemen wordt daarom - voor zover al niet in het bezit van de ondernemer c.q. al aangevraagd - tevens een set aanvraagformulieren meegezonden. De indieningstermijn van de aanvraag en/of zienswijzen bedraagt 14 dagen.

### **Reikwijdte**

Dit beleid beperkt zich tot overtredingen en de daartegen te treffen aanbevolen sancties bij horeca- en alcoholgerelateerde zaken. Er wordt per overtreding een sanctiemiddel aanbevolen. Daarnaast zijn natuurlijk nog andere sanctiemiddelen per overtreding mogelijk, dit ter beoordeling van de gemeente zelf.

**Dwangsom** Bij het sanctiemiddel 'dwangsom' zijn in de bijgevoegde sanctietabel de hoogtes van de dwangsommen vermeld die opgelegd kunnen worden. Bij deze bedragen is de hoogte van de bestuurlijke boete als uitgangspunt genomen. Het maximum van de dwangsom is gesteld op 3 x de voorgestelde hoogte van de dwangsom zoals die in de sanctietabel is opgenomen. De in de sanctietabel genoemde dwangsommen betreffen dwangsommen per overtreding' en niet 'dwangsommen ineens'. Als zulks is vermeld, geldt de dwangsom per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd. Zie artikel 5:32b Awb. Bij veel overtredingen is uitgegaan van een dwangsom per m<sup>2</sup>. Het aantal m<sup>2</sup>'s wordt berekend aan de hand van de oppervlakte van de lokaliteiten in het horeca- dan wel slijtersbedrijf. Het terras behoort ook tot het horecabedrijf. Deze oppervlaktes zijn onder andere terug te vinden in de Drank- en Horecaverunning.

### **Bestuurlijke boete**

Neder-Betuwe kiest daar waar mogelijk voor de bestuurlijke boete. De hoogte van het bedrag is in een aparte kolom in de sanctietabel opgenomen. Conform het Besluit Bestuurlijke Boete Drank- en Horecawet geldt bij een eerste overtreding een lager bedrag dan bij een herhaalde overtreding. In de sanctietabel is aangegeven in welke gevallen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Een bestuurlijke boete (punitieve sanctie) kan naast een last onder dwangsom/bestuursdwang (situatieve sanctie) worden opgelegd. In een aantal gevallen kan géén bestuurlijke boete worden opgelegd (bijvoorbeeld als het voornemen bestaat om een vergunning in te trekken en bij de DHW-artikelen die strafrechtelijk moeten worden vervolgd).

## **10. COMMUNICATIESTRATEGIE**

Duidelijke communicatie over het handhavingsbeleid heeft twee belangrijke doelen:

- vergroting van het maatschappelijk draagvlak voor het handhavingsbeleid;
- vergroting van de bekendheid van de geldende regels bij de alcoholverstreker, hetgeen kan bijdragen aan een vergroting van de kans op 'spontane naleving' van die regels.

Communicatie over handhaving kan gelijk opgaan het publiek draagvlak ('pijler 1' van het projectplan, zie inleiding). In die zin is afstemming noodzakelijk. Er zijn verschillende doelgroepen waar communicatie zich tot zou moeten richten:

- intern: bestuursorganen en ambtelijk (combinatie volksgezondheids- en veiligheidsbeleid);
- extern: burgers, bedrijven, besturen van stichtingen en verenigingen, media.

Daarbij kan gebruik gemaakt worden van verschillende communicatiemiddelen. Het meest efficiënt voor alle doelgroepen is een informatiebrief/folder met een korte beschrijving van het handhavingsbeleid, een publicatie op de gemeentepagina van een lokaal of regionaal dag- of weekblad en informatie op

---

de gemeentelijke website. In het lokale horecaoverleg kan men aandacht schenken aan het handhavingsbeleid (communicatie hierover al in gang gezet). In eventuele constaterings- en waarschuwingsbrieven wordt het doel van het handhavingsbeleid nogmaals uitgelegd. 'Successen vieren' draagt bij aan het vergroten van de 'spontane naleving'. Het verdient dan ook aanbeveling om de pers actief in kennis te stellen van het aantal geconstateerde overtredingen. Daarbij hoeft de betreffende naam van de overtreder niet genoemd te worden. Louter de mededeling dat bij een horecabedrijf in de gemeente X een overtreding geconstateerd is, is voldoende. Voorkomen moet worden dat een persbericht uitgaat voordat de overtreder de waarschuwing over het (voorgenomen) besluit ontvangt. Het is dan ook wenselijk om een persbericht een week later uit te laten gaan.

#### 11. JAARPROGRAMMA 2014

Het jaarprogramma 2014 wordt bepaald naar rato van beschikbare capaciteit AVRI (pilotjaar) en financiële middelen 2014.

Voor de controles in het jaar 2014 worden beschikbare uren toezicht als volgt ingezet:

- leeftijdscontrole (18 jaar) supermarkten/slijterijen vanwege uitkomst van het onderzoek naleving leeftijdsgrenzen alcohol in Neder-Betuwe oktober 2013;
- controle van enkele zogenaamde 'hotspot' evenementen waar alcohol geschonken wordt en die bezocht worden door jeugd (is er alleen zwakalcoholische drank aanwezig, leeftijdscontrole: is legitimatieplicht juist gehanteerd/armbandjes)
- enkele bedrijven en zoveel mogelijk paracommerciële instellingen die in het verleden niet zijn bezocht tijdens de jaarlijkse integrale horecacontrole in 2013 (basiscontrole)
- wanneer de toezichthouder onderweg naar bovenvermelde controles constateert dat jongeren onder de 18 jaar in de openbare ruimte alcohol aanwezig hebben, zal hij direct proces verbaal opmaken.

#### 12. EVALUATIE

Met de verschillende doelgroepen wordt in de reguliere overleggen aandacht besteed aan dit handhavingsplan. Naast een gezamenlijke zoektocht naar nieuwe maatregelen, aansporingen/prikkels en bewustwording zal ook gekeken worden naar de effecten van het handhavingsplan. Waar gaat het goed, waar vraagt de prioritering om een verschuiving en waar liggen nieuwe opgaven en kansen.

De resultaten en de voortgang van de uitvoering van dit handhavingsbeleid moeten worden bewaakt. Dat geldt ook voor de resultaten en voortgang in de doelen. Een en ander zal in een voortgangsrapportage worden verwerkt. Aan de hand van die rapportage kan een ex-post evaluatie worden uitgevoerd. Zonodig kan bijstelling van het handhavingsuitvoeringsplan plaatsvinden.

Begin 2015 kan het eerste jaarverslag worden voorgelegd.

#### 13. OVERIG HORECAGERELATEERD BELEID NEDER-BETUWE

Met in werking treden van dit 'Voorlopig' HANDHAVINGBELEID DRANK- EN HORECAWET Gemeente Neder-Betuwe 2014, vervallen de bepalingen onder B. (Drank- en Horeca Wet) in de 'stappenplannen voor de handhaving van de exploitatievergunning en vergunningen ingevolge de Drank- en Horecawet en Wet op de Kansspelen' behorende bij het 'Vergunningenbeleid Horeca gemeente Neder-Betuwe 2006'.

#### 14. IN WERKINGTREDING

Dit beleid treedt in werking op de eerste dag na publicatie in de Rhenense Betuwse Courant.

*Aldus vastgesteld d.d.*

*door de burgemeester van Neder-Betuwe,*

*ir. C.W. Veerhoek*

---

Sanctietabel  
Sanctietabel