

Handhavings- en
sanctiekader
Drank- en Horecawet
gemeente Venlo

Handhavings- en sanctiekader Drank- en Horecawet gemeente Venlo

1. DOEL

Op 1 januari 2013 is de nieuwe Drank- en horecawet in werking getreden. Deze (aangepaste) wet maakt de burgemeester verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de Drank- en horecawet, voorheen lag deze taak bij de (nieuwe) Voedsel – en warenautoriteit. De burgemeester wijst hiertoe toezichthouders aan. De Drank- en horecawet ziet toe op inrichtingen en ondernemers die alcohol schenken dan wel verstrekken. Dit handhavingskader is dan ook van toepassing op verschillende domeinen: horeca, supermarkten, evenementen, slijterijen en paracommercie, die allemaal gecontroleerd zullen worden. De gemeente Venlo handhaaft al jaren op de Algemene plaatselijke verordening Venlo voor wat betreft de droge horeca en de natte horeca (exploitatievergunningen). Daar komt nu dus een nieuwe taak bij die binnen de bestaande capaciteit en budget dient te worden ingevuld.

Een van de belangrijkste uitgangspunten van de nieuwe wet is om schadelijk alcoholgebruik onder jongeren tegen te gaan en alcoholgerelateerde openbare ordeproblemen als overlast, agressie en geweld terug te dringen.

Deze procedure beschrijft het Handhavings- en Sanctiekader Drank- en Horecawet (hierna: handhavings- en sanctiekader) dat door de gemeente Venlo wordt toegepast om geconstateerde overtredingen van de Drank- en Horecawet tijdens een controle te doen opheffen en herhaling ervan te doen voorkomen. Het handhavings- en sanctiekader beschrijft de methode of de werkwijze waarmee de toezichthouder de uiteindelijk toe te passen maatregel vaststelt, gekoppeld aan de ernst van overtredingen en de risico's die hieraan verbonden zijn.

Naar aanleiding van het initiatiefvoorstel-Voordewind, Van der Staaij, Bouwmeester en Bruins Slot inzake verhoging alcoholleeftijd naar 18 is besloten de preventie en handhaving op lokaal niveau te verankeren door in de wet op te nemen dat gemeenteraden periodiek aangeven wat het gemeentelijk beleid is ten aanzien van preventie van alcoholgebruik, met name onder jongeren. In het plan dient ook te worden vastgelegd hoe invulling wordt gegeven aan het handhavingsbeleid in deze. Voor 1 juli 2014 zal de (nieuwe) gemeenteraad hieraan dienen te voldoen. Dit stuk kan daarvoor als basis dienen.

1.1 Uitgangspunten handhavend optreden

Bij het constateren van overtredingen van wet- en regelgeving wordt als algemeen uitgangspunt gesteld, dat er tegen overtredingen wordt opgetreden. Dit uiteraard voor zover de wettelijke bevoegdheden en de prioriteitenstelling van de handhavingpartners dit toelaten.

Daarnaast worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Dit handhavings- en sanctiekader is bedoeld om overtredingen op te heffen en herhaling te voorkomen. Het is ook bedoeld om risicovolle situaties op te heffen.
- Bij het beoordelen van een overtreding en het bepalen van de juiste maatregel wordt rekening gehouden met:
 - de mogelijke gevolgen van die overtreding, en;
 - de omstandigheden waaronder die overtreding is begaan, en;
 - de houding en het gedrag van de overtreder, en;
 - de voorgeschiedenis, en;
 - het subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel. Dit wil zeggen dat de maatregel 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 maatregel mogelijk is. De toezichthouder moet in elke specifieke situatie bepalen welke sanctie de beste is. Daarbij wordt corrigerend opgetreden en eventueel ook sanctionerend.

- Bij elke overtreding dient een afweging gemaakt te worden of de maatregel passend is. Het is een vereiste dat er maatwerk wordt geleverd bij elke geconstateerde overtreding. Hierbij moet ook meegenomen worden of alleen bestuursrechtelijk of tevens strafrechtelijk dient te worden opgetreden. Er dient dus maatwerk geleverd te worden. Dit maatwerk kan in samenwerking gaan met de overtreder door middel van onder andere overleg en herstel periodes.

1.2 Basis handhaven

De wettelijke bevoegdheid (lees: beginselplicht) 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.

In enkele bijzondere gevallen is de handhavingsbevoegdheid geregeld in de desbetreffende bijzondere wet. Verder zijn in de artikelen 172 t/m 176a van de Gemeentewet diverse bevoegdheden toegekend aan de burgemeester in het kader van handhaving van de openbare orde, het toezicht op openbare gelegenheden, ordeverstoring vanuit woningen, ongeregelheden e.d.

2. DEFINITIES EN WETTELIJKE BASIS/categorie overtredingen

2.1 Definitie overtreding

Overtredingen zijn ingedeeld in drie categorieën naar ernst van de overtreding, namelijk: categorie 1 (ernstige overtreding), categorie 2 (overtreding), categorie 3 (geringe overtreding).

Categorie 1 (ernstige overtreding)

Een categorie 1 overtreding is een handeling of gedraging in strijd met de daarop van toepassing zijnde wettelijke voorschriften en normen met een zodanig karakter, dat er sprake is van een acuut gevaar voor:

- de volksgezondheid en/of;
- de veiligheid van de bevolking in het geding is.

Categorie 2 (overtreding)

Een categorie 2 overtreding is een 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 categorie 1 overtreding, echter dat de handeling of gedraging dusdanig ongewenst is dat herhaling van de overtreding moet worden voorkomen, mede ter voorkoming van het ontstaan van een categorie 1 overtreding.

Categorie 3 (geringe overtreding)

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 categorie 1 of 2 overtreding. Dit zijn bijvoorbeeld administratieve vereisten, signaleringen en gedragingen.

Sanctionerende of reparatoire maatregel

Een maatregel die een bestraffend of een herstellend karakter heeft.

Mogelijke sanctionerende of reparatoire maatregelen zijn:

- Opleggen van een last onder bestuursdwang, waarbij door feitelijk handelen de overtreding door of namens gemeente ongedaan wordt gemaakt (artikel 125 van de Gemeentewet en 5:24 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;
- Opleggen van een 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 (art. 5:32 van de Awb);
- (Tijdelijke) sluiting van de inrichting ingevolge de APV, de Drank- en Horecawet en artikel 174 Gemeentewet;
- Ontzeggen van de toegang tot een ruimte indien in strijd met de Drank- en Horecawet alcoholhoudende drank wordt verstrekt (artikel 36 van de Drank- en Horecawet);
- Intrekken van de vergunning ingevolge de APV en/of de Drank- en Horecawet;
- Nieuw: opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 44a Drank- en Horecawet);
- Nieuw: schorsen van de Drank- en Horecawetvergunning (artikel 32 Drank- en Horecawet);
- Nieuw: Tijdelijk stilleggen van de alcoholverkoop in de detailhandel (three strikes out) (artikel 19a Drank- en Horecawet). Voor deze maatregel dient een aparte beleidsregel opgesteld te worden. Deze beleidsregel dient tenminste te bevatten:
 - De verwijtbaarheid van de overtreding (leeftijd: had je moeten vragen of had je moeten weten)
 - de duur van de sluiting van de alcoholverkoop per overtreding;
 - overige afwegingen die gemaakt dienen te worden (maatwerk).

- Opmaken proces-verbaal pro justitia.

Leeftijdscontroles

Nieuw is ook dat de gemeente verantwoordelijk is geworden voor de leeftijdscontroles van jongeren onder de 18 die alcohol kopen of nuttigen in de openbare ruimte of in een horecagelegenheid, paracommerciële inrichting of supermarkt/slijterij of op een evenement. Voorheen lag deze controle bij de nieuwe Voedsel en Warenautoriteit. Afgesproken is dat deze controles regionaal opgepakt zullen worden door een poule van boa's, opdat de controleur niet direct herkenbaar is voor de jongeren. Een en ander zal regionaal nog nader uitgewerkt worden.

Exploitatievergunningen

Tevens zal het reeds bestaande (handhavings)beleid met betrekking tot de exploitatievergunningen in de Algemene plaatselijke verordening Venlo worden toegepast naast de Drank- en horecawet.

2.2 Wettelijke Basis

De wettelijke basis voor de handhavings- en sanctiestrategie is: de Drank- en Horecawet, APV en de Awb.

3. WERKWIJZE

3.1 Uitgangspunten:

- Het handhavings- en sanctiekader is er op gericht overtredingen op te heffen en herhaling te voorkomen. Het handhavings- en sanctiekader is er tevens op gericht risicovolle situaties op te heffen;
- Bij het beoordelen van een overtreding en het bepalen van de juiste maatregel wordt rekening gehouden met:
 - a) de mogelijke gevolgen van die overtreding, en;
 - b) de omstandigheden waaronder die overtreding is begaan, en;
 - c) het gedrag van de overtreder. Het gaat hier om gedragingen die nagelaten worden of worden gedaan om naleving van het wettelijk voorschrift mogelijk te maken, en;
 - d) de voorgeschiedenis, en;
 - e) het subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel: De maatregel dient te worden toegepast die het minst ingrijpend is en het best passend is om het gestelde doel te bereiken. Dit betekent dat bij een overtreding niet standaard één bepaalde maatregel mogelijk is maar bepaald dient te worden welke maatregel in de specifieke situatie de beste is. Daarbij wordt corrigerend opgetreden en eventueel ook sanctionerend;
- De toezichthouder gaat uit van vertrouwen in zijn contacten met de ondernemer;
- Zowel het bestuursrecht als het strafrecht kan worden toegepast.

3.2 Werkwijze toezichthouder

De toezichthouder heeft de taak om bij (een) geconstateerde overtreding(en) de ernst van de overtreding(en) te beoordelen in het licht van de totale bedrijfsvoering in de gecontroleerde onderneming. Deze beoordeling doet de toezichthouder op basis van zijn technisch inhoudelijke kennis, zijn kennis van de op bedoeld feit van toepassing zijnde wettelijke voorschriften en zijn kennis van het handhavings- en sanctiekader.

3.3 Handhavings- en Sanctiekader Drank- en Horecawet

De volgende uitgangspunten gelden voor de keuze van maatregelen op basis van de ernst van de overtredingen:

- **Categorie 1 (ernstige overtreding):**
Bij Categorie 1 overtredingen gaat het om urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd. Er is sprake van acuut gevaar voor de volksgezondheid en/of de veiligheid is in het geding. Er is snelheid vereist om tot beëindiging van de overtreding te komen.
Er wordt een boeterapport opgemaakt en zonodig een afdoende corrigerende maatregel om de gevolgen van de ernstige overtreding te doen opheffen en het daadwerkelijke risico weg te nemen. Er wordt een hercontrole uitgevoerd. Indien bij hercontrole dezelfde of soortgelijke overtreding wordt vastgesteld, wordt op dezelfde wijze gehandeld. Daarnaast kan worden gekozen voor het strafrecht of mogelijkheid tot het intrekken van de vergunning.
 - **Categorie 2 (overtreding):**
Categorie 2 overtredingen zijn ernstige overtredingen, maar er is geen sprake van een acute (gevaar)situatie. Een overtreding kan ook als categorie 1 worden aangemerkt als er verzwarende omstandigheden met betrekking tot de overtreder aan de orde zijn. *Er wordt een bestuursrechtelijke maatregel opgelegd.* Er wordt een hercontrole uitgevoerd. Indien bij een hercontrole dezelfde of soortgelijke overtreding wordt vastgesteld, wordt de bestuurlijke maatregel geëffectueerd.
 - **Categorie 3 (geringe overtreding):**
Categorie 3 overtredingen zijn de overige overtredingen. Deze overtredingen zijn van minder belangrijke aard, bijvoorbeeld administratieve vereisten, signaleringen en gedragingen.
- Bij een **overtreding** of een **ernstige** overtreding maakt de toezichthouder een afspraak over het opheffen van de overtreding. Er wordt een hercontrole uitgevoerd. Bij ernstige overtredingen zal de hercontroletermijn zo kort mogelijk zijn. Op evenementen zal, indien mogelijk, tijdens het evenement (zelfde dag, volgende dag), anders tijdens de volgende editie van het evenement een hercontrole worden uitgevoerd.

Bij de bepaling van de maatregel op basis van de ernst van de overtreding (status van de overtreding), dienen de omstandigheden te worden meegewogen. De omstandigheden kunnen leiden tot een andere maatregel dan de hierboven beschreven algemene uitgangspunten.

In onderstaande tabel is per type overtreding schematisch aangegeven welke maatregel(en) opgelegd worden.

Overtreding	Acties
Categorie 1 (ernstige overtreding)	Direct toepassen bestuurlijke maatregel of strafrecht <ul style="list-style-type: none"> ◆ Geen begunstigingstermijn ◆ Afschrift aan Politie ◆ Bestuurlijke boete
Categorie 2 (overtreding)	1. Herstelsanctie: <ul style="list-style-type: none"> - opleggen last onder dwangsom, of; - opleggen last onder bestuursdwang. - Mogelijkheid geven tot indienen zienswijze, voordat de last onder dwangsom/bestuursdwang wordt opgelegd. In deze zienswijze heeft de overtreder de

	<p>mogelijkheid het tegendeel te bewijzen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Andere bestuursrechtelijke maatregel. - Afschrift aan Politie <p>2. Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbeuren en innen last onder dwangsom, of; - Uitvoering last onder bestuursdwang
Categorie 3 (geringe overtreding)	<p>1. Bestuurlijke waarschuwing (vooraankondiging last onder dwangsom)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Voornemen met hersteltermijn bekend maken - Termijn zienswijze bekend maken - Afschrift aan Politie <p>2. Indien <u>niet</u> tijdig hersteld Herstelsanctie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - opleggen last onder dwangsom, of; - opleggen last onder bestuursdwang). - Afschrift aan Politie <p>3. Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbeuren en innen last onder dwangsom, of; - Uitvoering last onder bestuursdwang

Bij een hercontrole naar aanleiding van een BR/PV weegt de voorgeschiedenis zwaar mee. Indien de tekortkoming niet verholpen is en de mate van ernst zou leiden tot een hogere categorie overtreding, wordt in principe wegens die voorgeschiedenis, weer een BR/PV opgemaakt.

Bestuurlijke boete

De Drank- en horecawet kent het instrument bestuurlijke boete. Dit is een relatief nieuw instrument. De bestuurlijke boete kan zonder waarschuwing en rechtstreeks, zonder tussenkomst van de rechter, worden opgelegd. De boete die wordt geïnd valt toe aan de gemeente. Het voordeel van deze maatregel is dat direct kan worden gereageerd op een overtreding (lik op stuk). Er dient rekening gehouden te worden met verhoging van de genoemde bestuurlijke boetebedragen in verband met recidive (zie hiervoor het Besluit Bestuurlijke boete Drank- en Horecawet). Het is aan de beoordelingsvrijheid van de toezichthouder om over te gaan tot het opleggen van de bestuurlijke boete. De toezichthouder zal in alle situaties moeten toetsen of een bestuurlijke boete opgelegd moet worden. In deze overweging wordt meegewogen de ernst en de omvang van de overtreding. In bepaalde gevallen kan, gelet op artikel 44a, derde lid, aanhef onder a en b van de Drank- en Horecawet geen bestuurlijke boete worden opgelegd, maar dient er te worden gekozen voor strafrechtelijke handhaving, zoals is vastgelegd in de *Richtlijn voor strafvordering Drank- en Horecawet* van het Openbaar Ministerie. Dit betreft de volgende gevallen:

- a. de overtreding een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft;
- b. de in de bijlage ter zake van de overtreding voorziene bestuurlijke boete aanmerkelijk wordt overschreden door het met de overtreding behaalde economisch voordeel.

Hotspots

Een hotspot is een locatie waar veel jongeren komen. Het handhavings- en sanctiekader met betrekking tot een hotspot is volledig uitgewerkt in Bijlage 2. Gezien de grondslag van de

Drank- en Horecawet, namelijk het terugdringen van alcoholgebruik onder jongeren, wordt hierin strenger opgetreden. Er wordt sneller overgegaan tot het opleggen van een sanctionerende maatregel bij een hotspot.

3.4 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 Handhavings- en Sanctiekader Drank- en Horecawet 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. Dit betekent het daadwerkelijk invorderen van de verbeurde dwangsommen en het effectueren van de bestuursdwang. Voor het daarnaast toepassen van bestuursrechtelijke sancties dient naar de wettelijke mogelijke samenloop van sancties gekeken te worden (o.a. Algemene wet bestuursrecht en Drank- en Horecawet).

3.5 Bepalen zwaarte maatregel

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 van de dwangsomoplegging. 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 maatregelen is geen doel op zich. Maatregelen zijn in eerste instantie bedoeld als pressiemiddel om de overtredingen ongedaan te maken. Ook gaat er van het hebben van maatregelen een preventieve werking uit. Blijft een ondernemer of burger echter volharden in zijn overtreding, dan wordt de maatregel 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 gevaarzetting 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 handhavings- en sanctiestrategie voorgestelde maatregelen en termijnen. Hierbij is artikel 4:84 Awb van belang. Het bestuursorgaan handelt namelijk overeenkomstig de handhavings- en sanctiestrategie, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de handhavings- en sanctiestrategie 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.

4. Bijlagen

1. Handhavings- en sanctiekader leeftijdsgrenzen alcohol bij (g)een HOTSPOT