



Sanctiestrategie DHW en horeca-exploitatie Gemeente Houten



Inhoud

| | |
|--|----|
| Inleiding..... | 3 |
| 1. Handhavingsbevoegdheid..... | 4 |
| 2. Uitgangspunten handhavend optreden..... | 4 |
| 3. Overzicht in te zetten sancties op grond van de DHW en horeca exploitatie..... | 5 |
| 4. Sanctiestrategie..... | 6 |
| Bijlagen behorend bij sanctiestrategie..... | 11 |
| 1. Sanctietabel | |



Inleiding

Sinds 1 januari 2013 zijn de gemeenten aan zet als het gaat om de uitvoering van de Drank- en Horecawet (DHW). Per 1 januari 2014 is de wet gewijzigd op twee punten:

- De leeftijd is van 16 naar 18 jaar verhoogd met betrekking tot drankverstrekking en het op een publiek toegankelijke plaats aanwezig hebben van alcohol;
- Wettelijke verplichting tot vaststelling door de gemeenteraad van een Preventie- en handavingsplan alcohol, voor het eerst uiterlijk 30 juni 2014 vast te stellen.

De burgemeester is het bevoegde bestuursorgaan met betrekking tot de DHW, en ook voor het handhaven van het horeca-exploitatieregime zoals is vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

De burgemeester heeft ter uitvoering van deze bevoegdheid een sanctiestrategie vastgesteld. De sanctiestrategie bestaat uit dit document en de sanctietabel. De sanctietabel is vastgelegd in een bijlage. Gezamenlijk vormen deze 2 documenten dus de sanctiestrategie. Overigens is de sanctiestrategie regionaal binnen District Utrecht-West¹ afgestemd. Afgesproken is dat de gemeenten in dit district deze sanctiestrategie, naar Nieuwegeins voorbeeld, zullen vaststellen. Er is dan sprake van een regionaal geüniformeerd sanctiebeleid².

Met het vaststellen en het openbaar bekend maken van deze sanctiestrategie is voor eenieder helder hoe de burgemeester de DHW en het horeca-exploitatiestelsel handhaaft. In het *Preventie en handavingsplan alcohol Houten* is een verwijzing naar deze sanctiestrategie opgenomen.

¹ Hieronder vallen de gemeenten De Ronde Venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Vianen en Woerden.

² Daarbij merken we op dat de verordeningsregels met betrekking tot de paracommerciële instellingen per gemeente verschillen, en daarmee ook de sancties op dit punt tussen de gemeenten kunnen verschillen.



1. Handhavingsbevoegdheid

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 (Awb), met name in de artikelen 5:21 en 5:32.

In enkele bijzondere gevallen is de handhavingsbevoegdheid geregeld in de desbetreffende bijzondere wet. Dit is het geval voor de DHW en APV. Verder zijn in de artikelen 172 t/m 178 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. Uitgangspunten handhavend optreden

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

Daarnaast worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Bij aanpak van overtredingen wordt het stappenplan gevolgd. Het gaat er daarbij om hoeveel stappen worden gezet, vóórdat de daadwerkelijke sanctie wordt opgelegd. Zie verder hoofdstuk 4.
 - Bij het beoordelen van een overtreding en het bepalen van de juiste sanctie 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 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.
- De hoogte en frequentie van bijvoorbeeld een dwangsom moeten proportioneel zijn en wordt bepaald op basis van onder andere genoten economisch voordeel en de ernst van de situatie.

De basis voor de bepaling van de sanctie is neergelegd in een bij deze strategie horende sanctietabel. Hiervan kan gemotiveerd worden afgeweken.



3. Overzicht in te zetten sancties op grond van de DHW en horeca-exploitatie

De Awb en andere wetten (waaronder de DHW, APV) geven aan welke sancties het bevoegde gezag kan inzetten tegen het voorkomen of voortduren van overtredingen.

Voor overtredingen op gebied van alcohol zijn de mogelijke sancties:

Bestuursrechtelijk:

- *Three strikes out, het tijdelijk stilleggen van de alcoholverkoop in detailhandel* (art. 19a DHW), winkels de bevoegdheid ontzeggen zwak-alcoholische drank te verkopen indien 3x in 12 maanden overtreding van de leeftijdsgrenzen is geconstateerd. De ontzegging duurt minimaal 1 week en maximaal 12 weken en kan door middel van bestuursdwang worden afgedwongen.
Ook voor overtredingen van artikel 20 eerste lid van de DHW (alcoholverkoop aan 18minners in horecagelegenheid/slijterij) wordt aangesloten bij de "three strikes out"-aanpak. Bij de eerste en tweede constatering volgt een bestuurlijke boete en bij de derde een schorsing van minimaal 1 week en maximaal 12 weken.
- *Intrekken van de vergunning* (ingevolge art. 31 DHW en/of 1:6 APV), in de DHW staat in welke gevallen de vergunning ingetrokken moet of kan worden.
- *Schorsen van de drank- en horecaverunning* (art. 32 DHW), bij een aantal gevallen genoemd in artikel 31 DHW kan de vergunning in plaats van ingetrokken ook voor een periode van maximaal 12 weken geschorst worden. De burgemeester bepaalt de lengte van de schorsing aan de hand van de ernst van de overtreding.
- *Ontzeggen van de toegang tot een ruimte* indien in strijd met de DHW alcoholhoudende drank wordt verstrekt / verwijderen van bezoekers (art. 36 DHW)
- *Opleggen van een bestuurlijke boete* (art. 44a DHW), de burgemeester kan zonder tussenkomst van de rechter een bestuurlijke boete opleggen. In het Besluit bestuurlijke boete DHW is uitgewerkt bij welke overtredingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd en welk boetebedrag daarbij hoort. De boete kan niet samengaan met een strafrechtelijke aanpak, omdat de overtreder dan 2 keer gestraft zou worden voor dezelfde overtreding. Wel kan een ander bestuursrechtelijk handhavingstraject in gang gezet worden om herhaling in de toekomst te voorkomen. De bestuurlijke boete heeft de voorkeur boven het strafrecht. De boa maakt een boeterapport op die verder uitgewerkt wordt door een andere medewerker.
- *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 afd. 5.3 van de Awb). Bijvoorbeeld het verzegelen van de tap of het verwijderen van de drankvoorraad. Hieronder valt ook het sluiten en verzegelen van gebouwen en terreinen. De kosten van het toepassen van bestuursdwang kunnen worden verhaald op de overtreder;
- *(Tijdelijk) sluiten van de inrichting op grond van APV* (art. 2:30), DHW en/of art. 174 Gemeentewet



- *Opleggen van 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)

Strafrechtelijk:

- *Bestuurlijke strafbeschikking (artikel 2:48 APV)*, deze kan opgelegd worden bij een overtreding van het verbod tot het bij zich hebben van drank door personen van 18 jaar of ouder in door de gemeente aangewezen gebieden.
- *Procesverbaal (artt. 45, 21 en 20 lid 6 en 7 DHW)*, In bepaalde gevallen is alleen een procesverbaal (PV) mogelijk. Dit betreft met name overtredingen in relatie met openbare orde, zoals openbaar dronkenschap en jongeren met alcohol in de openbare ruimte. In dat geval wordt door een boa Drank- en horecawet een procesverbaal (PV) opgemaakt. Een boeterapport is in deze gevallen niet mogelijk. Wel kan handhaving ingezet worden om de drank- en horecaverunning in te trekken.

In alle gevallen, met uitzondering van het strafrecht, is de burgemeester bevoegd tot opleggen van deze sancties.

Noot: bezwaar en beroep

Tegen alle bestuursrechtelijke maatregelen, die hierboven worden genoemd, staat bezwaar en beroep open. Indien de vergunninghouder bezwaar indient, schorst dit de werking van het genomen bestuursrechtelijke besluit niet. De vergunninghouder kan dit toch via de Rechtbank vragen, door een voorlopige voorziening in te dienen bij de Rechtbank. Dit betekent dat alle genomen besluiten van de burgemeester vernietigd kunnen worden. Bij met name schorsen en intrekken van de vergunning, de “three strikes out”, en toepassen van bestuursdwang kan dit leiden tot schadeclaims, indien uit de rechtsbeschermingsprocedures volgt dat de besluiten onrechtmatig zijn genomen en ten uitvoer zijn gebracht.

4. Sanctiestrategie

a. *Stappenplan*

Onderstaand is het stappenplan per mogelijke overtreding van de DHW en de APV aangegeven. Hierbij is aangesloten bij vigerend handhavingsbeleid binnen de gemeente. Er zijn drie verschillende stappenplannen, van zwaar naar licht:

- *Handhaven in 1 stap (spoedeisend):*

Hierbij wordt direct de sanctie opgelegd, meteen bij de 1^e constatering. Dit stappenplan wordt gevolgd als het gaat om urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd. Het is dan noodzakelijk acuut in te grijpen. Er is in dat geval ook geen ruimte om eerst een zienswijze te vragen, vanwege de spoedeisendheid. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij verstoring van de openbare orde in relatie tot het schenken van alcohol.



In dat geval kan het nodig zijn direct op te treden. De verwachting is dat het zelden nodig is direct in te grijpen.

- *Handhaven in 2 stappen:*

Dit stappenplan wordt gehanteerd bij ernstige overtredingen, zonder dat er sprake is van een acute (gevaar)situatie. In dit geval wordt eerst een voornemen kenbaar gemaakt tot het opleggen van een sanctie, om vervolgens (in de 2^e stap) de sanctie zelf op te leggen. Een overtreding kan ook in 2 stappen worden afgedaan als er verzwarende omstandigheden met betrekking tot de overtreder aan de orde zijn, bijvoorbeeld bij herhaling van de overtreding, die eerder in 3 stappen is afgedaan. Het voornemen heeft alleen tot doel een zienswijze te verkrijgen tegen de op te leggen handhavingsbeschikking. Hiervoor wordt meestal een termijn van 2 weken gesteld, maar hiervan kan worden afgeweken. Daarna wordt de sanctie definitief opgelegd. Dat lijkt op een 1-staps handhaving, maar dat is het niet. In sommige gevallen geeft de wet zelf ook geen ruimte om iets anders te doen. Zo is in de DHW een aantal gronden benoemd, waarbij de burgemeester de vergunning moet intrekken. Ook bij overtredingen die niet te herstellen zijn worden op deze manier afgedaan. Bijvoorbeeld het verstrekken van drank aan personen die niet onmiskenbaar de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt. In dat geval wordt een bestuurlijke boete opgelegd, voorafgegaan door het voornemen ter verkrijging van een zienswijze. Na het ontvangen van de zienswijze wordt de definitieve belangenafweging gemaakt. Het kan daarbij zijn dat de overtreding inmiddels is hersteld, waardoor vervolgens kan worden afgezien van het definitief opleggen van de sanctie.

- *Handhaven in 3 stappen*

Er wordt in 3 stappen gehandhaafd bij alle overige overtredingen. Deze overtredingen zijn in ernst geringer van aard. Daarbij valt te denken aan het niet ter plaatse kunnen tonen van een verstrekte vergunning, of een terras dat buiten de vergunde afmetingen is uitgesteld. In dat geval wordt eerst een ambtelijke waarschuwing gegeven, dan in de 2^e stap het voornemen tot opleggen van de sanctie, en pas in stap 3, bij volharding in de overtreding, volgt de sanctie.



Stappenplan in schema:

| Overtreding | Acties |
|------------------------|---|
| Handhaven in 1 stap | Direct toepassen sanctie ♦ Geen begunstigingstermijn |
| Handhaven in 2 stappen | <ol style="list-style-type: none"> Bestuurlijke waarschuwing <ul style="list-style-type: none"> Vornemen opleggen sanctie bekend maken Termijn tot indienen zienswijze geven Sanctiebeschikking (opleggen last onder dwangsom / bestuursdwang/intrekking vergunning/boetebeschikking/ etc) <p>In geval van herstelsanctie, indien <u>niet</u> hersteld binnen de gegeven begunstigingstermijn in de sanctiebeschikking:</p> <ol style="list-style-type: none"> Uitvoeren sanctie (verbeuren en innen dwangsom / toepassen bestuursdwang) |
| Handhaven in 3 stappen | <ol style="list-style-type: none"> Bestuurlijke waarschuwing <ul style="list-style-type: none"> Informatie over de overtreding Hersteltermijn Vornemen sanctiebeschikking <ul style="list-style-type: none"> Vornemen tot opleggen sanctie bekend maken Termijn tot indienen zienswijze geven Sanctiebeschikking (opleggen last onder dwangsom / bestuursdwang / schorsen vergunning / opleggen boetebeschikking en boete innen / etc.) <p>In geval van herstelsanctie³, indien <u>niet</u> tijdig hersteld binnen de gegeven begunstigingstermijn:</p> |

³ Onder herstelsanctie vallen de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom.



4. Uitvoeren sanctie (verbeuren en innen dwangsom / toepassen bestuursdwang)

Daar waar wenselijk met het oog op uitwisseling informatie zullen afschriften aan de politie worden gestuurd.

b. Sanctietabel

In de sanctietabel, behorend bij de sanctiestrategie, wordt per overtreding van de DHW en de APV (voor zover het alcoholgerelateerde overtredingen betreft) aangegeven welk stappenplan (1, 2 of 3) wordt gevolgd en welke sanctie met welke begunstigingstermijn wordt opgelegd in de laatste stap van het stappenplan. In de sanctietabel zijn daartoe tevens bovenstaande kleuraanduidingen gebruikt samen met het cijfer.

In de sanctietabel is, daar waar de last onder dwangsom de sanctie is, tevens de hoogte van het dwangsombedrag opgenomen. Dit is een richtlijn. Er kan afhankelijk van de omstandigheden/situatie sprake zijn van een uitzonderingssituatie. In dat geval kan een ander bedrag worden opgelegd. Hierbij dient de afwijking wel gemotiveerd te zijn en deze motivering moet worden vastgelegd.

De hoogte van het dwangsombedrag hoort in redelijke verhouding te staan tot de aard van de overtreding en het herstel ervan. Bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsombedragen is hiermee rekening gehouden.

Voor de bestuurlijke boete geldt dat de hoogte wettelijk is vastgelegd in het *Besluit bestuurlijke boete DHW*. Hiervan kan niet worden afgeweken.

Als de toezichthouder een overtreding constateert, past hij het handhavingstappenplan en de sanctietabel toe. Hiervan kan gemotiveerd worden afgeweken. Afwijken kan in geval van bijzondere omstandigheden gewenst zijn. Het doel is immers te komen tot (verbetering van) naleving van de regels. In sommige gevallen kan afwijking van het stappenplan leiden tot een beter resultaat. Dit kan betekenen dat een extra tussenstap of een andere sanctie wordt gekozen, afhankelijk van de urgentie en de daarop te maken belangenafweging.

Let op! De last kan niet inhouden dat er een vergunning aangevraagd dient te worden.



Voor zover voor alcoholgerelateerde overtredingen niet genoemd zijn in de sanctietabel, zal voor die overtredingen per geval de sanctiestrategie worden bepaald. Daarbij wordt afgewogen of de sanctie in de eerste stap van handhaving op herstel (last onder dwangsom, last onder bestuursdwang) dan wel punitief van aard (bestuurlijke boete) zou moeten zijn.

C. *Recidive*

In geval van herhaling van de overtreding binnen een bepaalde tijd wordt strenger opgetreden. Dit kan gelegen zijn in het volgen van minder stappen, maar ook in het opleggen van een andere/zwaardere sanctie. Algemeen geldt, voor zover in de bijlage niet anders is bepaald, dat indien een alcoholverstrekker of alcoholgebruiker dezelfde overtreding binnen twee jaar na de laatste constatering begaat dit als recidive wordt beschouwd, ook als er toen geen sanctiebeschikking is opgelegd. Voor zover de periode van 2 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 (geweest), ligt het voor de hand in geval van recidive te kiezen voor een ander (effectief) sanctiemiddel.



Bijlagen behorend bij sanctiestrategie

1. Sanctietabel