

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van de gemeente Altena houdende regels omtrent alcohol en horeca Alcohol- en Horecasanctiebeleid Altena 2019

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Altena, ieder voor zover het diens bevoegdheden betreft;

gelezen het voorstel van de Altenacolleges;

besluit:

Beslispunten

- Vervallen te verklaren:
 - Het "Sanctiebeleid Drank- en Horeca" van de gemeente Werkendam, vastgesteld door de gemeente Werkendam op 19 november 2013
 - De "Handhavingmatrix Drank- en Horecawet Gemeente Aalburg", vastgesteld door de gemeente Aalburg op 29 mei 2017.
- Vast te stellen: Het Alcohol- en horecasanctiebeleid Altena 2019 met Bijlage Sanctietabel behorend bij het Alcohol- en Horecasanctiebeleid (los bijgevoegd).

Alcohol- en horecasanctiebeleid Altena 2019

INLEIDING

Voor u ligt het Alcohol- en Horecasanctiebeleid gemeente Altena. Dit beleid beschrijft de aanpak van overtredingen bij alcoholverstrekkers. Met 'alcoholverstrekkers' wordt in ieder geval bedoeld: horecaondernemers, verenigingen (onder andere sportverenigingen) en stichtingen met een horeca-exploitatie (onder andere dorpshuizen), supermarkten, slijterijen en verstrekkers bij bijzondere gelegenheden van tijdelijke aard (bijvoorbeeld bij evenementen).

De horeca vervult binnen de gemeente een belangrijke maatschappelijke en economische functie. In sommige gevallen kan het woon- en leefklimaat echter worden aangetast door horeca-activiteiten, in het geval van overlast door geluid, geur en parkeren en/of door verstoring van de openbare orde en veiligheid.

Er is behoefte aan duidelijkheid naar de horecaondernemers toe over wat de geldende regels en sanctie maatregelen zijn die de gemeente Altena hanteert. Deze duidelijkheid wil de gemeente Altena verschaffen doormiddel van de Handhavingmatrix Drank- en Horecawet.

Daarnaast is de handhavingmatrix een essentiële schakel in de ketenaanpak richting alcoholmisbruik onder jongeren die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt.

Deze regeling en de handhavingmatrix zijn gebaseerd op het Brabants Alcohol- en Horecasanctiebeleid (hierna: BHS) dat is opgesteld door de Brabantse werkgroep Drank- en Horecawet.

Hierdoor ontstaat op provinciaal niveau een uniforme aanpak van overtredingen bij alcoholverstrekkers. Een uniforme aanpak heeft verschillende voordelen:

- » Het draagt bij aan het tot stand brengen van een provinciaal level playing field voor alcoholverstrekkers;
- » Het verschaft duidelijkheid over wat de bovenlokale handhavingpartners (politie en openbaar ministerie) van de gemeenten in Noord-Brabant mogen verwachten;
- » Het verschaft duidelijkheid over wat de alcoholverstrekkers (en hun belangenbehartigers) van de gemeenten in Noord-Brabant mogen verwachten;
- » Het draagt bij aan het voorkomen van een waterbedeffect waarbij alcoholverstrekkers die zich niet aan de regels wensen te houden zich verplaatsen naar een andere gemeente (binnen de regio) omdat overtredingen daar niet of minder streng wordt gesanctioneerd;
- » Het draagt bij aan een betere handhaving en het terugdringen van zogenaamd free rider gedrag;

De BHS "Zó handhaven wij in Brabant" vormt het algemene kader waarbinnen, ook voor wat betreft de Drank- en Horecawet, kan worden gesanctioneerd. Inmiddels is een Landelijke handhavingstrategie (LHS) ontwikkeld en hebben de voormalige gemeenten zich middels het omgevingsbeleidsplan geconformeerd aan de LHS

Hoewel de handhavingmatrix een nadere uitwerking betreft van de BHS kan deze matrix onverkort als uitwerking dienen van de LHS.

HANDHAVING

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

In enkele bijzondere gevallen is de handhavingsbevoegdheid geregeld in de desbetreffende bijzondere wet, zoals de Drank- en Horecawet en de Wet op de Kansspelen. 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, ongeregelde heden en dergelijke.

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:

- » Bij de opzet is/wordt uitgegaan van de LHS.
- » De matrix is bedoeld om (herhaalde) overtredingen te voorkomen en risicovolle situaties op te heffen.
- » Bij het beoordelen van een overtreding en het bepalen van de juiste sanctie wordt rekening gehouden met:
 - » de mogelijke gevolgen van die overtreding;
 - » de omstandigheden waaronder die overtreding is begaan;
 - » de houding en het gedrag van de overtreder;
 - » goedwillend (onbedoeld, proactief)
 - » onverschillig ('moet kunnen')
 - » calculerend (bewust belemmerend en/of risico nemend)
 - » bewust en structureel/crimineel (fraude, oplichting witwassen)
 - » de voorgeschiedenis;
 - » het subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel. Dit wil zeggen dat de minst ingrijpende en best passende sanctie moet worden toegepast om het gestelde doel te bereiken.

Sanctiemaatregelen

De Algemene wet bestuursrecht en andere wetten (waaronder de Drank- en Horecawet) geven aan welke sancties het bevoegde gezag kan inzetten tegen het voorkomen of voortduren van overtredingen. De verschillende sanctie-instrumenten worden hieronder kort toegelicht.

- *Intrekken van de vergunning (Drank- en Horecawet, APV, Wet op de Kansspelen)*
De burgemeester kan een vergunning intrekken indien bepaalde verbodsbepalingen uit de nieuwe Drank- en Horecawet niet worden nageleefd. Bij ernstige feiten en/of tekortkomingen moet de burgemeester de vergunning intrekken. Deze situatie kan zich voordoen als zich in een inrichting feiten voordoen die gevaar opleveren voor de openbare orde, als niet langer wordt voldaan aan de gestelde inrichtingseisen of als niet wordt voldaan aan de eisen die aan de leidinggevende worden gesteld.
- *Schorsen van de Drank- en Horecavergunning (Drank- en Horecawet);*
De burgemeester kan een Drank- en Horecavergunning voor een periode van maximaal 12 weken schorsen. De lengte van de schorsingsperiode kan de burgemeester afstemmen op de ernst van de overtreding.
- *(Tijdelijke) sluiting van de inrichting (APV, Drank- en Horecawet en artikel 174 Gemeentewet);*
Opleggen van een last onder bestuursdwang (artikel 125 Gemeentewet en afd. 5.3 van de Awb); Door feitelijk handelen wordt de overtreding door of namens gemeente ongedaan wordt gemaakt. 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 (artikel 125 Gemeentewet en afd. 5.4 van de Awb);*

Onder dreiging van het invorderen van een geldbedrag moet de overtreding ongedaan worden gemaakt en/of voortdurend en herhaling moet worden voorkomen; de last kan ook preventief worden opgelegd.

- *Ontzeggen van de toegang (36 Drank- en Horecawet);*
De burgemeester kan de toegang tot een ruimte ontzeggen indien in strijd met de Drank- en Horecawet alcoholhoudende drank wordt verstrekt.
- *Tijdelijk stilleggen alcoholverkoop detailhandel "three strikes out" (Drank- en Horecawet);*
De verkoop van alcoholhoudende drank in een supermarkt, of andere detailhandel waar alcoholhoudende dranken worden verkocht, kan tijdelijk worden verboden (voor ten minste één week en ten hoogste 12 weken) wanneer wordt geconstateerd dat voor de derde maal in één jaar alcoholhoudende drank wordt verkocht aan personen onder de 18 jaar. Deze sanctie kan door middel van bestuursdwang worden geëffectueerd.
- *Opleggen van een bestuurlijke boete (Drank- en Horecawet);*
De bestuurlijke boete kan door de burgemeester rechtstreeks, dus zonder tussenkomst van de rechter, worden opgelegd. In het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet staat voor welke overtredingen een boete kan worden opgelegd en welk boetebedrag op de bewuste overtreding van toepassing is. Het boetebedrag is daarbij afgestemd op de ernst van de overtreding en de grootte van de onderneming. Daarnaast kan het boetebedrag hoger uitvallen bij recidivisme. De geïnde boete valt toe aan de gemeente.

Daarnaast kan op basis van artikel 1 onder 4 van de Wet op de economische delicten (WED) en artikel 45 van de Drank- en Horecawet (strafbaarstelling jongeren <18 jaar) strafrechtelijk worden opgetreden.

Sanctiestrategie

In de LHS zijn ten opzichte van de BHS nieuwe interventies toegevoegd, zoals het bestuurlijk gesprek, de bestuurlijke boete, de bestuurlijke strafbeschikking milieu, het exploitatieverbod/sluiting en het schorsen/intrekken van certificaat of erkenning.

De standaardinterventies van de BHS blijven onveranderd en kunnen onverminderd worden gebruikt. De BHS deelt overtredingen grofweg op in 3 categorieën, met elk hun eigen aanpak. De categorieën zijn, van zwaar naar licht:

- **Categorie 0 - zeer ernstige overtredingen**
Bij Categorie 0- overtredingen gaat het om urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd. Er is sprake van acuut gevaar voor natuur en milieu en/of de volksgezondheid is in gevaar en/of de veiligheid is in het geding. Er is snelheid vereist om tot beëindiging van de overtreding te komen.
- **Categorie 1 - ernstige overtredingen**
Categorie 1- 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.
 - Bij een sanctie heeft het voornemen (bestuurlijke waarschuwing) alleen tot doel een zienswijze te verkrijgen tegen de op te leggen handhavingsbeschikking. Hiervoor wordt meestal een termijn van 2 weken gesteld. Daarna wordt de definitieve sanctie opgelegd. Dit is van toepassing op het verstrekken van alcoholhoudende drank aan jongeren die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt. In dat geval wordt een bestuurlijke boete opgelegd.
 - Indien sprake is van een herstelsanctie, geeft het voornemen, naast het doel een zienswijze te verkrijgen, de overtreder de gelegenheid de overtreding ongedaan te maken binnen een redelijke termijn. De last wordt pas opgelegd indien na het verstrijken van de redelijke termijn de overtreding nog steeds voortduurt.
- **Categorie 2 - overtredingen**
Categorie 2-overtredingen zijn de overige overtredingen. Deze overtredingen zijn van minder belangrijke aard, bijvoorbeeld administratieve vereisten, signaleringen en gedragingen.

Tabel 1

Categorie 0	Direct toepassen bestuursdwang
--------------------	--------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"> • Geen begunstigingstermijn • Afschrift aan Politie
Categorie 1	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bestuurlijke waarschuwing <ul style="list-style-type: none"> • Voornemen met hersteltermijn bekend maken • Termijn zienswijze bekend maken • Afschrift aan Politie <p>Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Bestuurlijke maatregel (opleggen last onder dwangsom/bestuursdwang) en afschrift aan Politie <p>Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Verbeuren en innen dwangsom/uitvoering bestuursdwang
Categorie 2	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brief met hersteltermijn <p>Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bestuurlijke waarschuwing <ul style="list-style-type: none"> • Voornemen met hersteltermijn bekend maken • Termijn zienswijze bekend maken • Afschrift aan Politie <p>Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Bestuurlijke maatregel (opleggen last onder dwangsom/bestuursdwang) en afschrift aan Politie <p>Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Verbeuren en innen dwangsom/uitvoering bestuursdwang

Spoedeisende bestuursdwang

Spoedeisende bestuursdwang in de vorm van de sluiting van een horecabedrijf (door de burgemeester) kan bijvoorbeeld geschieden wanneer:

- o Daar door misdrijf verkregen voorwerpen zijn verworven, voorhanden zijn of worden overgedragen dan wel zijn bewaard of verborgen;
- o Daar wapens als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie aanwezig zijn waarvoor geen ontheffing, vergunning dan wel verlof is verleend;
- o 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;
- o Daar is gehandeld in strijd met het bepaalde in de Opiumwet.

Uitvoeringsstrategie

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. Dit betekent het daadwerkelijk invorderen van de verbeurde dwangsommen en het effectueren van de bestuursdwang.

Bepalen van de zwaarte van de 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 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 sancties is geen doel op zich. Sancties zijn in eerste instantie bedoeld als pressiemiddel om de overtredingen ongedaan te maken. Daarnaast hebben sanctiemaatregelen een preventieve werking.

Ook bij het inzetten van een last onder bestuursdwang dient de zwaarte van de dwangmaatregel in proportie te staan tot de aard, de gevaarstellingen 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 de beleidsregel 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.

Sanctietabel

Het beleid is uitgewerkt in "sanctietabel Alcohol- en Horecasanctiebeleid Altena". Hierin wordt per overtreding van de Drank- en Horecawet en Algemene Plaatselijke Verordening (APV) aangegeven welk stappenplan (categorie 0, 1 of 2) wordt gevolgd en welke sancties worden ingezet.

Voor de bestuurlijke boete geldt dat de hoogte wettelijk is vastgelegd in het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet.

Als de toezichthouder een overtreding constateert, past hij het handhavingstappenplan en de sanctietabel (zie bijlage 1) 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 daarop te maken belangenafweging.

Begrip "Recidive"

Bij recidive is aansluiting gezocht bij de eerdergenoemde BHS. Wanneer een alcoholverstrekker of alcoholgebruiker een overtreding begaat en daarvoor een sanctiebeschikking krijgt, wordt dezelfde overtreding van de dezelfde overtreder binnen 2 jaar na de 1e sanctiebeschikking beschouwd als recidive.

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 sanctie categorie.

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

Begrip "Overtreder"

Als een overtreding vaker heeft plaatsgevonden maar de overtreder vanwege juridische constructies verschillend is, is in formele zin geen sprake van recidive.

Als kan worden aangetoond dat de overtreder dezelfde natuurlijke persoon betreft dan dient de overtreding te worden aangemerkt als recidive. In de sanctiebeschikking dient dit expliciet te worden verantwoord.

Wet- en regelgeving

In de sanctietabel zijn alleen de direct horeca- en alcoholgerelateerde overtredingen op grond van de volgende wet - en regelgeving nader uitgewerkt:

1. Drank- en Horecawet;

2. Algemene Plaatselijke Verordening (o.a. exploitatievergunning, sluitingstijden en terrassen);
3. Wet milieubeheer (alleen voor geluid);
4. Wet op de kansspelen (speelautomaten);
5. Wet wapens en munitie;
6. Gemeentewet (ordeverstoringen en ernstige incidenten).

Dwangsom

- Bij het sanctiemiddel 'dwangsom' zijn 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 opgelegde dwangsom.

- Bij veel overtredingen is uitgegaan van een dwangsom per m². Het aantal m² 's wordt berekend aan de hand van de oppervlakte van de lokaliteiten in het horeca- dan wel slijtersbedrijf dan wel de verkoopruimte van een andersoortig bedrijf (bijvoorbeeld supermarkt). Het terras behoort ook tot het horecabedrijf. Deze oppervlaktes zijn onder andere terug te vinden in de Drank- en Horecawetvergunning.

Bestuurlijke boete

De hoogte van de bestuurlijke boete is in een aparte kolom opgenomen. 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).

Gedoogsituatie

Wanneer het bevoegd gezag gedooft, legt zij dit in een gedoogbeschikking met voorwaarden vast. Gedogen heeft altijd een tijdelijk karakter. Door de gedoogsituatie in een beschikking vast te leggen is controle mogelijk en wordt ook voor betrokken partijen een vorm van rechtsbescherming geboden. Bij niet naleving hiervan kan het bevoegd gezag terugvallen op de oorspronkelijke overtreding en alsnog tot handhaving overgaan

Bijlage

Bij dit beleid behoort de volgende bijlage (A): Sanctietabel behorend bij het Alcohol- en Horecasanctiebeleid Altena 2019.

Vastgesteld door de burgemeester van de gemeente Altena op 10 januari 2019

*De burgemeester,
M.A. Fränzel MSc*

Vastgesteld in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Altena van 10 januari 2019

*De secretaris,
drs. A.J.E. van der Werf-Bramer*

*de voorzitter,
M.A. Fränzel MSc*