

Beleidsregel handhaving Drank- en Horecawet

1. Inleiding

In 2016 en 2017 zijn er handhavingscontroles uitgevoerd met betrekking tot naleving van de wettelijke bepaling over vaststelling van de leeftijd bij alcoholverstrekking in horeca lokaliteiten van para-commerciële ondernemingen. Uit deze controles is gebleken dat de leeftijd van bezoekers in horeca lokaliteiten niet of nauwelijks gecontroleerd werd door de para-commerciële ondernemingen. Als gevolg hiervan heeft het bureau "Objectief" in 2018 bij twaalf Nijmeegse sportverenigingen een pilot uitgevoerd om de naleving van de Drank- en horecawet te verbeteren ten aanzien van de leeftijdsvaststelling bij alcoholverstrekking.

Het resultaat was dat gedurende de looptijd van de pilot het nalevingspercentage is gestegen, de bewustwording met het oog op het belang van naleving van de leeftijdsgrens is toegenomen en dat hiermee is aangetoond dat een systeem van zelfregulering kans van slagen heeft in sportkantines van para-commerciële ondernemingen die met barvrijwilligers werken.

De basis van een systeem van zelfregulering wordt gevormd door een vaststellingsovereenkomst waarbij de gemeente, Objectief en deelnemende para-commerciële ondernemingen partij zijn. Zelfregulering is geen vrijblijvende keuze. Daarom is het belangrijk dat de afspraken juridisch afdwingbaar zijn en wordt een vaststellingsovereenkomst gesloten, waarin voor partijen bindende afspraken worden vastgesteld.

Deze wijzigingen nopen tot een aanpassing van het bestaande handhavingsprotocol voor de Drank- en Horecawet.

2. Sanctiemiddelen

Schorsing

De burgemeester kan al de vergunning intrekken van een horecabedrijf, maar nu kan hij deze ook schorsen (artikel 32 Drank- en Horecawet). De Drank- en Horecavergunning kan voor maximaal 12 weken geschorst worden. De burgemeester bepaalt de lengte van de schorsingsperiode aan de hand van de ernst van de overtreding.

Bestuurlijke boete

De burgemeester kan zonder tussenkomst van de rechter een bestuurlijke boete opleggen (artikel 44a Drank- en Horecawet e.v.). In het Besluit Bestuurlijke Boete Drank- en Horecawet is bepaald bij welke overtredingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd en welk boetebedrag daarbij hoort. De boetebedragen komen toe aan de gemeente. Anders dan bestuursdwang en dwangsom is dit geen reparatieve sanctie, bedoeld om de illegale situatie te herstellen, maar een punitieve sanctie, bedoeld om leed toe te voegen aan de overtreder, net als het strafrecht. Dit middel mag op grond van de wet niet worden ingezet indien de overtreding een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft. Ook kan de boete niet samengaan met een strafrechtelijke aanpak. Volgens de Memorie van Toelichting is het de bedoeling dat de bestuurlijke boete de voorkeur geniet boven een strafrechtelijke afdoening. Daarom wordt, waar een bestuurlijke boete mogelijk is, voor dat middel gekozen boven de strafrechtelijke aanpak. Waar een bestuurlijke boete niet mogelijk is, wordt geverbaliseerd en de strafrechtelijke weg gevolgd.

Three strikes out

De burgemeester kan supermarkten die drie keer in een jaar alcohol aan 18-minners verkopen aanpakken door de alcoholafdeling te sluiten (artikel 19a Drank- en Horecawet). De burgemeester bepaalt voor hoe lang dit verbod geldt: minimaal 1 week en maximaal 12 weken. Door middel van bestuursdwang kan de sanctie worden uitgevoerd.

Strafrechtelijk

In de Drank- en Horecawet is ook een nieuwe strafrechtelijke bepaling opgenomen. Jongeren onder 18 jaar zijn sinds 1 januari 2013 strafbaar als ze alcohol in bezit hebben (artikel 45 Drank- en Horecawet). De sanctie is een boete uit de eerste categorie en deze kan worden opgelegd door een BOA of politieagent.

3. Doel handhavingsprotocol

Het handhavingsprotocol heeft tot doel:

- de activiteiten van gemeente, politie en justitie op elkaar af te stemmen en waar mogelijk complementair te laten zijn;
- te realiseren dat geconstateerde overtredingen gevolgd worden door een maatregel die qua intensiteit zo goed mogelijk aansluit bij de ernst van de overtreding en het daardoor ontstane gevaar voor de openbare orde of veiligheid en gezondheid;
- kenbaar te maken aan de overtreder welke maatregel hij van de overheid kan verwachten na een overtreding, waardoor er mogelijk een preventieve werking van uit gaat.
- door onderliggend beleid de motivering van de maatregel in een gerechtelijke procedure te versterken.

4. Handhavingsprotocol

artikel 3, lid 1 Drank- en Horecawet: Uitoefenen horeca- of slijtersbedrijf zonder (geldige) vergunning, terwijl niet voldaan kan worden aan de eisen van de Drank- en Horecawet (dus niet te legaliseren) of terwijl vergunning is geweigerd, geschorst, ingetrokken of aanvraag buiten behandeling is gesteld

- Voornemen kenbaar maken van bestuursdwang o.v.v. zienswijzetermijn. Na afloop zienswijzetermijn besluit tot last onder bestuursdwang, gericht op beëindiging alcoholverstrekking of exploitatie. Naast deze maatregel wordt bestuurlijke boete toegepast.

artikel 3 Drank- en Horecawet: Uitoefenen horeca- of slijtersbedrijf zonder (geldige) vergunning

- Voornemen kenbaar maken van bestuursdwang o.v.v. zienswijzetermijn. Na afloop zienswijzetermijn besluit tot last onder bestuursdwang, gericht op beëindiging alcoholverstrekking of exploitatie, tenzij inmiddels zicht bestaat op legalisatie. Indien bestuursdwang niet mogelijk is, bestuurlijke boete toepassen.

artikel 3 Drank- en Horecawet: Uitoefenen horeca- of slijtersbedrijf zonder (geldige) vergunning, terwijl ondernemer in het verleden heeft beschikt over een geldige vergunning voor deze inrichting, en deze inrichting onafgebroken heeft geëxploiteerd, maar door wijziging van onderneming of andere redenen de vergunning niet meer in overeenstemming is met de feiten.

- Formele waarschuwing met termijn voor legaliseren situatie. Na ongebruikt verstrijken termijn het voornemen kenbaar maken tot toepassing bestuursdwang o.v.v. zienswijzetermijn. Na afloop zienswijzetermijn besluit tot last onder bestuursdwang, gericht op beëindiging alcoholverstrekking of exploitatie, tenzij inmiddels zicht bestaat op legalisatie.

Overtreding van artikel 24, lid 1, lid 2 of lid 3 Drank- en Horecawet (o.a. niet aanwezig zijn van de leidinggevende in de (lokaliteiten van de) inrichting)

- 1e constatering: schriftelijke waarschuwing
- 2e, 3e en 4e constatering: Bestuurlijke boete opleggen
- 5e constatering: intrekking Drank- en Horecawetvergunning ex art. 31 Drank- en Horecawet

Overtreding van een bij of krachtens de artikelen 9 lid 3 en 4, 12 tot en met 17 Drank- en Horecawet gesteld verbod.

- 1e constatering: schriftelijke waarschuwing
- 2e, 3e en 4e constatering: bestuurlijke boete
- 5e constatering: intrekking Drank- en Horecawetvergunning ex art 31 lid 2

Overtreding van een bij of krachtens de artikelen 18, 19, 22, 25, 29 lid 3, artikel 35, 2e en 4e lid Drank en Horecawet gesteld verbod, beperking of voorschrift.

- 1e constatering: schriftelijke waarschuwing
- Verdere constateringen: bestuurlijke boete

Handelen in strijd met de vergunningvoorschriften (uitgezonderd de voorschriften en beperkingen die op grond van artikel 2.3.1 a.3 APV krachtens artikel 25a tweede lid Drank- en Horecawet specifiek met het oog op de handhaving van de leeftijds- of alcoholmatigingsbepalingen zijn opgenomen)

- 1e constatering: schriftelijke waarschuwing
- 2e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van één week ex art. 32
- 3e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van 2 weken ex art. 32
- 4e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van 4 weken ex art. 32
- 5e constatering: intrekking Drank- en Horecawetvergunning ex art 31, lid 2 Drank- en Horecawet.

Overtreding van het verbod van artikel 20, 1e en 2e lid Drank- en Horecawet (leeftijdsbepaling) door ondernemers als bedoeld in artikel 18, 2e lid of artikel 19, 2e lid sub a (supermarkten e.d.)

- 1e constatering: Bestuurlijke boete
- 2e constatering: Bestuurlijke boete
- 3e constatering (binnen periode van 12 maanden na 1e constatering: Verbod alcoholverkoop ex art. 19a (three strikes out)

Overtreding van het verbod van artikel 20, 1e lid Drank- en Horecawet (leeftijdsbepaling) door andere ondernemers dan de bedoelde in artikel 18, 2e lid of artikel 19, 2e lid sub a (horecaondernemers en ontheffing houders art 35 Drank- en horecawet)

- 1e constatering: Bestuurlijke boete
- 2e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van twee weken
- 3e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van 6 weken
- 4e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van 12 weken
- 5e constatering: intrekking Drank- en Horecavergunning ex art 31, lid 2 Drank- en Horecawet

Overtreding van het verbod van artikel 20, 1e lid Drank- en Horecawet (leeftijdsbepaling) door andere ondernemers dan de bedoelde in artikel 18, 2e lid of artikel 19, 2e lid sub a, voor zover vallende onder de zelfregulering. Zelfregulering para-commercie is toegestaan onder de navolgende voorwaarden:

- De deelname door para-commerciële onderneming is vrijwillig;
- Er wordt uitsluitend gewerkt o.b.v. de "Kwaliteitsmethodiek leeftijdscontroles" (toepassing door Objectief);
- Er wordt jaarlijks een voor de para-commerciële onderneming bindend nalevingspercentage vastgesteld met daaraan verbonden een bonus-malus regeling;
- De kosten die verbonden zijn aan zelfregulering komen voor rekening van de para-commerciële onderneming.

Overtreding van het verbod van artikel 20, 2e lid Drank- en Horecawet (leeftijdsbepaling) door slijterijen.

- 1e constatering: Bestuurlijke boete
- 2e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van twee weken
- 3e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van 6 weken
- 4e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van 12 weken
- 5e constatering: intrekking Drank- en Horecavergunning ex art 31, lid 2 Drank- en Horecawet

Overtreding van het verbod van artikel 20 4e lid Drank- en Horecawet (geen aanduiding leeftijdsgrenzen)

- 1e constatering: Waarschuwing
- Verdere constatering: bestuurlijke boete opleggen

Overtreding van het verbod van artikel 20 5e lid Drank- en Horecawet (toelaten personen in kennelijke staat van dronkenschap of onder invloed van andere psychotrope stoffen)

- 1e constatering: Waarschuwing
- 2e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van twee weken
- 3e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van 6 weken
- 4e constatering: Schorsing voor de duur van 12 weken
- 5e constatering: intrekking Drank- en Horecavergunning ex art 31, lid 2 Drank- en Horecawet

Overtreding van het verbod van artikel 20 6e lid Drank- en Horecawet (verbod dienst te doen onder invloed)

- 1e constatering: Waarschuwing
- 2e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van 6 weken
- 3e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van 12 weken
- 4e constatering: intrekking Drank- en Horecavergunning ex art 31 , lid 2 Drank- en Horecawet

Overtreding van het verbod van artikel 21 (alcoholverstreking met risico op ordeverstoring etc.)

- (Preventieve) last onder dwangsom, evt. toepassing spoedeisende bestuursdwang

Overtreding van de verordenende bepalingen krachtens artikel 25a tot en met 25d Drank- en Horecawet, te weten artikel 2.3.1 a.3 APV en de op grond daarvan specifiek met het oog op de handhaving van leeftijds- of alcoholmatigingsbepalingen opgelegde vergunningsvoorschriften en 2.3.1 a.4 APV (happy hour)

- 1e constatering: Bestuurlijke boete
- 2e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van twee weken
- 3e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van 6 weken
- 4e constatering: Schorsing voor de duur van 12 weken
- 5e constatering: intrekking Drank- en Horecavergunning ex art 31 , lid 2 Drank- en Horecawet

Overtreding van de verordenende bepalingen krachtens artikel 4 Drank- en Horecawet, te weten artikel 2.3.1 a.2 1 e en 2e lid APV (paracommercie) en de overtreding van artikel 4 lid 5 Drank- en Horecawet

- 1e constatering: waarschuwing
- 2e constatering: bestuurlijke boete
- 3e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van 2 weken
- 4e constatering: schorsing van de vergunning voor de duur van 4 weken
- 5e constatering: intrekken vergunning ex art 31 , lid 2 Drank- en Horecawet

Overtreding verbod art. 45 Drank- en Horecawet (verbod alcohol meevoeren door jeugdige)

5. Uitgangspunten voor optreden conform dit protocol:

- Indien na de 1e constatering een waarschuwing is gegeven, dient de 2e constatering in alle gevallen binnen een periode van 2 jaar gedaan te worden, om een maatregel op te kunnen leggen. Indien er na de waarschuwing een periode van meer dan 2 jaar is verstreken, wordt er bij een volgende constatering opnieuw een waarschuwing gegeven en wordt gehandeld alsof het de eerste overtreding betreft.
- Een gegeven waarschuwing geldt niet alleen voor het geconstateerde feit, maar geldt als een algemene waarschuwing. Dit betekent dat als er binnen 2 jaar na de waarschuwing een andere overtreding geconstateerd wordt, dan degene die de aanleiding vormde voor de waarschuwing, dan wordt de waarschuwingsstap overgeslagen, indien een waarschuwing vereist is volgens het overzicht.
- Indien er een bestuurlijke maatregel is opgelegd en vervolgens wordt er gedurende 5 jaar geen overtreding geconstateerd, dan wordt bij de eerstvolgende constatering weer eerst gewaarschuwd, indien een waarschuwing vereist is volgens het overzicht.
- Voor zover de sanctie een bestuurlijke boete betreft, zijn de bepalingen van het besluit
- Bestuurlijke boete Drank- en Horecawet leidend, o.a. ten aanzien van de recidivetermijn.
- Indien er een 3e of 4e constatering plaatsvindt, en hiervoor geen specifieke maatregel wordt genoemd in dit overzicht, beslist de burgemeester of nogmaals een zelfde maatregel wordt genomen of dat een verzwarende maatregel als genoemd voor de 2e constatering plaatsvindt.
- Overtredingen van de Drank- en Horecawet die een imperatieve intrekkinggrond vormen zijn niet opgenomen in dit handhavingsprotocol. De wet biedt dan immers geen afwegingsmoment.
- Dit handhavingsprotocol geeft uitgangspunten voor sanctionerend optreden. In voorkomende gevallen kan de burgemeester gemotiveerd afwijken van het protocol en de daarin genoemde (zwaarte van de) maatregel.
- Overtredingen van Drank- en Horecawet artikelen die in dit handhavingsprotocol staan opgenomen kunnen ook leiden tot het oordeel van slecht levensgedrag als bedoeld in artikel 8 lid 1 Drank- en Horecawet. Dit oordeel staat los van handhaving op basis van dit protocol.
- Dit betekent uitdrukkelijk niet dat slechts overtredingen van de Drank- en horecawet meewegen bij de beoordeling van het slecht levensgedrag zoals bedoeld in artikel 8 Drank- en horecawet.

6. Zelfregulering para-commerciële ondernemingen

6.1 Zelfregulering para-commerciële ondernemingen

Zelfregulering is altijd een eigen keuze. De gemeente kan een dergelijke aanpak slechts van randvoorwaarden voorzien. Indien een para-commerciële onderneming niet kiest voor zelfregulering dan zal het toezicht op deze inrichtingen via de reguliere weg plaatsvinden, waarbij in geval van overtreding gesanctioneerd wordt met de bestuurlijke maatregelen die in het handhavingsprotocol staan beschreven.

Een vereniging beslist altijd zelf of zij het effectiever vindt om te participeren in afspraken over zelfregulering, inclusief de kosten die dat voor haar meebrengt, of dat ze deelneemt aan een systeem waarbij de gemeente handhaaft op basis van het handhavingsprotocol dat onderdeel uitmaakt van de beleidsregel handhaving Drank- en horecawet.

6.2 Kader van zelfregulering

Zelfregulering ziet op een actief beleid van para-commerciële ondernemingen om in hun horeca lokaliteiten, waar vooral met barvrijwilligers wordt gewerkt, de wettelijke leeftijdsgrens voor alcoholverstrekking na te leven. Centraal daarbij staan bewustwording en gedragsverandering. Voorlopig wordt deze aanpak beperkt tot de sportclubs.

Om de inspanningen van de para-commerciële ondernemingen te ondersteunen, wordt gewerkt met een controle systeem "de kwaliteitsmethodiek leeftijdscontroles" dat de genoemde doelen faciliteert.

Controles in het kader van naleving van de wettelijke leeftijdsgrens worden uitgevoerd door een onafhankelijke derde partij "Objectief".

Gedurende het kalenderjaar voert "Objectief" bij de para-commerciële ondernemingen elk kwartaal een onafhankelijke controle uit op de naleving van de leeftijdsgrens voor alcoholverstrekking op basis van de "kwaliteitsmethodiek leeftijdscontroles". Na elk kwartaal legt "Objectief" voor elke para-commerciële onderneming het nalevingspercentage vast.

Aan het einde van het kalenderjaar wordt door "Objectief" per para-commerciële onderneming het definitieve nalevingspercentage gerapporteerd. Gedurende het kalenderjaar ziet de gemeente af van eigen controles op de naleving van de leeftijdsgrens door de sportclubs.

Overtredingen die "Objectief" constateert worden door de burgemeester niet beoordeeld op basis van het handhavingprotocol (beleidsregel handhaving Drank- en horecawet), maar alleen in het kader van de bonus-malusregeling.

6.3 Bonus Malusregeling

Voor aanvang van elk kalenderjaar stelt de burgemeester het te behalen nalevingspercentage vast en betreft daarbij het advies van "Objectief" en de reactie van de para-commerciële ondernemingen. De burgemeester informeert partijen hierover per brief. Voor het kalenderjaar 2020 heeft de burgemeester het nalevingspercentage bepaald op 60 procent.

De para-commerciële ondernemingen die aan het einde van het kalenderjaar het vastgestelde nalevingspercentage hebben behaald, krijgen de onkosten die "Objectief" dat kalenderjaar voor de controles bij de para-commerciële ondernemingen in rekening heeft gebracht voor de helft vergoed door de gemeente.

De para-commerciële ondernemingen die in twee opeenvolgende kalenderjaren het vastgestelde nalevingspercentage niet behalen, worden als partij van deze overeenkomst uitgesloten. In dat geval is het handhavingprotocol, dat deel uitmaakt van de beleidsregel handhaving Drank- en horecawet, weer van toepassing.

6.4 Vaststellingsovereenkomst

De onderwerpen die in de vaststellingsovereenkomst worden vastgelegd zijn:

- de verantwoordelijkheden van elke partij;
- de implementatie van het bonus-malussysteem;
- de relatie van zelfregulering ten opzichte van het gemeentelijke handhavingprotocol;
- de geschillenbeslechting.

7. Vaststelling Beleidsregel

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking en vervangt de op 11 december 2013 vastgestelde beleidsregel handhaving Drank- en horecawet (2013)

Aldus vastgesteld op 16 december 2019

De burgemeester van Nijmegen

Drs. H.M.F. Bruls