

## Beleidsregels handhaving Alcohol

De Burgemeester van de gemeente Papendrecht;

gelet op

- Artikel 1:3, lid 4 jo. artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht
- De Alcoholwet
- Wet op de kansspelen
- Opiumwet
- Algemene plaatselijke verordening gemeente Papendrecht

overwegende dat,

het wenselijk is om beleidsregels vast te stellen omtrent de Alcoholwet.

**besluit vast te stellen:** de Beleidsregels handhaving Alcohol

### Hoofdstuk I Inleiding

#### 1.1 Onderwerp

Op grond van de Alcoholwet, de Wet op de Kansspelen, de Algemene plaatselijke verordening gemeente Papendrecht (hierna de APV) / de Gemeentewet, de Opiumwet en de Algemene wet bestuursrecht (hierna de Awb), is de burgemeester bevoegd om toezicht te houden op de naleving van deze wet- en regelgeving en waar nodig is handhavend op te treden. In dit document wordt beschreven op welke wijze de voornoemde wet- en regelgeving in Papendrecht wordt gehandhaafd.

#### 1.2 Doel

De beleidsregels beogen een uniforme, eenduidige en rechtszekere wijze voor het toepassen van handhavinginstrumenten en hebben betrekking op natuurlijke personen en rechtspersonen die alcoholhoudende drank verstrekken, verkopen, dan wel (overige) horeca-activiteiten verrichten. Tevens dragen deze beleidsregels bij aan het voorkomen van willekeur bij het handhaven van overtredingen. Aangegeven wordt hoe bestaande bevoegdheden van de burgemeester kunnen worden toegepast. Een concreet stappenplan in de vorm van een handhavingmatrix, ten aanzien van de aanpak van diverse overtredingen, vormt een belangrijk onderdeel van deze beleidsregels.

Het doel van de 'Beleidsregels handhaving horeca en alcohol' (hierna de beleidsregels) is dan ook dat:

- (Horeca)ondernemers binnen de gemeente Papendrecht weten welke visie de burgemeester van de gemeente Papendrecht heeft op het toezicht en op de handhaving, dat de burgemeester daadwerkelijk toezicht houdt en handhaaft, en daarover verantwoording aflegt.
- (Horeca)ondernemers weten hoe de burgemeester zijn handhavingstaken uniform, eenduidig en rechtszeker uitvoert.
- De uitvoering van het toezicht en de handhaving leidt tot verbetering van het nalevinggedrag, waarmee wordt beoogd de volksgezondheid, het woon- en leefklimaat, de openbare orde en veiligheid en de eerlijke mededinging positief te beïnvloeden.

#### 1.3 Opzet

Deze beleidsregels brengen het handhavingproces in kaart. Hierbij worden een aantal begrippen gebruikt. Voor de duidelijkheid zijn deze begrippen uitgewerkt in de begrippenlijst van hoofdstuk II. In hoofdstuk III wordt ingegaan op de verschillende handhavingregimes. Hoofdstuk IV gaat over toezicht en hoofdstuk V over handhaving. De uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het proces zijn uitgewerkt in hoofdstuk VI en de handhavingmatrix waarin het proces als stappenplan is opgenomen bevindt zich in hoofdstuk VII.

### Hoofdstuk II Belangrijke begrippen

#### Toezicht

In de regel staat het toezicht aan het begin van de handhavingketen en is het doel te onderzoeken of een norm is nageleefd respectievelijk wordt nageleefd. Het gaat om het uitvoeren van controles zonder

dat sprake is van een daadwerkelijke (vooraf vastgestelde) overtreding en het daarbij geven van voorlichting. Het toezicht kan als resultaat hebben dat de wettelijke voorschriften zonder inzet van de handhavinginstrumenten worden nageleefd.

#### Bestuursrechtelijke handhaving

Bestuursrechtelijke handhaving is het eventuele vervolg op het toezicht. Het betreft handelingen van het bestuursorgaan nadat een overtreding van een wettelijk voorschrift is geconstateerd. Bestuursrechtelijke handhaving heeft het doel de overtreding te beëindigen door middel van het opleggen van een bestuurlijke sanctie.

#### Opsporing

Opsporing is gericht op strafrechtelijke afdoening van overtredingen / misdrijven. Het is een justitiële taak. Het Openbaar Ministerie heeft zijn eigen afwegingen gemaakt en opgenomen in de Richtlijnen voor strafvordering, zoals de richtlijn voor strafvordering Alcoholwet.

#### Verzamelbegrip overtreding

Artikel 5:1, eerste lid van de Awb geeft een definitie van het begrip overtreding. Een overtreding is een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Overtredingen kunnen worden ingedeeld in drie categorieën naar ernst van de overtreding, respectievelijk: ernstige overtredingen, overtredingen en geringe overtredingen.

#### Ernstige overtreding

Een ernstige overtreding is een handeling of gedraging in strijd met de daarop van toepassing zijnde wettelijke voorschriften en normen met een zodanig karakter dat er een ernstig risico bestaat voor de gezondheid of veiligheid van de mens. Snel ingrijpen van de overheid is hierbij vereist.

#### Overtreding

Een 'gewone' overtreding heeft 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.

#### Geringe overtreding

Een geringe overtreding betreft 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.

#### Herhaalde overtreding

Een herhaalde overtreding is het tijdens een (her)inspectie opnieuw vaststellen van een zelfde of soortgelijke overtreding, waarvoor tegen de natuurlijke persoon of rechtspersoon in de daaraan voorafgaande periode van twee jaar, reeds een handhavinginstrument werd toegepast.

#### Bestuurlijke sanctie

Een bestuurlijke sanctie is op grond van artikel 5:2, eerste lid, van de Awb een door het bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak. Bestuurlijke sancties zijn te verdelen in herstelsancties en bestraffende sancties. In het tweede lid is bepaald dat de enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen geen bestuurlijke sanctie is.

#### Herstelsanctie

Een herstelsanctie is een sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Hierbij kan gedacht worden aan een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.

#### Bestraffende sanctie

Een bestraffende sanctie is een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen. Onder leed wordt verstaan een prikkel af te geven om de overtreding in de toekomst niet meer te begaan. Hierbij kan gedacht worden aan een bestuurlijke boete.

## Hoofdstuk III Toezicht

### 3.1 Eigen verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid voor het goed exploiteren van een horecabedrijf, het verantwoord verstrekken van alcohol en het op verantwoorde wijze exploiteren van (een) speelautomaten(hal) ligt bij de ondernemer, de vereniging of stichting. Een goede ondernemer, vereniging of stichting kent de wet- en re-

gelgeving en weet welke voorwaarden worden gesteld. Horeca-exploitanten en andere verstrekkers van alcohol krijgen vertrouwen en ruimte om die eigen verantwoordelijkheid goed in te vullen. Grote waarde wordt gehecht aan:

- het minimaliseren van het risico dat jongeren (overmatig) alcohol consumeren en het terugdringen of tegengaan van alcoholgerelateerde overlast;
- het minimaliseren van het risico dat door de exploitatie de openbare orde en veiligheid en het woon- en leefklimaat wordt aangetast;
- het controleren van horecaverunningen en voorschriften (de alcoholvergunning (voorheen: drank- en horecaverunning, de aanwezigheidsvergunning kansspelautoma(a)t(en) en de exploitatievergunning).

Toezicht wordt gericht ingezet om hieraan bij te dragen, met name daar waar de verstrekkers de eigen verantwoordelijkheid niet of onvoldoende invullen. Dit hoofdstuk beschrijft op welke wijze de gemeente dit toezicht organiseert.

### 3.2 Risicogerichte inzet

Vertrouwensbenadering en lastenreductie voor de (horeca)ondernemers staan binnen de uitvoering van het toezicht centraal. Dit is bepalend voor de wijze waarop toezichtcapaciteit wordt vormgegeven. Ook is het belangrijk dat de beschikbare capaciteit op een juiste wijze moet worden ingezet. De (horeca)ondernemers genieten in beginsel het vertrouwen dat voldaan wordt aan de regels en voorwaarden die vooraf zijn gesteld. Degenen die de regels goed naleeft, wordt minder gecontroleerd. Daar staat tegenover dat diegenen die het niet nauw nemen met de regels meer toezicht verdienen. Het toezicht is ingericht naar drie verschillende niveaus: laag-, midden- en hoog- aandachtsniveau. Toezicht op laag aandachtsniveau gaat uit van basisvertrouwen in de professionaliteit van de exploitant.

Het gaat hier om (horeca) ondernemingen waar weinig jongeren komen en waar weinig overlast van te verwachten valt, zoals een lunchroom of een denksportvereniging. De frequentie bij deze vorm van toezicht is laag (gedacht kan worden aan eenmaal per 2-3 jaar een controle). Bij een enkele melding van overlast of een overtreding zal een (extra) bezoek worden gebracht, waarbij de professionaliteit van de ondernemer, vereniging of stichting voorop staat.

Bij het middenniveau is, gelet op het gebied, de aard van de vergunde inrichting of minder goede ervaringen met een ondernemer, vereniging of stichting, een andere wijze van toezicht vereist. Hierbij kan gedacht worden aan de zogenoemde hotspots waar jongeren zich veelal ophouden, zoals (jongeren) cafés en sportverenigingen. De frequentie van het toezicht is gemiddeld (gedacht kan worden aan 1 tot 3 keer per jaar). Er wordt zowel steekproefsgewijs gecontroleerd als naar aanleiding van klachten en meldingen of een opgelegde bestuurlijke maatregel.

Als toezicht op hoog-aandachtsniveau nodig is dan hebben zich al incidenten /meerdere overtredingen voorgedaan en/of geven buurtbewoners het signaal af dat zij overlast ervaren of misstanden constateren. Binnen dit toezichtniveau wordt frequent toezicht uitgeoefend (gedacht kan worden aan 4 tot 12 keer per jaar) en vindt frequent afstemming plaats met de politie.

### 3.3 Taken en uitvoering

Bij toezicht en handhaving van de in dit beleid opgenomen wet- en regelgeving zijn diverse partijen betrokken, zoals de BOA's. Voor een belangrijk deel is het een bestuurlijke aangelegenheid waarbij diverse gemeentelijke disciplines in beeld zijn. Daarnaast speelt de politie en de Omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid (geluidsoverlast) een belangrijke rol in het toezicht en handhaving op de horeca. Voor het toezicht op de Wet op de kansspelen is door de rijksoverheid een toezichthouder aangesteld, te weten de Kansspelautoriteit (KSA).

## Hoofdstuk IV Handhaving

### 4.1 Bestuursrecht en strafrecht

Handhaving op grond van de Alcoholwet kan bestuursrechtelijk en strafrechtelijk worden opgepakt. Vrijwel alle overtredingen zijn namelijk ook strafbaar gesteld. De toepassing van bestuursrecht en strafrecht dienen (in beginsel) overigens (ten dele) verschillende doelen. Bij de strafrechtelijke aanpak gaat het om het bestraffen van degene die een overtreding heeft begaan om zodoende normconform gedrag te bewerkstelligen (bestrafing), terwijl het doel van de bestuursrechtelijke aanpak (in beginsel) is om een overtreding te beëindigen of te voorkomen dat een overtreding zich opnieuw voordoet (herstel). Het gaat bij de laatste aanpak dus om het terugbrengen naar, of het houden in een toestand die in overeenstemming is met wet- en regelgeving. Hierop is het bestuursrechtelijk instrument, de bestuurlijke boete, een uitzondering. De bestuurlijke boete is geen herstelsanctie, maar een bestraffende sanctie.

Bij het opleggen van een bestraffende sanctie past een 'lik op stuk aanpak', terwijl een bestuursrechtelijke herstelsanctie vaak een wat langere adem vergt. Het waarschuwen van een overtreder na een eerste overtreding en het bieden van gelegenheid voor het indienen van zienswijzen als voorbeeld, zijn procedurele waarborgen die voorafgaand aan het daadwerkelijk opleggen van een bestuurlijke sanctie in acht moeten worden genomen.

In de strafrechtelijke aanpak is de grootste rol weggelegd voor de politie, Buitengewoon Opsporingsambtenaren en het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie heeft ten aanzien van strafrechtelijke aanpak een 'eigen' strafrechtelijk handhavingsbeleid. De burgemeester is niet bevoegd om beleidsregels vast te stellen ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak. De strafrechtelijke aanpak zal verder buiten beschouwing worden gelaten.

In dit hoofdstuk wordt het bestuursrechtelijke handhavingproces uitgewerkt. Dit proces zal in beginsel gevolgd worden bij de constatering van een overtreding die bestuursrechtelijk kan worden afgedaan. De in deze beleidsregels opgenomen handhavingmatrix is op dit proces gebaseerd. Ook worden in dit hoofdstuk de bijbehorende bestuursrechtelijke sancties uitgewerkt.

#### 4.2 Rapporteren Constatering

De toezichthouder die een overtreding of incident constateert, stelt de burgemeester hiervan in kennis door middel van een rapportage. In beginsel volgt op iedere geconstateerde overtreding een bestuurlijke reactie.

#### 4.3 Waarschuwing

In de meeste gevallen zal bij een eerste overtreding een bestuurlijke waarschuwing worden verzonden aan de exploitant. Het doel van deze waarschuwing is om de overtreder de gelegenheid te bieden zijn gedrag aan te passen of om maatregelen te treffen om herhaling van de overtreding te voorkomen. Indien na een waarschuwing blijkt dat de overtreding voortduurt of zich nogmaals voordoet dan zal een bestuurlijke maatregel volgen.

#### 4.4 Voornemen bestuurlijke maatregel

Voordat de burgemeester overgaat tot het treffen van een bestuurlijke maatregel wordt het voornemen daartoe aan de exploitant schriftelijk bekend gemaakt, waarbij de exploitant de mogelijkheid wordt geboden om zijn of haar zienswijze tegen het voornemen mondeling of schriftelijk kenbaar te maken. In spoedgevallen kan ook worden volstaan met een telefonisch zienswijzengesprek. In alle gevallen wordt de toezichthouder geïnformeerd over de genomen bestuurlijke maatregel. Zij zullen erop toezien of er aan de bestuurlijke maatregel gehoor wordt gegeven, of dat de overtreding voortduurt of opnieuw een overtreding plaatsvindt.

#### 4.5 Bestuurlijke maatregelen

In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij ernstig geweld, wordt geen waarschuwing verzonden, maar wordt direct een bestuurlijke maatregel opgelegd. De bestuurlijke maatregel kan onder meer het volgende inhouden:

- sluiting van de inrichting voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd;
- tijdelijke schorsing van de vergunning;
- intrekking van de vergunning;
- opleggen van een bestuurlijke boete;
- tijdelijk staken verkoop alcohol;
- het opleggen van een last onder dwangsom.
- toepassing van bestuursdwang, anders dan sluiting van een inrichting, om een overtreding te beëindigen (bijvoorbeeld het wegnemen van terrasmeubilair of alcoholische consumpties);

In de handhavingmatrix is aangegeven welke specifieke aanpak geldt voor welke overtreding.

#### 4.6 Last onder dwangsom en bestuursdwang

Tegenover de meeste overtredingen zal een last onder dwangsom worden opgelegd. Bij toepassing van de last onder dwangsom wordt de exploitant aangeschreven om de overtreding (bijvoorbeeld het exploiteren in strijd met voorschriften, of het overtreden van APV-regels ten aanzien van terrassen of sluitingstijden) te beëindigen en/of voortzetting of herhaling daarvan te voorkomen. Dit op straffe van het verbeuren van één of meerdere bedragen. Als niet aan een in een dwangsombeschikking neergelegde last wordt voldaan, moet de exploitant een bedrag betalen. De verplichting om de overtreding weg te nemen blijft hierbij gewoon in stand. Verbeurde dwangsommen worden, zo nodig bij dwangbevel, door of namens de burgemeester geïnd. De last onder dwangsom kan niet worden opgelegd indien

het belang dat het voorschrift dient te beschermen zich er tegen verzet. Een last onder dwangsom is bijvoorbeeld niet mogelijk indien de openbare orde ernstig in het geding is en deze situatie direct beëindigd dient te worden. Hiervoor is de last onder bestuursdwang meer geschikt.

De last onder bestuursdwang ziet op de beëindiging en/of voortzetting of herhaling te voorkomen. De last wordt bij bestuursdwang op straffe van feitelijk handelen door het bestuursorgaan ten uitvoer gebracht. Dit betekent dat de gemeente zelf de overtreding zal beëindigen, bijvoorbeeld door een pand feitelijk te sluiten, alcoholische dranken of terrasmeubilair weg te nemen. De kosten die gepaard gaan met het uitvoeren van bestuursdwang worden op de overtreder verhaald. De last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang kunnen ook preventief worden ingezet.

#### 4.7 Hoogte dwangsom

In de gevallen dat (na een tweede constatering) een last onder dwangsom wordt opgelegd, is er voor gekozen om in beginsel uit te gaan van een minimale dwangsom van € 400,00 en een maximale dwangsom van € 1.000,00. Het betreft hier overigens de mogelijkheid om een dwangsom op een bedrag ineens vast te stellen.

De hoogte van de dwangsom geldt zowel voor de last onder dwangsommen op grond van de Alcoholwet, de Wet op de Kansspelen (aanwezigheidsvergunning kansspelautomaat), als de APV (exploitatievergunning). Het gaat hier om overtredingen die niet direct tot een financieel voordeel leiden, dan wel de situatie dat een bestuurlijke boete geen wettelijke mogelijkheid is, maar waarbij de dwangsom toch voldoende financiële prikkel moet geven om de overtreding te beëindigen. Een bedrag van € 400,00 (minimaal) en € 1.000,00 (maximaal) lijkt in die gevallen redelijk en proportioneel. Bij de bepaling van deze bedragen is aansluiting gezocht bij de hoogtes van de bestuurlijke boete. Binnen de bandbreedte van minimaal € 400,00 en maximaal € 1.000,00 heeft de burgemeester een zekere afwegingsruimte. Bij het vaststellen van de daadwerkelijke dwangsomhoogte zal de burgemeester (per casus) een afweging maken naar aanleiding van de ernst van de overtreding en de omstandigheden van het geval.

#### 4.8 Bepaling begunstigingstermijn

De begunstigingstermijn zal van geval tot geval bepaald worden. Hierbij wordt als uitgangspunt een minimale termijn van één dag en een maximale termijn van 8 weken gehanteerd. Hierbij is aangesloten op ervaringen uit de praktijk. Bij het vaststellen van de daadwerkelijke begunstigingstermijn zal de burgemeester een afweging maken naar aanleiding van de ernst van de overtreding, de omstandigheden van het geval en de termijn die benodigd is om de overtreding ongedaan te maken / te beëindigen / achterwege te laten.

Om het effect van (een last) bestuursdwang niet te verliezen, dient de begunstigingstermijn bij deze last zo kort mogelijk gehouden te worden. De wet geeft aan dat de begunstigingstermijn lang genoeg moet zijn om de vereiste maatregelen daadwerkelijk te kunnen treffen (redelijke termijn). Daarnaast moet de termijn duidelijk zijn.

#### 4.9 Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een boete. Het instrument van de bestuurlijke boete wordt, op basis van rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aangemerkt als een punitieve /bestraffende sanctie ('criminal charge'). Voor de toepassing ervan gelden voor de burgemeester en de door hem aangewezen toezichthouders zwaardere eisen, zoals de onschuldpresumptie en de cautiëplicht. Ook zal deze maatregel indringender worden getoetst door de bestuursrechter. In de Alcoholwet en de Wet op de Kansspelen is opgenomen voor welke overtredingen een bestuurlijke boete opgelegd mag worden. Dit is in de handhavingmatrix uitgewerkt.

#### 4.10 Intrekken vergunning

De burgemeester heeft ook de bevoegdheid om een reeds verleende vergunning in te trekken. In sommige gevallen heeft de burgemeester geen beleidsvrijheid en is hij verplicht de vergunning in te trekken. In de overige gevallen heeft de burgemeester wel beleidsvrijheid en kan hij de vergunning intrekken. In dit soort gevallen wordt de vergunning pas ingetrokken, indien de andere handhavinginstrumenten het gewenste doel niet hebben bereikt. Het intrekken van de vergunning wordt in de genoemde gevallen dan gebruikt als een 'ultimum remedium', ofwel een uiterst middel om de illegale situatie op te heffen.

#### 4.11 Schorsen vergunning

Schorsing van de vergunning houdt in dat het betreffende horecabedrijf/slijtersbedrijf tijdelijk wordt gesloten. De duur van de schorsing is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en dient der-

halve per geval door de burgemeester bepaald te worden. Schorsing op grond van Alcoholwet is ten hoogste 12 weken.

#### 4.12 Ontzegging verkoop alcohol

De burgemeester kan ten opzichte van bepaalde overtredingen de bevoegdheid ontzeggen zwakalcoholhoudende drank te verkopen. De ontzegging wordt ten minste voor een periode van één week en ten hoogste twaalf weken opgelegd. De duur van de ontzegging is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en dient derhalve per geval door de burgemeester bepaald te worden.

#### 4.13 Ontzeggen toegang

In artikel 36 van de Alcoholwet is bepaald dat de burgemeester bevoegd is aan andere personen, dan hen die wonen in de ruimte waarin in strijd met de Alcoholwet alcoholhoudende drank wordt verstrekt, de toegang tot die ruimte te ontzeggen.

#### 4.14 Afwijkende sluitingstijden/tijdelijke sluiting APV

Op grond van artikel 2:30 Apv kan de burgemeester in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid of in geval van bijzondere omstandigheden voor een of meer openbare inrichtingen tijdelijk sluiting of afwijkende sluitingstijden bevelen. Voorbeelden van gevallen waarvoor deze bevoegdheid door de burgemeester gebruikt kan worden zijn: het (meerdere malen) overtreden van een exploitatievergunningvoorschrift inzake sluitingsuren en het (structureel) niet voorkomen van overlast door de horecaondernemer in de omgeving waarin de openbare inrichting is gelegen.

#### 4.15 Stappenplan handhavinginstrumenten

Het bovenstaande is doorvertaald naar de handhavingmatrix. Samenvattend ziet het handhavingproces er als volgt uit:

In beginsel zal ten aanzien van een overtreding eerst een schriftelijke waarschuwing door de burgemeester worden gegeven. Een ernstige overtreding zal bij stap één van de handhavingmatrix direct gesanctioneerd worden met opleggen van een herstelsanctie (veelal een last onder bestuursdwang, intrekking vergunning of een schorsing van de alcoholvergunning (voorheen: drank- en horecaverunning) en het opmaken van een proces-verbaal door de BOA of een politiefunctionaris. Ten aanzien van de overtredingen en de geringe overtredingen zal bij stap één van de handhavingmatrix deze overtreding in beginsel afgedaan worden met een waarschuwing opleggen van een bestuurlijke sanctie.

Na de stap van de waarschuwing (veelal constatering 1), de boete, een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang (veelal constatering 2 of 3), een schorsing (veelal constatering 4) en uiteindelijk de intrekking van de vergunning (veelal constatering 5), zal een last onder bestuursdwang opgelegd worden (veelal constatering 6) en indien noodzakelijk feitelijk bestuursdwang worden toegepast, zoals sluiting of een andere maatregel (veelal constatering 7).

## Hoofdstuk V Uitgangspunten handhaving

### 5.1 Uitgangspunten

Dit handhavingsbeleid hanteert een aantal uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de maatregelen die worden getroffen bij een geconstateerde overtreding. In dit hoofdstuk zijn deze uitgangspunten uitgewerkt.

### 5.2 Proportionaliteit en subsidiariteit

Een bestuursrechtelijke handhavingmaatregel moet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit voldoen. Dit houdt in dat de maatregel niet verder mag strekken dan noodzakelijk en dat bij de keuze uit verschillende bevoegdheden geen zwaardere bevoegdheid wordt gebruikt dan de concrete situatie vereist. De feiten en omstandigheden van de situatie spelen dan ook een rol bij de beoordeling of een maatregel nodig is, en zo ja, welke maatregel. De proportionaliteit en subsidiariteit zijn in het handhavingsbeleid ingebouwd. De burgemeester toetst elke zaak op zijn merites, aan de hand van dit beleid.

### 5.3 Afwegen belangen, handelswijze ondernemer

Bij het bepalen van de handhavingmaatregel, zijn de stappen uit de handhavingmatrix leidend. Daarbij overweegt de burgemeester in zijn besluitvorming over een bestuurlijke maatregel het belang van de ondernemer (en eventueel derden) af tegen het algemeen belang en het belang dat de betreffende geschonden regel beschermt (zoals de openbare orde, veiligheid of gezondheid). Het belang van de openbare orde, veiligheid of gezondheid weegt daarbij zwaar en prevaleert doorgaans boven het (veelal financiële) belang van de ondernemer of derden.



De burgemeester heeft daarbij een 'beginselplicht tot handhaving'. Dat wil zeggen dat in beginsel opgetreden moet worden tegen overtredingen, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn die niet optreden rechtvaardigen. De ondernemer daarentegen heeft een zogenoemde 'risicoaansprakelijkheid'. Dat wil zeggen dat als door een incident of gedraging van derden de openbare orde is aangetast of de gezondheid in het geding is er een maatregel getroffen kan worden ongeacht de vraag of de ondernemer iets te verwijten valt. Wel wordt na een incident of overtreding gekeken naar de handelwijze van de ondernemer. Hoe heeft een ondernemer gehandeld? Wat heeft de ondernemer gedaan om het incident of de overtreding te voorkomen? Wat is de geschiedenis ten aanzien van de inrichting en de ondernemer? Op basis hiervan kan de burgemeester besluiten tot matiging van een bestuurlijke maatregel, of volstaan met een waarschuwing.

#### 5.4 Gedogen

De burgemeester heeft dus een beginselplicht tot handhaving. Echter onder bijzondere omstandigheden zal van handhaving worden afgezien. De burgemeester volgt de principes uit het gedoogbeleid zoals geformuleerd in het kabinetsstandpunt 'Grenzen aan gedogen'. Kort samengevat geldt dat gedogen slechts aanvaardbaar is in uitzonderingsgevallen, mits tevens beperkt in omvang en/of tijd. Gedogen is mogelijk in de volgende categorieën / gevallen:

- overgangssituaties, bijvoorbeeld bij concreet zicht op legalisatie of bedrijfsverplaatsingen of;
- situaties waarin een geslaagd beroep kan worden gedaan op het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel of;
- situaties waarin handhavend optreden onevenredig wordt geacht.

In het kader van deze beleidsregels is deze gedoogstrategie met name van belang bij de overname van een bestaande inrichting door een nieuwe exploitant, de wijziging van de ondernemingsvorm door de exploitant en bij wijzigingen in de inrichting of een gewijzigde exploitatie. Er bestaat namelijk ook een zeker (economisch) belang bij de exploitant en de gemeente om de inrichting geopend te kunnen houden gedurende bijvoorbeeld de afhandeling van de vergunningaanvra(a)g(en).

#### 5.5 Afwijkingsbevoegdheid

De burgemeester heeft bij zijn besluitvorming over te treffen maatregelen een inherente afwijkingsbevoegdheid. De stappen in het stappenplan handhaving gelden daarbij als uitgangspunt. Als de feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven, kan de burgemeester afwijken van deze uitgangspunten. Zo kan de burgemeester besluiten van een maatregel af te zien of te volstaan met een waarschuwing. Dit geldt zelfs voor de gevallen waarin volgens het stappenplan handhaving een sluiting of intrekking gerechtvaardigd zou zijn. De burgemeester kan echter ook besluiten een stap in het handhavingkader over te slaan (en bijvoorbeeld wel een maatregel te treffen waar normaliter eerst een waarschuwing zou volgen). De burgemeester zal dit in zijn besluit expliciet motiveren.

#### 5.6 Meerdere maatregelen/cumulatie

Het kan voorkomen dat er sprake is van twee, drie of meer overtredingen tegelijk waarbij er, volgens het stappenplan, meerdere sancties moeten worden opgelegd. Bij cumulatie van overtredingen zal zoveel mogelijk worden opgetreden door middel van één brief (waarschuwing of bestuurlijke maatregel), met daarin de in het stappenplan genoemde aanpak ten aanzien van de overtredingen. Bijvoorbeeld een waarschuwing voor de ene overtreding en een sluiting voor een andere.

Ingeval van samenloop van twee bestuurlijke maatregelen die qua vorm gelijk zijn (bijvoorbeeld tijdelijke sluiting), maar qua zwaarte ongelijk, worden de sancties in principe niet bij elkaar opgeteld, maar wordt de zwaarste sanctie opgelegd.

Het samengaan van overtredingen en incidenten kunnen de burgemeester doen besluiten om een handhavingstap over te slaan of een zwaardere maatregel te treffen. De burgemeester zal dit in zijn besluit expliciet motiveren.

#### 5.7 Meerdere overtredingen volgtijdelijk

Indien een bepaald soort overtreding meerdere malen achter elkaar wordt geconstateerd, dan wordt aan de hand van de bestuurlijke rapportages de aanpak conform het stappenplan in de handhavingmatrix gekozen. Daarnaast kan het achtereenvolgens plegen van verschillende overtredingen leiden tot het overslaan van bepaalde in de handhavingmatrix beschreven stappen in de bestuursrechtelijke aanpak van een overtreding. Dit zal per geval door de burgemeester worden besloten en gemotiveerd.

#### 5.8 Verjaring

De bestuursrechtelijke aanpak van overtredingen is in beginsel gebaseerd op de volgende stappen: bij een eerste overtreding volgt een waarschuwing, bij voortdurende van de overtreding of bij herhaling ervan volgt een bestuurlijke sanctie, eventueel gevolgd door een zwaardere bestuurlijke sanctie indien de overtreding nogmaals wordt geconstateerd. Het nemen van een volgende stap is dus pas aan de orde als de overtreding nogmaals wordt geconstateerd of als de geconstateerde overtreding

voortduurt. Het zou niet redelijk zijn om overtredingen die in het verleden zijn begaan oneindig lang te laten meewegen bij het bepalen van de vervolgstap uit het stappenplan. Daarom geldt er een verjaringstermijn voor in het verleden geconstateerde en / of gesanctioneerde overtredingen.

Indien de verjaringstermijn niet wettelijk is bepaald, wordt een tijdvak van twee jaren aangehouden om te bepalen welke stap uit het stappenplan van de handhavingmatrix moet worden genomen. Dus, indien dezelfde overtreding binnen twee jaar nogmaals wordt geconstateerd, volgt de volgende stap uit het stappenplan. Indien er een tijdsverloop van meer dan twee jaar zit tussen de laatste overtreding en een nieuwe, zelfde overtreding, wordt het stappenplan van de handhavingmatrix weer vanaf de eerste constatering gevolgd. De verjaringstermijn van twee jaar geldt tussen iedere stap uit het stappenplan en vanaf het moment dat de overtreding is geconstateerd.

## Hoofdstuk VI Handhavingmatrix

### 6.1 Uitwerking beleidsregels

Als uitwerking van deze beleidsregels is een handhavingmatrix opgesteld. Hiermee is het handhavingproces naar een matrix vertaald, met de handhavinguitgangspunten als grondslag.

## Hoofdstuk VII Inwerkingtreding, intrekking en citeertitel

### 7.1 Intrekking oude beleidsregels

De Beleidsregels handhaving horeca en alcohol, vastgesteld op 6 november 2014 worden ingetrokken.

### 7.2 Inwerkingtreding

De Beleidsregels handhaving Alcohol treden in werking op de dag na bekendmaking.

### 7.3 Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als Beleidsregels handhaving Alcohol.

*Aldus vastgesteld op 21 maart 2022  
De waarnemend burgemeester,  
mr. drs. A.M.M. Jetten*