

Sanctiebeleid Horeca en Alcohol Súdwest-Fryslân 2024

De burgemeester van de gemeente Súdwest-Fryslân;

Heeft overwogen dat:

- op 15 september 2014 het Sanctiebeleid Horeca en Alcohol is vastgesteld;
- dit beleid de (bestaande) mogelijkheden en de aanpak beschrijft om handhavend op te treden tegen overtredingen van de wet- en regelgeving die van toepassing is op de horeca en de verstrekking van alcohol;
- dit beleid destijds bekend is gemaakt door een publicatie in de lokale huis-aan-huis bladen en het sanctiebeleid sindsdien als vaste gedragslijn wordt gehanteerd;
- veranderde wetgeving het noodzakelijk maakt het sanctiebeleid te actualiseren en opnieuw te publiceren;

Gelet op de Alcoholwet en de Algemene plaatselijke verordening 2021 Súdwest-Fryslân, waarin meerdere artikelen zijn opgenomen die aanleiding geven beleidsregels vast te stellen die bij overtreding van deze artikelen als vaste gedragslijn worden gehanteerd;

besluit:

vast te stellen het Sanctiebeleid Horeca en Alcohol Súdwest-Fryslân 2024.

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Algemene zaken
 - 2.1 Uitgangspunten handhavend optreden
 - 2.2 Wettelijk kader
 - 2.3 Beginselplicht tot handhaving
 - 2.4 Sanctiemaatregelen
 - 2.5 Uitvoeringstrategie
3. Sanctiestrategie
 - 3.1 Type overtredingen en acties
 - 3.2 Bepalen zwaarte acties
 - 3.3 Uitwisselen informatie gegevens
4. Sanctietabel
5. Slotbepalingen

1. Inleiding

De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Alcoholwet. De burgemeester is –in medebewind- het bevoegd gezag voor zowel vergunningverlening als toezicht op de naleving van de Alcoholwet.

Vanaf 2014 is iedere gemeente verplicht een preventie- en handavingsplan alcohol te hebben (artikel 43a Alcoholwet). Dit plan wordt elke vier jaar vastgesteld en mag ook tussentijds gewijzigd worden. Het plan dient de hoofdzaken van het beleid ten aanzien van zowel de preventie van alcoholgebruik met name onder jongeren, als de handhaving van de wet te bevatten. Als uitvloeisel van het Preventie- en Handavingsplan is dit sanctiebeleid vastgesteld.

Inhoud van het beleid

Het 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).

Toepassingsbereik

Het sanctiebeleid Horeca en Alcohol Súdwest-Fryslân is van toepassing op alle alcoholverstrekpunten binnen de gemeente. Onder deze verstrekpunten bevinden zich:

- Avond- en nachthoreca;
- Daghoreca;
- Cafetaria;
- Slijterij;
- Paracommerciele instellingen;
- Evenementen;
- Supermarkten;
- Overige detailhandel;

Daarnaast is het sanctiebeleid uiteraard ook van toepassing op:

- Plaatsen waar een alcoholverbod geldt;
- Illegale horeca.

Deze 2 vallen niet onder de noemer verstrekpunten en zijn per definitie illegaal.

2. Algemene zaken

2.1 Uitgangspunten handhavend optreden

Als algemeen uitgangspunt geldt dat tegen overtredingen adequaat wordt opgetreden.

Daarnaast worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Bij de opzet is uitgegaan van de algemene handhavingsstrategie zoals staat omschreven in het VTH-beleid Súdwest-Fryslân en een separaat Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (VTHup).
- Dit beleid 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 sanctie wordt rekening gehouden met:
 - de impact van die overtreding;
 - de omstandigheden waaronder die overtreding is begaan;
 - de houding en het gedrag van de overtreder;
 - de voorgeschiedenis;
- Bij het bepalen van de sanctie wordt het subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel toegepast. Dit wil zeggen dat de sanctie wordt toegepast die het minst ingrijpend is en het beste past om het doel te bereiken. Daarbij wordt corrigerend opgetreden en eventueel ook sanctionerend. De toezichthouder/handhaver weegt in elke specifieke situatie af welke sanctie(s) het meest geschikt is/zijn.

Als de handhaver een overtreding constateert, past hij het handhavingstappenplan toe. Van dit plan kan worden afgeweken als de redenen daarvoor deugdelijk worden gemotiveerd.

2.2 Wettelijk kader

De wettelijke bevoegdheid 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 een bijzondere wet zoals de APV en Alcoholwet.

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 e.d.

De burgemeester wijst in een aanwijzingsbesluit ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht houden op de naleving van de Alcoholwet.

2.3 Beginselplicht tot handhaven

Het algemeen belang is gediend met handhaving van wet- en regelgeving. Daarom bestaat een beginselplicht tot handhaving. Dat betekent dat handhavend optreden moet worden als er sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van handhavend optreden worden afgezien. Er is sprake van zo'n bijzondere omstandigheid als handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen of als er sprake is van een concreet zicht op legalisatie.

Concreet zicht op legalisatie

In het algemeen bestaat geen concreet zicht op legalisatie, indien een bestuursorgaan twijfelt aan de integriteit van een vergunning aanvrager en/of zijn zakelijke relaties. In dit geval zal op basis van het eigen onderzoek en of het advies van het Landelijke Bureau BIBOB moeten worden beoordeeld of een vergunning op grond van artikel 27, derde lid, van de Alcoholwet kan worden geweigerd.

Concreet zicht op legalisatie kan wel bestaan, indien geen redelijke grond voor zodanige twijfel bestaat en nader onderzoek derhalve niet nodig is (ECLI:NL:RVS:2008:BC4246/ ECLI:NL:RVS:2015:2523).

De ondernemer wordt bij een concreet zicht op legalisatie de kans geboden om een vergunning aan te vragen en/of de aanvraagprocedure af te wachten (legalisatie) (gedurende deze procedure is het bedrijf dus open) mits:

- het geldende bestemmingsplan de te legaliseren activiteiten toestaat op dat perceel;
- er geen (andere) wettelijke belemmeringen (onder andere antecedenten; sociale hygiëne) bestaan;
- er geen aanleiding is om aan te nemen dat er sprake zal zijn van verstoringen van de openbare orde en veiligheid waardoor gevaarlijke situaties kunnen ontstaan als de exploitatie doorgaat;
- er geen sprake is van een onderneming op een nieuwe locatie;
- er naar het oordeel van het bevoegd bestuursorgaan handhavend optreden niet leidt tot ongewenste precedentwerking of schadeclaims.
- de ondernemer kan aantonen dat hij juridisch en feitelijk over de onderneming kan beschikken;
- er sprake is van een ongewijzigde voortzetting van de bestaande inrichting;
- voor het over te nemen bedrijf een rechtsgeldige alcoholvergunning is verleend;
- een ontvankelijke vergunningaanvraag binnen de gestelde termijn van 14 dagen wordt ingediend en een in deze aanvraag opgenomen leidinggevende tijdens de openingsuren van het bedrijf steeds aanwezig is;
- de onderneming staat ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel;
- er geen BIBOB-tip van het Openbaar Ministerie is ontvangen.

2.4 Sanctiemaatregelen

De Algemene wet bestuursrecht en andere wetten (waaronder de Alcoholwet) geven aan welke sancties het bevoegde gezag kan inzetten tegen het voorkomen of voortduren van overtredingen.

Deze zijn:

- opleggen van een last onder bestuursdwang;
- opleggen van een last onder dwangsom;
- (tijdelijke) sluiting van de inrichting ingevolge de APV, de Alcoholwet en artikel 174 Gemeentewet;
- ontzeggen van de toegang tot een ruimte indien in strijd met de Alcoholwet alcoholhoudende drank wordt verstrekt (artikel 36 van de Alcoholwet);
- intrekken van de vergunning ingevolge de APV en/of de Alcoholwet;
- opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 44a Alcoholwet);
- schorsen van de Drank- en Horecaverunning of Alcoholvergunning (artikel 32 Alcoholwet);
- tijdelijk stilleggen van de alcoholverkoop in de detailhandel (Three strikes out);

Dwangsom

- Bij het sanctiemiddel 'dwangsom' is de hoogte van de dwangsommen te vinden in de sanctietabel.
- 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 Alcoholvergunning of de vergunning die voor 1 juli 2021 is verleend op grond van de Drank- en Horecawet.

Spoedeisende bestuursdwang

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

- geen concreet zicht bestaat op legalisatie

- door misdrijf verkregen voorwerpen in dat bedrijf verworven, voorhanden, bewaard of verborgen zijn, dan wel zijn overgedragen.
- wapens als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie in dat bedrijf aanwezig zijn waarvoor geen ontheffing, vergunning dan wel verlof is verleend;
- andere feiten of omstandigheden zich in dat bedrijf hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geopend blijven ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde;
- in dat bedrijf is gehandeld in strijd met het bepaalde in de Opiumwet.

Strafrechtelijk optreden

Een aantal artikelen in de Alcoholwet schrijven voor dat alleen met het opmaken van een proces-verbaal kan worden opgetreden.

Samenloop van sancties

Niet alle sancties mogen gelijktijdig worden toegepast. Hiervoor dient naar de wettelijk mogelijke samenloop van sancties gekeken te worden (onder andere Algemene wet bestuursrecht en Alcoholwet). Het toepassen van maatregelen ter handhaving van de openbare orde valt onder de Gemeentewet.

2.5 Uitvoeringstrategie

Als uitgangspunt geldt: “Wie A zegt, moet ook B zeggen”! Zodoende zal een eenmaal opgestart handhavingstraject ook moeten worden afgerond. Het handhavend optreden 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.

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. In uitzonderlijke omstandigheden, zoals overmacht en niet-voorzienbare zaken, kan hiervan worden afgeweken.

Het oude beleid ging er vanuit dat het instrument “bestuurlijke boete” werd ingezet als sanctiemiddel. Van dit sanctiemiddel is echter nooit gebruik gemaakt. Daarom wordt dit sanctiemiddel niet meer opgenomen in de huidige uitvoeringstrategie.

Indien al een proces-verbaal wordt opgemaakt, dient dit te leiden tot een strafrechtelijke vervolging. Op basis van het opportuniteitsbeginsel zal het Openbaar Ministerie vanuit haar wettelijke bevoegdheid beslissen over strafrechtelijke vervolging.

3. Sanctiestrategie

3.1 Type overtredingen en acties

Overtredingen worden ingedeeld in drie categorieën, met elk hun eigen aanpak. De categorieën zijn, van zwaar naar licht:

- *Categorie 0 (spoedeisende overtredingen):*

Bij deze overtredingen gaat het om urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd. Snelheid is vereist om tot beëindiging van de overtreding te komen.

- Categorie 1 (ernstige overtredingen)

Bij ernstige overtredingen is geen sprake van een acute gevaarsituatie. Een overtreding kan ook als ernstig worden aangemerkt als er verzwarende omstandigheden met betrekking tot de overtreder aan de orde zijn.

- Categorie 2 (overige vertredingen)

Bij overige overtredingen is de impact van overtredingen gering. Het gaat bijvoorbeeld om administratieve gebreken, signalering van zaken en gedragingen die geen gevaar veroorzaken of de openbare orde aantasten.

In de Sanctietabel, die hoort bij dit sanctiebeleid, is aangegeven tot welke categorie een overtreding hoort.

Overtreding	Acties
Categorie 0	Direct toepassen bestuursdwang <ul style="list-style-type: none">• Geen of zeer korte begunstigingstermijn• Afschrift aan Politie Noord-Nederland

- Categorie 1
1. Voornemen sanctiebeschikking
 - Voornemen met hersteltermijn bekend maken. De lengte van de termijn wordt bepaald aan de hand van het soort overtredingen en de termijn waarbinnen deze overtredingen redelijkerwijs kunnen worden verholpen.
 - Termijn zienswijze bekend maken
 - Afschrift aan Politie Noord-Nederland
- Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking (opleggen last onder dwangsom / bestuursdwang) en afschrift aan Politie Noord-Nederland
- Indien niet tijdig hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom / uitvoering bestuursdwang
- Categorie 2
1. Brief met bestuurlijke waarschuwing en hersteltermijn
- Indien niet tijdig hersteld:
2. Voornemen sanctiebeschikking
 - a. Voornemen met hersteltermijn bekend maken
 - b. Termijn zienswijze bekend maken
 - c. Afschrift aan Politie Noord-Nederland
- Indien niet tijdig hersteld:
3. Sanctiebeschikking (opleggen last onder dwangsom /bestuursdwang) en afschrift aan Politie Noord-Nederland
- Indien niet tijdig hersteld:
4. Verbeuren en innen dwangsom / uitvoering bestuursdwang

3.2 Bepalen zwaarte 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 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.

Het opleggen van sancties is geen doel op zich. Sancties zijn in eerste instantie bedoeld als middel om de overtredingen ongedaan te maken. Sanctiemiddelen hebben bovendien een preventieve werking. Blijft een ondernemer of burger echter volharden in zijn overtreding, dan wordt de sanctie 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 gevaarstelling en de urgentie van de overtreding. Als de maatregel is gericht op een tijdelijke sluiting van een bedrijf, 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 beleidsnota voorgestelde sancties en termijnen. Hierbij is artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht 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. De motivering voor het afwijken wordt in het besluit opgenomen. Enerzijds doet dit recht aan de transparantie van de handhaving en anderzijds wordt daarmee een motiveringsgebrek voorkomen in bezwaar- en beroepzaken.

3.3 Uitwisseling informatie/gegevens

Bij gezamenlijk handhavend optreden kunnen relevante gegevens worden uitgewisseld tussen gemeenten onderling en tussen gemeente en politie. Dit kan alleen 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 worden vertrouwelijk behandeld.

4. Sanctietabel

Dit beleid is uitgewerkt in een sanctietabel die als bijlage bij dit beleidsstuk is gevoegd. Dit beleid beperkt zich tot overtredingen en de daartegen te treffen sancties bij horeca- en alcoholgerelateerde zaken. Er wordt per overtreding een sanctiemiddel aanbevolen.

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

1. Alcoholwet;
2. Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Súdwest-Fryslân; (onder andere exploitatievergunning, sluitingstijden en terrassen);
3. Omgevingswet voor wat betreft geluid;
4. Wet op de kansspelen (speelautomaten);
5. Wet wapens en munitie;
6. Gemeentewet (ordeverstoringen en ernstige incidenten).

Slotbepalingen

5.1 Bijlagen

De volgende bijlagen zijn als bijlage opgenomen bij deze beleidsnotitie:

- Sanctietabel

5.2 Inwerkingtreding en citeertitel

1. De beleidsregels in deze beleidsnotitie treden in werking de dag volgend op de bekendmaking in het Gemeenteblad.
2. Deze beleidsregels worden aangehaald als: Sanctiebeleid Horeca en Alcohol Súdwest-Fryslân 2024.

*Aldus vastgesteld door de burgemeester op 29 januari 2024,
Mr. drs. J.A. de Vries, burgemeester*