

Beleidsregel openbare inrichtingen (horeca) en alcoholverstrekking Buren 2025

De burgemeester van de gemeente Buren;
gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;
besluit:
vast te stellen de:
Beleidsregel openbare inrichtingen (horeca) en alcoholverstrekking Buren 2025

1. Inleiding en doel

Deze beleidsregel openbare inrichtingen en alcoholverstrekking geeft inzicht in hoe ik, als burgemeester van de gemeente Buren, omga met het vergunningenbeleid, het toezicht en de handhaving met betrekking tot openbare inrichtingen, waaronder de horeca, en alcoholverstrekking. Ook ga ik in op speelautomaten en kleine kansspelen zoals opgenomen in de Wet op de kansspelen. In deze beleidsregel weeg ik belangen af en geef ik uitleg aan wettelijke voorschriften bij het gebruik van mijn bevoegdheden.

1.1 Totstandkoming

Deze beleidsregel vervangt het "Handhavingsbeleid Drank- en Horecawet" uit 2014. Deze beleidsregel moest namelijk geactualiseerd worden naar de Alcoholwet die per 1 juli 2021 in werking is getreden.

1.2 Doel van het beleid

Het doel van deze beleidsregel is het afwegen van belangen en geven van uitleg. De uitleg is gericht op de openbare orde en de woon- en leefsituatie rondom de openbare inrichtingen in de zin van de Algemene plaatselijke verordening van de gemeente Buren (APV) en het effect van de activiteiten zoals alcoholverstrekking op de gezondheid. Met deze beleidsregel schep ik duidelijkheid voor exploitanten van openbare inrichtingen, waaronder horecabedrijven, alcoholverstrekkers en de omgeving. Bij de afweging van belangen heb ik naast mijn zorg voor de openbare orde en de woon- en leefsituatie ook meegewogen dat openbare inrichtingen zorgen voor directe en indirecte werkgelegenheid. Openbare inrichtingen en alcohol bieden onze inwoners een sociaal effect, brengen mensen samen en bieden ontspanning. Ook maken ze onze gemeente aantrekkelijker voor winkelend publiek, recreanten en toeristen. Een grotere aantrekkingskracht van onze gemeente biedt meer kansen voor werkgelegenheid en geeft een economische impuls. Dit is een belangrijk uitgangspunt waar ik ook rekening mee heb gehouden.

1.3 Reikwijdte van het beleid

Deze beleidsregel is van toepassing op het grondgebied van de gemeente Buren en heeft in beginsel betrekking op alle openbare inrichtingen zoals bedoeld in artikel 2:27 van de APV[1] en op datgene wat is geregeld in de Alcoholwet (alcoholverstrekking).

[1] Met uitzondering van de openbare inrichtingen waar gelet op artikel 2:33 van de APV het college bevoegd gezag is.

1.4 Juridisch kader

Deze beleidsregel is een uitwerking van de bevoegdheden die middels de Algemene plaatselijke verordening, de Alcoholwet en de Wet op de kansspelen zijn neergelegd bij mij als burgemeester. Voor zover noodzakelijk geacht geef ik in deze beleidsregel invulling aan mijn wijze waarop ik deze bevoegdheid invul. Daar waar dit beleid tevens wordt gekaderd door andere wetgeving heb ik daar expliciet in de beleidsregel naar verwezen.

Deze beleidsregel heeft ook directe raakvlakken met de volgende verordeningen en beleid(s)regels) en is hier op het moment van opstellen op afgestemd:

Bevoegdheid van de gemeenteraad:

- Algemene plaatselijke verordening gemeente Buren 2025, in het bijzonder afdeling 4 en 5 van hoofdstuk 2
- Preventie- en Handhavingsplan Alcohol 2024-2027 gemeente Buren

Bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders:

- Beleidsregels Wet Bibob 2023

Bevoegdheid van de burgemeester:

- Beleidsregels voor het verlenen van evenementenvergunningen 2019
- Aanwijzing van meldingsplichtige en vergunningvrije evenementen 2019

- Handhavingsbeleid Drank- en Horecawet en bijbehorende sanctietabel[1]

[1] Met dien verstande dat dit beleid wordt ingetrokken met de vaststelling van deze beleidsregel.

1.5 Opbouw van de beleidsregel

De beleidsregel is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 ga ik in op de aanvraag- en behandelprocedure voor vergunningen en ontheffingen. Binnen dit hoofdstuk ga ik allereerst in op openbare inrichtingen als bedoeld in de APV. Vervolgens ga ik in op de Alcoholwet. Om als laatste in te gaan op de Wet op de kansspelen. In hoofdstuk 3 richt ik mij op het toezicht en de handhaving en gebruik ik dezelfde onderverdeling als in hoofdstuk 2.

2. Aanvraag- en behandelprocedure

Aan mij is de bevoegdheid verleend tot het verlenen, wijzigen, intrekken en schorsen van diverse vergunningen en ontheffingen vooral met betrekking tot openbare inrichtingen, waaronder horecabedrijven en slijtersbedrijven. Veelal is de procedure voor deze vergunningen voldoende helder op basis van de wet- en regelgeving. In dit geval bedoel ik met 'de wet- en regelgeving' de Algemene plaatselijke verordening, de Alcoholwet en de Wet op de kansspelen. Daar waar een nadere uitleg noodzakelijk is, bijvoorbeeld op basis van aan mij toekomende afwegingsruimte, vind in deze beleidsregel een uitleg plaats hoe ik daarmee omga. Dit betekent ook dat deze beleidsregel (op onderdelen) kan worden gewijzigd als daar aanleiding voor bestaat.

2.1 Algemene plaatselijke verordening van de gemeente Buren (APV)

Buiten kijf staat dat de vergunnings- en ontheffingsplicht in Buren is gericht op bescherming van de openbare orde en de woon- en leefsituatie. Bij de beoordeling hiervan toets ik aan de weigeringsgronden zoals opgenomen in de APV. Bij deze beoordeling raadpleeg ik voor mij toegankelijke bronnen en laat ik me (indien nodig) tevens adviseren door de politie en eventuele andere adviseurs.

2.1.1 Terrassenbeleid

Terrassen zijn onlosmakelijk verbonden met openbare inrichtingen, zo blijkt duidelijk uit artikel 2:28, zevende lid in de APV. In geval van een terras op de weg, oordeel ik tevens over de in gebruik neming van die weg ten behoeve van het terras.

Bij dat besluit oordeel ik, in aansluiting op artikel 7 van de Alcoholwet, dat een terras in de onmiddellijke nabijheid van de openbare inrichting moet liggen. Dit vanuit de gedachte dat het terras bedienbaar dient te zijn en de exploitant toezicht kan houden op wat er zich op het terras afspeelt.

Daar waar een terras niet onderdeel is van een openbare inrichting dient het college een besluit te nemen over de in gebruik neming van die weg.

Naast mijn bestuursrechtelijke oordeel gebruiken we in Buren een gebruiksovereenkomst wanneer het terras op gemeentegrond ligt. Hiermee worden de privaatrechtelijke belangen van de gemeente (huur, voorwaarden aan gebruik, onderhoud e.d.) geborgd. Ik vertegenwoordig de gemeente bij het afsluiten van een dergelijke gebruiksovereenkomst.

2.1.1.1 Terrastijden

Ik hanteer een beperkte openingstijd voor terrassen ten opzichte van het besloten gedeelte van de inrichting op grond van de APV (artikel 2:29, lid 4). De sluitingstijd is vastgesteld op 23.00 uur van zondag tot en met donderdag en op 24.00 uur op vrijdag en zaterdag.

Met deze maatregel wordt beoogd het effect van een terras op de openbare orde en de woon- en leefsituatie te beperken. Dit vanuit het oogpunt dat de exploitatie in de open lucht in beginsel tot een grotere aantasting van de woon- en leefsituatie leidt dan de exploitatie in een besloten ruimte.

Vanwege het rookverbod dat geldt in horeca-inrichtingen wordt er in de praktijk buiten gerookt door personen. Deze ontwikkeling is een gegeven en betekent dat, zonder dat deze personen eet- of drinkwaren meenemen, er personen buiten verblijven rondom horeca-inrichtingen.

In de afgelopen jaren zijn er nauwelijks klachten bekend als gevolg van het stemgeluid op terrassen bij openbare inrichtingen in de gemeente Buren.

Op grond van mijn bevoegdheid neergelegd in artikel 2:29 APV kan ik in individuele gevallen afwijkende sluitingstijden vaststellen.

Of er vervolgens bouwwerken (bijvoorbeeld overkappingen en terrasschermen) zijn toegestaan op deze terrassen en of terrasverwarming mag worden gevoerd, heb ik niet in deze beleidsregel opgenomen. Deze onderwerpen zijn in voldoende mate geregeld in de bouw- en milieuwetgeving en in het (toekomstige) Omgevingsplan, waarbij aandacht is voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van deze bouwwerken en het effect op het milieu. In de meeste gevallen dient er ook een omgevingsvergunning te worden aangevraagd voor deze activiteiten.

2.1.2 Ontheffing sluitingstijd

De burgemeester kan ontheffingen verlenen van de sluitingstijd als bedoeld in de APV (artikel 2:29, lid 2). Het belang van omwonenden bij een prettige woon- en leefsituatie wordt afgewogen tegen het belang om incidenteel af te wijken van de vastgestelde sluitingstijd. Want juist het incidenteel afwijken kan de

risico's voor de openbare orde vergroten. Er is dan immers op latere tijden en in voor de nachtrust bestemde momenten sprake van uitstroom uit de openbare inrichting. Ook worden de ontheffingen in de praktijk aangevraagd voor bijzondere gelegenheden, waardoor ook al eerder op de dag of avond sprake is van onder andere (stem)geluid en een groter aantal personen dan gemiddeld met daarmee gepaard gaande verkeersbewegingen. De kans op hinder, overlast of strafbare feiten is dan groter. Indien dit gepaard gaat met het schenken van alcohol nemen de risico's nog verder toe. In het belang van de woon- en leefsituatie in onze gemeente en in het bijzonder rondom openbare inrichtingen hanteer ik daarom criteria die hier recht aan doen.

Om in aanmerking te komen voor een ontheffing sluitingstijd dient de exploitant bij zijn aanvraag het volgende aan te tonen:

- De ontheffing van de sluitingstijd is noodzakelijk om de activiteit mogelijk te maken en past niet binnen de reguliere openingstijden.
- De activiteit wordt breed gedragen door de dorpskern waarbinnen de openbare inrichting zich bevindt. Dit kan duidelijk worden door aantoonbaar een substantieel aantal medestanders uit de dorpskern te hebben of wanneer er sprake is van een Nederlands geaccepteerd gebruik.

Viering van Koningsnacht en Oud & Nieuw in nieuwjaarsnacht passen binnen deze criteria en zullen derhalve doorgaans in aanmerking komen voor deze ontheffing.

Hoewel de ontheffing schenktijden is opgenomen in de APV vindt deze ontheffing zijn grondslag in de Alcoholwet. Daarom heb ik dit uitgewerkt in paragraaf 2.2.2.

2.2 Alcoholwet

Binnen de uitvoering van de Alcoholwet komt mij minimaal beoordelingsruimte toe. Zo is in artikel 27 van de Alcoholwet nadrukkelijk bepaald wanneer ik een vergunning moet weigeren. Ik heb daarin geen beleidsvrijheid. Artikel 28 van de Alcoholwet bepaalt ook dat wanneer er geen weigeringsgronden aanwezig zijn dat de vergunning wordt verleend. Daar waar er ruimte is zal ik dat in deze beleidsregel uitwerken. Daarbij ga ik in op het slecht levensgedrag, paracommercie en de vaststelling van een bijzondere gelegenheid van zeer tijdelijke aard zoals bedoeld in artikel 35 van de Alcoholwet. Ook hanteer ik weer de geldende beleidsregels op grond van de Wet Bibob. Hierin is opgenomen in welke situaties tevens een BIBOB-onderzoek plaatsvindt. Daarbij hanteer ik een directe lijn met het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC).

2.2.1 Slecht levensgedrag[1]

[1] ECLI:NL:RVS:2020:2174

Het vereiste dat een exploitant of leidinggevende niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is, strekt ertoe het belang van de veiligheid, de openbare orde en de woon- en leefsituatie in de omgeving van de openbare inrichting te waarborgen. Daarbij wordt bedoeld op eerder getoond gedrag dat in het licht van deze motieven niet past bij de verantwoordelijkheid die op een exploitant/leidinggevende van een openbare inrichting rust.

Mij komt voor de term slecht levensgedrag beoordelingsruimte toe. Op basis van feiten en omstandigheden zal ik van geval tot geval beoordelen of slecht levensgedrag kan worden tegengeworpen aan een exploitant of leidinggevende. In ieder geval worden daartoe gedragingen gerekend waar voor een ieder duidelijk is dat met dergelijke gedragingen niet is voldaan aan het vereiste dat de betrokkene niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is.

Voor de beoordeling of in een concreet geval de aanvrager en leidinggevendenden aan dit vereiste voldoen vraag ik informatie op en doe ik onderzoek naar feiten die zich hebben voorgedaan die te maken hebben met het levensgedrag van deze personen in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het nemen van een besluit op de aanvraag. Als er zich geen feiten hebben voorgedaan dan kan ik in beginsel de vergunning verlenen. Als zich in die periode wel voorvallen hebben voorgedaan kijk ik ook naar de voorvallen in het verdere verleden om te bezien of er een bepaald gedragspatroon valt te ontwaren.

2.2.2 Paracommercie en schenktijden

In artikel 4 van de Alcoholwet is bepaald dat bij gemeentelijke verordening regels worden gesteld ter voorkoming van oneerlijke mededinging. Paracommerciële rechtspersonen hebben zich hieraan te houden bij de verstrekking van alcoholhoudende drank. De gemeenteraad heeft deze regels verwoord in afdeling 5 van hoofdstuk 2 van de APV. Deze regels geven geen afwegingsruimte. Wel ben ik op grond van artikel 4, vierde lid van de Alcoholwet bevoegd met oog op bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard voor een aaneengesloten periode van ten hoogste twaalf dagen een ontheffing te verlenen.

In navolging van mijn bevoegdheid uit artikel 2:34b van de APV (schenktijden) hanteer ik de volgende lijn.

Om in aanmerking te komen voor een ontheffing schenktijden (artikel 2:34b) dient de exploitant bij zijn aanvraag het volgende aan te tonen:

- De ontheffing van de schenktijden is noodzakelijk om de activiteit mogelijk te maken en past niet binnen de reguliere schenktijden.

- Er is sprake van een bijzondere gelegenheid van zeer tijdelijke aard direct verbonden met de statutaire doelstelling van de paracommerciële rechtspersoon zoals een vrijwilligersfeest, afsluiting van een jaarlijks toernooi, viering kampioenschap, jubileum van de vereniging of een seizoensafsluiting.

2.2.3 Artikel 35 ontheffing

Ik ben bevoegd om voor bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard een ontheffing te verlenen van artikel 3 van de Alcoholwet, zodat er dan zwak-alcoholhoudende dranken verstrekt mogen worden. Wat is een bijzondere gelegenheid van zeer tijdelijke aard? Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat daaronder kermissen, braderieën, muziek- en sportfeesten, jaarmarkten en andere manifestaties die éénmalig, dan wel in de regel niet meer dan tweemaal per jaar plaatsvinden. Een bijzondere gelegenheid van zeer tijdelijke aard is daarom in ieder geval een evenement als bedoeld in artikel 2:24 van de Apv. Voor andere bijzondere gelegenheden van zeer tijdelijke aard ben ik zeer terughoudend gelet op de doelstellingen uit het Preventie- en Handhavingsplan ter uitvoering van de Alcoholwet. Alleen in geval van een aantoonbare noodzaak tot het schenken van alcohol bij de activiteit waarvoor de ontheffing wordt aangevraagd, zoals alcohol als onderdeel van een traditie, kunnen in aanmerking komen voor een ontheffing.

In de evenementenbeleidsregels heb ik bepaald welke voorwaarden ik verbind aan een ontheffing op grond van artikel 35 van de Alcoholwet voor evenementen binnen de gemeente Buren.

2.3 Wet op de kansspelen (Wok)

Het is verboden om zonder een vergunning kansspelautomaten aanwezig te hebben op onder meer voor publiek toegankelijke plaatsen (artikel 30b van de Wok). Met deze vergunning is het in hoogdrempelige inrichtingen (artikel 30c van de Wok) mogelijk om maximaal twee kansspelautomaten (artikel 2:40 APV) te plaatsen. Wat een hoogdrempelige en laagdrempelige inrichting is blijkt uit de wet. In sommige gevallen is sprake van een samengestelde inrichting. Ik hanteer bij het beoordelen van de vergunningsaanvraag voor een dergelijke inrichting en bij alle andere aanvragen strikt de bedoeling van de wet en hanteer daarbij de informatie die beschikbaar is gesteld door de Kansspelautoriteit[1]. Aanwezigheidsvergunningen verleen ik in de basis voor de duur van 1 jaar, van 1 januari tot en met 31 december. Vergunningsaanvragen voor de aanwezigheid van kansspelautomaten die worden gedaan gedurende het kalenderjaar worden verleend tot 1 januari van het daarop volgende jaar. Dit is mogelijk op grond van artikel 30d van de Wet op de kansspelen. De duur van 1 jaar hanteer ik om verschillende redenen. Zo wordt een actueel overzicht bijgehouden van de kansspelautomaten en de exploitanten ervan. Ook tussentijdse wijzigingen in bedrijfsvoering en (activiteiten in) de inrichting evenals de eisen aan de aanvrager, bedrijfsleiders en beheerders worden dan in ieder geval jaarlijks gecontroleerd. De termijn van één jaar dient ter voorkoming van kansspelverslaving.

In gevallen waarbij sprake is van een horeca-inrichting die al jaren voldoet aan de eisen van hoogdrempeligheid, en waarbij de ondernemer expliciet verzoekt om een verlening van langer dan 1 jaar, wordt dit in overweging genomen. Aanvrager dient dan, in ieder geval, aan te tonen dat zij beschikt over beleid ter voorkoming van kansspelverslaving.

Aan elke aanwezigheidsvergunning verbind ik in ieder geval het onderstaande voorschrift.

De aanwezigheidsvergunning vervalt van rechtswege als de Alcoholwetvergunning voor de inrichting waar de kansspelautomaten staan niet meer van kracht is.

[1] Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten

3. Toezicht en handhaving

Een belangrijk onderdeel voor het bereiken van landelijke doelstellingen, de gezamenlijke doelstelling zoals bijvoorbeeld verwoord in het Preventie- en Handhavingsplan Alcohol en mijn doelstellingen zoals verwoord in deze beleidsregel, is de naleving van de wet- en regelgeving. Handhaving dient het algemeen belang. Ik ben in beginsel ook verplicht te handhaven indien ik op de hoogte ben van een overtreding. Om naleving te stimuleren voer ik ook toezicht uit op de naleving van de wet- en regelgeving. In dit hoofdstuk ga ik daar op in.

De stappenplannen in dit hoofdstuk pas ik toe per overtreder, en niet per inrichting. Als een overtreder zijn onderneming tussentijds (nadat het stappenplan is toegepast) overdraagt aan een ander, begint de nieuwe exploitant bij stap 1. Dit is anders als de oorspronkelijke overtreder nog steeds feitelijk het beheer uitoefent van de onderneming of hierbij nauw betrokken is (bijvoorbeeld als de ondernemingsvorm overgaat van een eenmanszaak in een BV, waarbij de betreffende overtreder aandeelhouder is). Op een beschikking van mij is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Voordat ik beschik, zoals het (tijdelijk) intrekken van de vergunning of het opleggen van een dwangsom, maak ik mijn voornemen hiertoe aan de overtreder kenbaar (tenzij vereiste spoed zich daartegen verzet). Ik stel de overtreder in staat een zienswijze naar voren te brengen. Indien van toepassing volg ik deze procedure ook voor de bestuurlijke boete (artikel 5:53 Awb).

3.1 Algemene plaatselijke verordening van de gemeente Buren (APV)

In deze paragraaf ga ik in op handhaving bij openbare inrichtingen op grond van de APV. Daarbij wordt in geval van een alcoholverstrekkende openbare inrichting rekening gehouden met de samenhang met handhaving op grond van de Alcoholwet. Ik hanteer een verjaringstermijn van 3 jaar. Wanneer een overtreder een sanctiebeschikking krijgt, wordt dezelfde overtreding van dezelfde overtreder binnen 3 jaar na de eerste sanctiebeschikking beschouwd als recidive.

Voor zover de periode van 3 jaar verstrijkt zonder overtreding door dezelfde overtreder, vervalt deze termijn en wordt bij een nadien gepleegde overtreding in beginsel weer gestart met de eerste stap in het stappenplan.

3.1.1 Stappenplan

Ik treed direct handhavend op bij overtredingen met acuut gevaar en/of onomkeerbare veiligheidsgevolgen (categorie C). Is hiervan geen sprake beoordeel ik of er sprake is van een zware overtreding. Als dat het geval is, maak ik mijn voornemen tot handhavend optreden bekend (categorie B). Als dat niet het geval is geeft de toezichthouder eerst een mondelinge waarschuwing en bij een tweede overtreding verstuur ik een waarschuwingsbrief al dan niet met een hersteltermijn (categorie A). Indien sprake is van aantoonbaar verwijtbaar handelen of verzwarende omstandigheden bij categorie A overtredingen handel ik overeenkomstig categorie B.

Ik handel conform het stappenplan in tabel 1 van paragraaf 3.2.7 en heb mijn handhavend optreden verwerkt in de sanctietabel in bijlage 1, wat integraal onderdeel uitmaakt van deze beleidsregel.

3.2 Alcoholwet

In artikel 43a van de Alcoholwet is de verplichting opgenomen tot een handhavingsstrategie voor deze wet. Deze strategie is vastgelegd in het Preventie- en Handhavingsplan ter uitvoering van de Alcoholwet en is vastgesteld door de gemeenteraad. Hieruit blijkt dat een jaarlijkse risicoanalyse moet worden opgesteld voor verkooppunten van alcoholhoudende drank. Deze analyse bepaalt de controlefrequentie. Ook wordt een risico-categorisering (A, B en C) gehanteerd waarbij risicovollere overtredingen zwaarder worden bestraft (volgens uit artikel 7.1 Alcoholbesluit). Ten slotte volgt hieruit dat na het opleggen van een sanctie altijd een herinspectie plaatsvindt. De uitwerking van de strategie is hieronder opgenomen.

3.2.1 Uitgangspunten

Het handhaven van de regelgeving behoort tot de meest effectieve preventiemaatregelen waarover de overheid beschikt. Handhavingscommunicatie kan daarbij de subjectieve pakkans vergroten. Ik beoog vooral om schadelijk alcoholgebruik onder voornamelijk jongeren en alcoholgerelateerde openbare ordeproblemen zoals overlast, agressie en geweld en verkeersongevallen tegen te gaan. Op deze overtredingen wordt zwaarder ingezet.

Bij het constateren van overtredingen van wet- en regelgeving wordt, zoals eerder benoemd als algemeen uitgangspunt, altijd tegen overtredingen opgetreden. Voorwaardelijk daarbij is uiteraard dat daarvoor een wettelijke bevoegdheid bestaat. Ik ben daarbij in sommige gevallen aangewezen op de prioriteitenstelling van de handhavingpartners (bijv. de politie).

Daarnaast worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Deze beleidsregel 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 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 en ik moeten in elke specifieke situatie bepalen welke sanctie de beste is. Daarbij wordt corrigerend opgetreden en eventueel ook sanctionerend.

Is door de toezichthouder een overtreding geconstateerd, dan wordt de sanctietabel toegepast. Als ik van de sanctietabel wil afwijken, dan motiveer ik die afwijking nadrukkelijk. Daarbij zal ik ingaan op verzwarende of verzachtende omstandigheden.

3.2.2 Handhavingsbevoegdheden

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 Awb (artikel 5:21 en artikel 5:32). De Alcoholwet (artikel 44a) biedt mij de bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen. Daarnaast is in de Alcoholwet (artikel 44) een extra handhavingsbevoegdheid aan mij toegekend: het three-strikes-out-principe. Verder biedt de Alcoholwet (artikel 32) mij de mogelijkheid een Alcoholwetvergunning te schorsen voor maximaal

12 weken. In de Alcoholwet zijn imperatieve en facultatieve intrekingsgronden voor verleende vergunningen opgenomen. Tot slot zijn in de Alcoholwet strafrechtelijke bepalingen opgenomen.

3.2.3 Risicoanalyse

Het is van belang om inzichtelijk te maken welke negatieve effecten op kunnen treden wanneer geen toezicht gehouden wordt en hoe groot de kans is dat negatieve effecten optreden.

De effecten in het kader van de Alcoholwet zijn de volgende:

Gevaar voor de gezondheid

Schade voor de gezondheid kan ontstaan bij overmatig alcoholgebruik, zoals doorschenken van alcoholhoudende drank. Ook het verstrekken (schenken of verkopen) van alcoholhoudende drank aan minderjarigen of het voorhanden hebben van alcoholhoudende drank bij minderjarigen zijn overtredingen die schade voor de gezondheid kunnen opleveren. NIX18 is ook de belangrijkste doelstelling in het Preventie- en Handavingsplan Alcohol.

Aantasting openbare orde, veiligheid of zedelijkheid

Maatschappelijk ongewenst gedrag dat leidt tot verstoring van de openbare orde, de veiligheid of zedelijkheid. Het gaat om verstoringen in horecabedrijven, bij alcoholverkooppunten of in de directe omgeving daarvan door daaraan gerelateerde personen (bezoekers en personeel). Ook de aanwezigheid van alcohol op plaatsen waar dat niet mag, wordt gezien als een aantasting van de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid.

Oneerlijke concurrentie

Ongelijke kansen of financiële schade kan ontstaan door niet toegestane (horeca)activiteiten in horecabedrijven die ten koste gaan van andere horecabedrijven, niet toegestane horeca-activiteiten in paracommerciële horecabedrijven die ten koste gaan van horecabedrijven of het niet voldoen aan wettelijke eisen (inrichtingseisen en eisen die worden gesteld aan leidinggevenden).

3.2.4 Doelstellingen

Handhaving heeft tot doel om ervoor te zorgen dat de van toepassing zijnde wet- en regelgeving wordt nageleefd. Gelet op de beschikbare middelen kan niet alles worden gehandhaafd: ik zal keuzes moeten maken. Ik wil daarbij bereiken dat er objectieve gegevens beschikbaar zijn over het naleefgedrag, het tegengaan van problematisch alcoholgebruik bij vooral jongeren en het blijvend tegengaan van oneerlijke concurrentie.

3.2.5 Inzet van instrumenten

Het algehele doel van toezicht en handhaving is het realiseren van normconform gedrag. Om dat doel te bereiken zijn verschillende instrumenten beschikbaar. Met name mijn toezichthouders moeten hiervoor over de benodigde competenties beschikken. De instrumenten zijn:

Informeren: vertellen welke regels er zijn, voor wie en waarom. Overtreders proberen te bewegen om zich aan regels te houden.

Afspraken maken: afspraken maken met (individuele) partijen om sanctioneren te voorkomen.

Sanctioneren: alle maatregelen die ter beschikking staan om naleving van regelgeving af te dwingen of ongewenst gedrag te bestraffen en te beëindigen.

Er bestaan verschillende redenen waarom een doelgroep regels niet naleeft. Er zijn 11 mogelijke redenen onderscheiden, de zogenoemde tafel van 11. Een effectief inzet van instrumenten kan worden bereikt door deze redenen van niet naleven te koppelen (doelgroepanalyse).

spontane naleving

1. kennis van regels: de (on)bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep;
2. kosten/baten: de (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen;
3. mate van acceptatie: de mate waarin het beleid en de regelgeving (algemeen) aanvaard wordt door de doelgroep;
4. gezagsgetrouwheid doelgroep: de mate van bereidheid van de doelgroep om zich à priori te conformeren aan datgene wat de overheid opdraagt, wat in de wet staat;
5. informele controle: de kans op ontdekking en sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties;

geforceerde naleving

6. informele meldingskans: de kans dat een overtreding aan het licht komt anders dan door overheidscontrole;
7. controlekans: de kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding;
8. detectiekans: de kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt;
9. selectiviteit: de (verhoogde) kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden;

sanctiekans

10. sanctiekans: de kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding geconstateerd is;
11. sanctie-ernst: de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctie-oplegging.

Het naleefgedrag kan per alcoholverstreker worden gerubriceerd in 3 categorieën: koploper (zelden), middenmoter, achterblijver (vaak).

De volgende instrumenten zijn inzetbaar:

	Instrument	Criteria voor toepassing
Informereren	Educatief (gericht op kennis doelgroep t.a.v. regelgeving)	Doelgroep is niet bekend met regels, weet niet welk doel de regels dienen of begrijpen de regels niet (complexiteit van de regels)
	Waarschuwend (gericht op sanctiebeleid en pakkans, minder controles bij goed naleefgedrag)	Doelgroep is geneigd de regels te overtreden en onderschat het sanctiebeleid of de kans dat de overtreding wordt gesanctioneerd
	Normatief (appel op sociale norm)	Doelgroep is ongevoelig voor een (sociale) norm binnen de groep
Afspreken	Naar aanleiding van controles afspraken maken (inhoudelijk en procedureel)	Doelgroep is geneigd tot het maken en nakomen van afspraken over beëindigen van overtredingen en het voorkomen van nieuwe overtredingen
Sanctioneren	Bestuurlijke sancties	Sanctioneren na niet nakomen van afspraken of direct bij ernstige overtredingen, recidive, aanwijzingen dat afspraken maken zinloos is
	Bestuurlijke boete	Sprake van ongewenste situatie waarbij een financiële prikkel preventief kan werken

3.2.6 Toezicht

Toezicht kan worden onderscheiden in actief en passief toezicht. Actief toezicht vindt planmatig plaats (routinematig of projectmatig). Passief toezicht vindt plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten of verzoeken om handhaving.

Het toezicht richt zich op vijf doelgroepen:

1. de commerciële horecabedrijven;
2. de paracommerciële horecabedrijven;
3. de detailhandel;
4. de minderjarigen;
5. de (potentiële) meerderjarige die aan de minderjarige doorverstrekt.

Om effectief toezicht te houden, is het nodig om verschillende vormen van toezicht te hanteren. Differentiatie en combinatie kan worden bepaald op grond van kenmerken en handavingshistorie. Controlebezoeken kunnen aangekondigd of onaangekondigd plaatsvinden. De onderstaande vormen van toezicht kunnen worden toegepast. Per toezichtmethode is aangegeven of deze het meest geschikt zijn voor locatiegericht (gerichte inspecties van vooraf bekende locaties) of gebiedsgericht (toezicht in een bepaald gebied) toezicht.

Routinematig (locatiegericht)	Systematische controles die periodiek plaatsvinden
Volledig	Integrale controle van alle aspecten tot op detailniveau
Selectief	Controle van specifieke thema's of aspecten
Steekproefsgewijs	Controle aan de hand van steekproeven
Tijdelijke activiteiten	Toezicht op activiteiten met een tijdelijk karakter (evenementen)
Selectief	Controle van specifieke thema's of aspecten
Marginaal	Visuele inspecties, vluchtige beoordeling op het oog
Steekproefsgewijs	Controle aan de hand van steekproeven
Projectmatig (gebiedsgericht)	Toezicht dat zich richt op een specifiek thema, branche of gebied en een projectmatige aanpak vergt. De basis voor de keuze van een projectmatige aanpak kan liggen in regionale thema's, zaken die in een bepaald gebied of binnen een bepaalde branche spelen
Surveillance (gebiedsgericht)	Gebiedsgericht toezicht op direct opvallende zaken tijdens een algemene toezichtronde

De controlefrequentie van het routinematige toezicht verschilt per bedrijf. Bedrijven met een hoger risico (kans op overtredingen en nadelige gevolgen) kunnen in beginsel vaker worden gecontroleerd. Daarmee kan de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk worden ingezet. De controlefrequentie wordt bepaald aan de hand van:

- kans op negatieve effecten (permanent risico, beperkt risico en nagenoeg geen risico);
- naleefgedrag (koploper, middenmoter, achterblijver).

3.2.7 Sanctiestrategie

De Alcoholwet biedt expliciet de mogelijkheid voor bestuurlijke boetes. Door te kiezen voor de bestuurlijke boete als handhavingsmiddel in plaats van een last onder dwangsom voelt de overtreder meteen het effect van zijn fout. De hoogte van de bestuurlijke boetes zijn vastgelegd in het Alcoholbesluit. Ik hanteer een categorie-indeling (gebaseerd op de bijlage bij artikel 7.1 van het Alcoholbesluit) waarbij voor overtredingen in categorie A een mild handhavingsregime geldt waarbij in ieder geval eerst een (mondelinge) waarschuwing wordt gegeven, tenzij er verzwarende omstandigheden zijn. Voor overtredingen in categorie B geldt een normaal handhavingsregime waarbij in principe eerst een waarschuwing wordt gegeven. Voor overtredingen in categorie C geldt een streng handhavingsregime waarbij direct sanctionerend wordt opgetreden. Op overtredingen die direct van invloed zijn op de gezondheid of de openbare orde (zoals de leeftijdsgrens en dronkenschap) wordt zwaarder ingezet dan administratieve overtredingen.

Categorie A	De overtredingen in deze categorie zijn minder ernstige overtredingen, bijvoorbeeld administratieve vereisten, signaleringen en gedragingen.
Categorie B	De overtredingen in deze categorie zijn ernstige overtredingen, maar er is geen sprake van een acute (gevaar)situatie. Een overtreding kan ook als categorie B worden aangemerkt als er verzwarende omstandigheden met betrekking tot de overtreder aan de orde zijn voor overtredingen die normaliter onder categorie A zouden vallen.
Categorie C	De overtredingen in deze categorie zijn ernstige overtredingen waarbij het gaat om urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd. Er is sprake van acuut gevaar voor de volksgezondheid of de veiligheid is in het geding. Er is snelheid vereist om tot beëindiging van de overtreding te komen.

In de hierna opgenomen tabel 1 zijn de verschillende stappen omschreven zoals ik optreed tegen overtredingen van de Alcoholwet.

Tabel 1 / stappenplan

Overtreding	Acties
Categorie A	Stap 1: mondelinge waarschuwing met al dan niet een hersteltermijn Indien niet tijdig hersteld: Stap 2: schriftelijke waarschuwing met al dan niet een hersteltermijn Indien niet tijdig hersteld: Stap 3: schriftelijke waarschuwing met een voornemen incl. hersteltermijn en zienswijzetermijn Indien niet tijdig hersteld: Stap 4: herstelsanctie en/of bestuurlijke boete Indien niet tijdig hersteld: Stap 5: (van rechtswege) verbeuren dwangsom en invorderingsbeschikking of uitvoeren bestuursdwang
Categorie B	Stap 1*: schriftelijke waarschuwing met een voornemen incl. hersteltermijn en zienswijzetermijn Indien niet tijdig hersteld: Stap 2: herstelsanctie en/of bestuurlijke boete Indien niet tijdig hersteld: Stap 3: (van rechtswege) verbeuren dwangsom en invorderingsbeschikking of uitvoeren bestuursdwang
Categorie C	Stap 1: direct bestuurlijke boete en/of herstelsanctie (zo kort mogelijke begunstigingstermijn)

*** Binnen stap 1 is het mogelijk dat er ook een mondelinge waarschuwing wordt gegeven. De mondelinge waarschuwing bekrachtig ik echter altijd middels een brief. Mocht het voorkomen dat een mondelinge waarschuwing niet tijdig bekrachtigd kon worden met een brief, geldt een mondelinge waarschuwing ook als stap 1.**

Als de toezichthouder op grond van de Alcoholwet (BOA) een overtreding heeft geconstateerd, meldt hij dit in beginsel direct aan de aanwezige leidinggevende en/of ondernemer. Doel hiervan is de overtreding zo mogelijk op dat moment te beëindigen en om discussie achteraf over de overtreding tussen het gemeentebestuur en leidinggevende en/of ondernemer te voorkomen. Ook is bekend dat daarmee de leercurve voor de overtreder het grootst is.

Op het moment van constatering kunnen zich omstandigheden voordoen dat direct aanspreken niet voor de hand ligt of mogelijk maakt. Horen van de overtreder gebeurt dan tijdens de procedure over de zienswijze als onderdeel van de voorgenomen sanctie.

Spoeiseisende bestuursdwang

Spoeiseisende bestuursdwang in de vorm van sluiting van een horecabedrijf kan bijvoorbeeld geschieden wanneer:

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

3.2.8 Uitvoering

Het handhavend optreden door gemeente, politie en het Openbaar Ministerie (OM) moet effectief en geloofwaardig zijn. Anders wordt het sanctiebeleid een papieren tijger en kan het naleefgedrag afnemen. Elke overtreding dient in beginsel te leiden tot handhavend optreden.

Bepalen zwaarte sanctie

De hoogte van de dwangsom dient proportioneel (in redelijke verhouding te staan) te zijn tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking ervan. 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 extra prikkel van bijvoorbeeld 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. Ook gaat er van het hebben van sanctiemiddelen een preventieve werking uit. 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, dan dient zowel de sluiting zelf, als de duur van de sluiting in een redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van de overtreding.

3.2.9 Sanctietabel (bijlage 1)

De mogelijke overtredingen en de bestuurlijke opvolging die daarop kan worden toegepast zijn weergegeven in bijgaande sanctietabel. Hieronder volgt een toelichting op een aantal begrippen.

Recidive

Wanneer een alcoholverstrekker of alcoholgebruiker een overtreding begaat en daarvoor een sanctiebeschikking krijgt, wordt dezelfde overtreding van dezelfde overtreder binnen 3 jaar na de eerste sanctiebeschikking beschouwd als recidive.

Voor zover de periode van 3 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, ligt het voor de hand te kiezen voor een ander (effectief) sanctiemiddel.

Overtreder

Als een overtreding vaker heeft plaatsgevonden, maar de overtreder vanwege juridische constructies verschillend is (dit zal zich voornamelijk voordoen als de vergunninghouder ondertussen wijzigt), is in formele zin geen sprake van recidive. Als kan worden aangetoond dat de overtreding herleidbaar is tot dezelfde natuurlijke persoon, dan dient de overtreding te worden aangemerkt als recidive. In het sanctiebesluit dient dit expliciet te worden verantwoord.

Concreet zicht op legalisatie

De ondernemer wordt in het voornemen enkel 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) onder voorwaarde dat:

1. het geldende bestemmingsplan horeca toestaat op dat perceel;
2. er geen (andere) wettelijke belemmeringen (o.a. antecedenten; sociale hygiëne) bestaan;
3. 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;
4. er geen sprake is van een onderneming op een nieuwe locatie;
5. er naar mijn oordeel geen concrete aanleiding is te veronderstellen dat niet handhavend optreden leidt tot verstoringen van concurrentieverhoudingen, een ongewenste precedentwerking of schadeclaims;
6. de ondernemer kan aantonen dat hij juridisch en feitelijk over de onderneming kan beschikken;
7. er sprake is van een ongewijzigde voortzetting van de aard van de exploitatie;
8. voor het over te nemen bedrijf een rechtsgeldige Alcoholwetvergunning is verleend;
9. een ontvankelijke vergunningaanvraag - voor zover nog niet ingediend - 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;
10. de onderneming staat ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel;
11. er geen BIBOB-tip van het Openbaar Ministerie is ontvangen.

Bij het voornemen wordt daarom - voor zover al niet in het bezit van de ondernemer c.q. al aangevraagd - tevens een set aanvraagformulieren meegezonden. De indieningstermijn van de aanvraag en/of zienswijzen bedraagt 14 dagen.

Dwangsom

Bij het sanctiemiddel 'dwangsom' zijn in de bijgevoegde sanctietabel 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 keer de voorgestelde hoogte van de dwangsom zoals die in de sanctietabel is opgenomen. De in de sanctietabel genoemde dwangsommen betreffen dwangsommen 'per overtreding' en niet 'dwangsommen ineens'. Als zulks is vermeld, geldt de dwangsom per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd. Zie artikel 5:32b Awb.

Bij veel overtredingen is uitgegaan van een dwangsom per m². Het aantal m² wordt berekend aan de hand van de oppervlakte van de lokaliteiten in het horeca- dan wel slijtersbedrijf. Het terras behoort ook tot het horecabedrijf. Deze oppervlaktes zijn onder andere terug te vinden in de Alcoholwetvergunning.

Bestuurlijke boete

Ik kies daar waar mogelijk bij categorie C overtredingen voor de bestuurlijke boete (artikel 44a) als eerste stap. De hoogte van het bedrag is opgenomen in het Alcoholbesluit.

In de sanctietabel is aangegeven in welke gevallen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Een bestuurlijke boete (punitieve sanctie) kan naast een last onder dwangsom/bestuursdwang (situatieve sanctie) worden opgelegd. Daar waar mogelijk zal ik dat dus doen bij categorie C overtredingen. In een aantal gevallen kan géén bestuurlijke boete worden opgelegd (bijvoorbeeld als het voornemen bestaat om een vergunning in te trekken, bij de three-strikes-out maatregel en bij de Alcoholwetartikelen die strafrechtelijk moeten worden vervolgd).

3.3 Wet op de kansspelen in openbare inrichtingen

Op grond van de Wet op de kansspelen ben ik belast met het toezicht en de handhaving op de aanwezigheidsvergunningen van kansspelautomaten en de kleine kansspelen. Ik ben in een aantal gevallen bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen (artikel 35c).

Ik handel conform het stappenplan in tabel 1 van paragraaf 3.2.7 en heb mijn handhavend optreden verwerkt in de sanctietabel in bijlage 1.

3.3.1 Kansspelautomaten

In lijn met de eerder genoemde sanctiestrategieën, hanteer ik bij de handhaving op de aanwezigheidsvergunningen van kansspelautomaten de last onder dwangsom als uitgangspunt. Op deze manier probeer ik te voorkomen dat de overtreding blijft bestaan. Overigens zal ik bij minder zware overtredingen de ondernemer eerst een waarschuwing geven, zodat hij nog een kans krijgt om de kansspelautomaat te verwijderen of hiervoor een vergunning aan te vragen.

Daar waar de overtredingen van de Wet op de kansspelen direct nadelig effect hebben op mogelijke verslaving of fraude treed ik direct op. Ook tegen witwassen en illegaal gokken treed ik direct op. Zo heeft het voorkomen dat minderjarigen kansspelautomaten bespelen hoogste prioriteit. Ook het aanwezig hebben van kansspelautomaten zonder zicht op legalisatie, bijvoorbeeld in een laagdrempelige inrichting, of bij een ingetrokken of geweigerde vergunning geef ik de hoogste prioriteit. Deze overtredingen ken ik de categorie C toe. Is er een overtreding die niet valt onder categorie C en is er geen acuut gevaar dan ken ik categorie B toe. Dit is ook van toepassing bij verzwarende omstandigheden van een categorie A overtreding. Een categorie A overtreding is een minder ernstige overtreding.

4. Afsluiting

Gelet op artikel 4:84 van de Awb is afwijken van deze beleidsregel mogelijk wanneer dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen.

Vastgesteld door de burgemeester van Buren op 7 juli 2025

De burgemeester,
H.M. Ostendorp