

Model

Drank- en Horeca

Nalevingsbeleid



27 mei 2013

Herzien 11 februari 2014

Deze versie: 31 maart 2014

FrisValley 2.0 is een project van



met subsidie van

The logo for provincie Gelderland features a blue horizontal line above the word "provincie" in a blue, sans-serif font, and another blue horizontal line below the word "Gelderland" in a blue, sans-serif font.

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Toezicht	5
1.2	Handhaving	5
1.3	Communicatie	6
2	Sanctioneringsstappen per overtreding	7
3	Stappenplan	10
3.1	Horeca algemeen	10
3.1.1	Exploitatie horeca-inrichting zonder vergunning(en) (artikel 3 DHW, artikel 2:28 APV)	10
3.1.2	De aanwezigheid van alcoholhoudende drank en/of het laten nuttigen van alcohol in voor publiek geopende ruimte, anders dan in de rechtmatige uitoefening van het slijtersbedrijf of horecabedrijf (DHW artikel 25 lid 1 en 2)	10
3.1.3	Exploitatie in strijd met vergunningvoorschriften en overige gedragsbepalingen uit de DHW, DHV en APV voor zover niet elders gespecificeerd (onder andere DHW art. 4 lid 5; 9 lid 3,4 en 5; 12 lid 1 en 2; 13 lid 1 en 2; 14 lid 1 en 2; 15 lid 1 en 2; 16; 17; 18 lid 3; 19 lid 1 en 2; 20 lid 3 en 5; 22 lid 1; 2:31 APV)	11
3.1.4	Exploitatie buiten toegestane openingstijden (art 2:29 APV)	11
3.1.5	Exploitatie buiten toegestane verruimde openingstijden en/of in strijd met de ontheffingsregeling en/of de ontheffing zelf (art. 2:29 APV)	12
3.1.6	Schenken buiten vastgestelde schenktijden en/of verstrekken van sterke drank in strijd met de DHV	12
3.1.7	Verstrekken van sterke drank tijdens bijzondere bijeenkomst van zeer tijdelijke aard (evenementen) waarvoor ontheffing is verleend op basis van artikel 35 DHW	12
3.1.8	Afwezigheid leidinggevende terwijl zaak voor publiek is geopend (DHW artikel 24 lid 1; artikel 2:31 APV)	12
3.1.9	Te jong personeel doet dienst in lokaliteit gedurende de tijd dat hier drank wordt verstrekt (DHW artikel 24 lid 3)	13
3.1.10	Leidinggevende kennelijk onder invloed van alcohol en/of psychotrope stoffen (drugs) (DHW artikel 20)	13
3.1.11	Doorschenken en aanwezigheid personen die in (a) kennelijke staat van dronkenschap of (b) kennelijk onder invloed van andere psychotrope stoffen verkeren (DHW artikel 20 lid 7; artikel 252 WvSr)	14
3.1.12	Verstrekken alcohol aan jongeren (overtreding leeftijdsgrenzen; DHW artikel 20)	15
3.1.13	Leidinggevende in enig opzicht van slecht levensgedrag of voldoet op een andere manier niet langer aan de eisen gesteld in artikel 8 DHW (DHW artikel 31 onder b en artikel 8 lid 2 en 3)	15
3.2	Paracommerciële Horeca	16

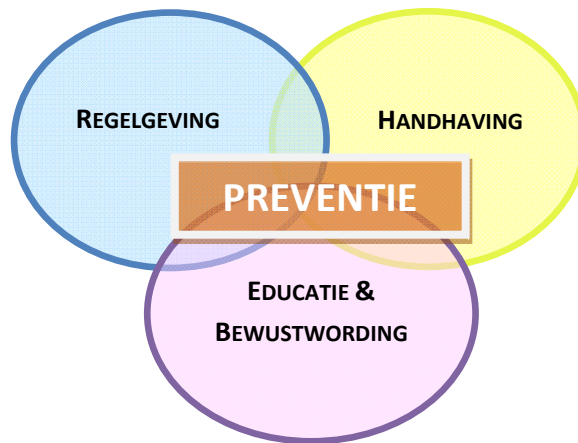
3.2.1	Handelen in strijd met een ontheffing voor paracommerciële horeca (op basis van artikel 4 lid 4 DHW of artikelen 17 en 18 van de Drank- en Horecaverordening) en de daaraan verbonden regels en voorschriften	16
3.2.2	Schenken van alcohol in paracommerciële inrichtingen tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard en overige persoonlijke bijeenkomsten op basis van artikel 4 lid 3 DHW of artikel 9 van de DHV en de daaraan verbonden regels en voorschriften	16
3.3	<i>Detailhandel en slijterij</i>	17
3.3.1	Verkoop van alcohol door detailhandel in strijd met leeftijdsgrenzen (DHW artikel 19a en 20)	17
3.3.2	De aanwezigheid van alcoholhoudende drank en/of het laten nuttigen van alcohol in voor publiek geopende ruimte, anders dan in de rechtmatige uitoefening van het slijtersbedrijf of horecabedrijf (DHW artikel 25 lid 1 en 2).....	17
3.4	<i>Jeugd</i>	17
3.4.1	Jongere in bezit van alcohol (artikel 45).....	17
3.4.2	Verstrekken alcohol aan jongeren (overtreding leeftijdsgrenzen; DHW artikel 20)	17
3.5	<i>Openbare ruimte</i>	18
3.5.1	Exploitatie terras zonder vergunning (artikel 2:28 in combinatie met artikel 2:27 APV).....	18
3.5.2	Exploitatie terras in strijd met voorschriften en/of nadere regels en/of terrassluitingstijden en/of op een wijze die overlast veroorzaakt (artikel 2:28-30 APV).....	18
3.6	<i>Openbare orde</i>	19
3.6.1	Overlast (artikel 2:28 in combinatie met artikel 1:6 APV).....	19
3.6.2	Geweld (mogelijke overtreding van artikel 31 lid 1 onder c DHW; artikel 2:28 in combinatie met artikel 1:6 APV)	19
3.6.3	Geweld (DHW artikel 31 lid 1 onder c; artikel 2:28 in combinatie met artikel 1:6 APV).....	20
3.6.4	Aanwezigheid en/of handel vuurwapens (DHW artikel 31 lid 1 onder c DHW; artikel 2:28 in combinatie met 1:6 APV).....	21
3.6.5	Drugshandel/ toestaan drugsgebruik (DHW artikel 31 lid 1 onder c; Nota drugsbeleid).....	21
3.6.6	Heling in en vanuit een horeca-inrichting (DHW artikel 31 lid 1 onder c; artikel 2:32 APV)	22
3.6.7	Illegale (casino)kansspelen in en vanuit de horeca-inrichting (DHW artikel 31 lid 1 onder c; artikel 2:39 APV).....	22
3.6.8	Kansspelautomaten zonder vergunning en/of in laagdrempelige inrichting en/of het niet naleven van leeftijdsgrenzen (artikelen 30b, 30f en 30g van de Wet op de kansspelen en artikel 2:39 APV).....	23
4	Lijst gebruikte afkortingen	24

Inleiding

Voor u ligt het drank- en horeca nalevingsbeleid van de gemeente Scherpenzeel. Dit beleid is in samenwerking met de andere deelnemende gemeenten in het project FrisValley tot stand gekomen. Het streven van de regio FrisValley is het terugdringen van het alcoholgebruik bij jongeren onder de 18 jaar. Eén van de pijlers onder het project is de handhaving van de regels. Dat doen we als sluitstuk van een reeks activiteiten gericht op preventie van alcoholgebruik door jongeren (en anderen) en bekendmaking van nieuwe regels, zoals beschreven in paragraaf 1.3.

In de regio wordt naar tevredenheid gewerkt met het driepijler preventiemodel (zie figuur), gebaseerd op Reynolds¹ en in lijn met het iets uitgebreidere model dat wordt gehanteerd in de Handreiking Gezonde Gemeente.

Figuur 4: Driepijler preventiemodel



Het model geeft schematisch weer dat deze kernelementen van alcoholpreventie enerzijds uniek, en anderzijds aan elkaar verwant zijn. De basisgedachte achter het preventiemodel is dat alcoholpreventie pas resultaten oplevert als de drie kernelementen worden benut en op elkaar zijn afgestemd.

Een verantwoordelijke samenleving is zelf in staat bewuste keuzes te maken ten aanzien van onderwerpen als het voorkomen dat jongeren gaan drinken. Voordat zij verantwoordelijkheid op dit gebied kan nemen, zal zij eerst op de hoogte moeten zijn van de risico's die dit met zich meebrengt. Educatie en bewustwording zijn dus van belang als we normconform gedrag willen bevorderen.

Men onderscheidt in principe 3 elementen van het draagvlakproces²:

1. bij het algemene publiek de kennis en het bewustzijn van de ernst en risico's van alcoholgebruik vergroten;

¹ Reynolds, 2003

² Gasbaranyi & Mulder, 2007

2. het publiek of specifieke doelgroepen bij voortduring informeren over het belang en de inhoud van beleidsmaatregelen;
3. de resultaten van het gevoerde beleid bekend maken.

Gezien bovenstaande is gekozen voor een nalevingsbeleid, zodat naast de handhaving ook de voorlichting een plaats kan krijgen. Door goede en regelmatige communicatie (ook in de media) wordt een zo groot mogelijk draagvlak gecreëerd bij diverse doelgroepen. De veronderstelling is dat niet alleen jongeren maar ook ouders, politici, het algemene publiek en professionals (bijvoorbeeld leraren, huisartsen, jongerenwerkers) de risico's van alcoholgebruik door jongeren nog steeds onderschatten. Elke stakeholder (interne of externe belanghebbende) dient goed geïnformeerd te zijn over nut en noodzaak van het beleid en over de inhoud en de resultaten ervan.

Naast de voorlichtingstrajecten op scholen betekent dit dat we de resultaten van toezichtacties ook zullen publiceren om aan anderen te laten zien wat de norm is. Zo kunnen zij zelf verantwoordelijkheid nemen. Daarnaast blijven we investeren in goede voorlichting aan nieuwe ondernemers en horecabezoekers.

1.1 Toezicht

De gewijzigde Drank- en Horecawet (DHW) die per 1 januari 2013 van kracht is, maakt de gemeente verantwoordelijk voor het toezicht op en handhaving van de DHW. Deze taak komt naast de bevoegdheid voor het verlenen van de DHW-vergunningen die al bij de gemeenten lag. De gemeente was altijd al verantwoordelijk voor het toezicht op de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV). Hiermee is de gemeente verantwoordelijk voor het gehele proces van vergunningverlening en het toezicht op de naleving van de DHW en APV. Een voordeel van gedecentraliseerd toezicht is de mogelijkheid om in te spelen op de lokale situatie en problematiek, om vervolgens zelf te sturen in het toezicht. De verwachting is dat het gemeentelijk toezicht efficiënter en effectiever ingezet kan worden dan de NVWA (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit) die tot en met 2012 de toezichtstaak had.

Binnen FrisValley is besloten om het toezicht DHW regionaal te organiseren. Hiervoor wordt ongeveer 0,1 fte per 10.000 inwoners ingezet voor het toezicht op de DHW.

Na een risicoanalyse zal een periodieke prioriteitstelling plaatsvinden, welke onderwerpen als eerste toezicht behoeven. Het toezicht zal planmatig worden opgezet, zodat afwisselend alle facetten van de DHW en de verordening aan bod komen. Hierbij kan gedacht worden aan leeftijdscontrole, schenktijden, evenementenonthefingen, commerciële en paracommerciële horeca.

In elke gemeente zullen één of meerdere contactperso(n)en worden aangesteld die zorgen voor een goede afstemming tussen beleid en toezicht. De gemeente is vanaf 1 januari 2013 bevoegd toezicht te houden.

1.2 Handhaving

In aansluiting op het toezicht zijn ook alle handhavende bevoegdheden per 1 januari 2013 naar de gemeente gegaan. Dit betekent dat de gemeente de bestuursrechtelijke handhaving met betrekking tot Drank en horecawetgeving zal intensiveren en uitbreiden. Ook het nieuwe instrument van bestuurlijke boete kan ingezet worden.

De werkgroep handhaving en regelgeving van Fris Valley heeft de opdracht gekregen een regionaal nalevingsbeleid van de Drank- en Horecaregelgeving op te stellen. Het is duidelijker en sterker als de regio met eenzelfde aanpak optreedt tegen overtredingen. Ook voor de regionaal werkende Buitengewone Opsporingsambtenaren (BOA's) is het gemakkelijk met een gezamenlijk handhavingbeleid te werken.

1.3 Communicatie

“Voorkomen is beter dan genezen” is een bekend spreekwoord en dit geldt des te meer voor de handhaving van de DHW. De basis van de wet is immers openbare orde en volksgezondheid. Om overtredingen te kunnen voorkomen is inzicht in het gedrag van (potentiële) overtreders van grote betekenis.

Het ministerie van Justitie heeft onderzoek verricht naar aspecten die een rol spelen bij de afweging voor mensen om -kort gezegd- bewust of onbewust de regels te overtreden. In dit onderzoek zijn 11 aspecten benoemd (de “Tafel van elf”) die van invloed zijn op het naleefgedrag.

Tabel 1. Aspecten die een rol spelen bij naleving

Dimensies voor spontane naleving	Handhavingsdimensies
1. Kennis van de regels (bekendheid en duidelijkheid)	6. Meldingskans
2. Kosten en baten	7. Controlekans
3. Mate van acceptatie	8. Detectiekans
4. Normgetrouwheid doelgroep	9. Selectiviteit van toezicht
5. Maatschappelijke controle	10. Sanctiekans
	11. Sanctie-ernst

Bron: Tafel van elf; Ministerie van Justitie (Veiligheid en Justitie)

Voor het grootste gedeelte van de mensen zal enkel het feit dat zij bekend zijn met de zaken die de wet wil beschermen al zorgen dat zij deze na willen leven. Echter een kleinere groep, zal toch bewust vanuit eigen gewin op grond van diverse aspecten (bijvoorbeeld detectiekans en sanctie-ernst) een afweging maken of overtreding loont. Bij deze groep werkt alleen strafrechtelijk optreden.

Door de inzet van communicatiemiddelen (voorlichting) en ondersteunend optreden (vooroverleg) wordt het gedrag op een positieve manier beïnvloed. Communicatie en ondersteuning kunnen onder meer worden ingezet:

1. om de omgeving voor te lichten en draagvlak te creëren;
2. bij complexe en veranderende wetgeving;
3. om bewustwording te bewerkstelligen;
4. om de positieve voorbeelden te communiceren;
5. om aan te geven waarop handhaving zich gaat richten, eenduidig en transparant;
6. om verantwoording af te leggen aan burgers en andere overheden;
7. om actief om te gaan met informatie en het signaleren van trends m.b.t. klachten en meldingen over een bepaald bedrijf (soms blijkt dat naar aanleiding van klachten nadere actie ondernomen kan en moet worden in de vergunningverlening);
8. om het naleefgedrag te stimuleren;
9. om kennis te nemen van de problemen of vragen van een doelgroep;
10. om hulp te bieden bij het invullen van een aanvraagformulier;

We zetten communicatie dus strategisch in om naleving te bevorderen.

2 Sanctioneringsstappen per overtreding

In hoofdstuk 3 zal per overtreding worden aangegeven op welke wijze wordt gesanctioneerd. Daarbij gelden een aantal algemene uitgangspunten:

Stappenplan

Er is sprake van een zogeheten stappenplan. Dat betekent, dat wanneer ondanks een eerdere sanctie wederom een overtreding wordt begaan een volgende zwaardere stap volgt. Dit geldt niet voor de strafbaarstelling van jongeren voor bezit van alcohol in de openbare ruimte (DHW artikel 45).

Sancties/Instrumenten

De DHW geeft naast bestaande, enkele nieuwe sanctie-instrumenten. Onderstaand schema geeft hiervan een overzicht. De sancties worden vervolgens kort toegelicht.

Tabel 2. Bestuursrechtelijke sancties

Onderwerp	Artikel	Bestaand	Nieuw
Intrekken van de DHW-vergunning	31 DHW	X	
Schorsen van de DHW-vergunning	32 DHW		X
Dwangsom/bestuursdwang	125 Gemeentewet	X	
Sluiting van de horeca-inrichting	174 Gemeentewet	X	
Verwijderen van bezoekers	36 DHW	X	
Bestuurlijke boete	44 DHW e.v.		X
Three strikes out	19a DHW		X

Intrekken van de vergunning

Het intrekken van de vergunning is onder de nieuwe wet de bevoegdheid van de burgemeester. Tot intrekking *kan* worden overgegaan als bepaalde verbodsbepalingen uit de DHW niet worden nageleefd. Als zich in een inrichting feiten voor doen die gevaar opleveren voor de openbare orde of als niet langer voldaan wordt aan de inrichtingseisen of de eisen gesteld aan de leidinggevende *moet* de burgemeester tot intrekking van de vergunning besluiten. De procedure tot intrekking (schriftelijke waarschuwing/vooraankondiging) en de rechtsbeschermingsmogelijkheden wijzigen niet.

Schorsen van de vergunning

Naast het intrekken van de vergunning krijgt de burgemeester een nieuwe sanctiemogelijkheid: het schorsen van de vergunning. De burgemeester krijgt de mogelijkheid om een DHW-vergunning voor een periode van maximaal 12 weken te schorsen. De lengte van de schorsingsperiode kan worden afgestemd op de ernst van de overtreding. Tijdens de schorsing kan de burgemeester geen nieuwe DHW-vergunning verlenen. Bij schorsing volgt gelijktijdig een tijdelijke sluiting op grond van artikel 2:30 van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Scherpenzeel 2012 (APV).

Bestuursdwang/dwangsom

De sancties bestuursdwang en dwangsom zijn voor de gemeente bekende instrumenten. De bevoegdheid voor het gebruik van deze sancties is gebaseerd op de Gemeentewet. In de praktijk wordt bestuursdwang toegepast om naleving van regels daadwerkelijk af te dwingen. De dwangsom kan worden gezien als een alternatief voor bestuursdwang. De gedachte achter het opleggen van een dwangsom is dat het voortduren van een overtreding wordt beëindigd (of een potentiële overtreding niet zal optreden).

Sluiting van een horeca-inrichting

Dit is een vorm van bestuursdwang. Met dit instrument kan een illegale situatie daadwerkelijk worden beëindigd.

Verwijderen bezoekers

De burgemeester heeft de bevoegdheid om personen de toegang tot ruimtes te ontzeggen waar in strijd met de wet alcoholhoudende drank wordt verstrekt.

Bestuurlijke boete

De DHW kent sinds 2005 het instrument bestuurlijke boete. Er hoeft geen beroep te worden gedaan op politie of OM. De bestuurlijke boete kan door de burgemeester rechtstreeks –zonder tussenkomst van de rechter- worden opgelegd. De boete die wordt geïnd valt toe aan de gemeente. Een bestuurlijke boete kan niet samen met een andere punitieve bestuurlijke- of strafrechtelijke sanctie worden opgelegd. Het kan wel samen met een reparatoire (herstellende) sanctie zoals een last onder bestuursdwang of een last onder bestuursdwang worden opgelegd.

Het Besluit bestuurlijke Boete DHW bevat een overzicht bij welke overtredingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. In de bijlage bij dit besluit staat welk boetebedrag bij welke overtreding wordt opgelegd. De hoogte van de boete is afgestemd op de ernst van de overtreding, of er sprake is van herhaling en er wordt onderscheid gemaakt naar de grootte van de onderneming.

De toezichthouder stelt een boeterapport op dat met het voornemen opleggen bestuurlijke boete naar de overtreder wordt verzonden. Er is mogelijkheid tot indienen van zienswijze, waarna de burgemeester kan besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Three strikes out

Three strikes out is een nieuwe sanctiemogelijkheid in de DHW. Deze sanctie houdt in dat de burgemeester de verkoop van alcohol in een alcohol in een supermarkt kan verbieden wanneer deze supermarkt voor de derde maal in één jaar een overtreding van artikel 20, eerste lid DHW begaat (het niet vaststellen van de leeftijd bij de verkoop van alcoholhoudende drank). De burgemeester kan bepalen hoe lang het recht om alcohol te verkopen wordt ontnomen; minimaal 1 week tot maximaal 12 weken. Deze sanctie kan door middel van bestuursdwang geëffectueerd worden.

Tabel 3. Strafrechtelijke sancties

Onderwerp	Artikel	Bestaand	Nieuw
Wet Economische Delicten jo diverse artikelen DHW	1 WED	X	
Strafbaarstelling jongeren < 18 jaar	45 DHW		X

De DHW artikelen 20 (lid 6 en 7) en 45 kunnen alleen via het strafrecht worden afgehandeld. Er kan geen boeterapport voor deze artikelen worden opgemaakt. De afhandeling van deze artikelen verloopt altijd via het OM.

Wet Economische Delicten

In de WED is een aantal overtredingen van de DHW aangemerkt als een economisch delict. Dit betekent dat bij overtreding ook een strafrechtelijke vervolging kan worden ingesteld en een straf kan volgen. Kenmerk van een strafrechtelijke sanctie is dat de overtreder een straf krijgt opgelegd.

Strafbaarstelling jongeren onder de 18 jaar (DHW)

Op basis van dit nieuwe artikel zijn jongeren onder de 18 jaar zelf strafbaar wanneer zij alcoholhoudende drank aanwezig hebben op voor publiek toegankelijke plaatsen. Het maakt daarbij niet uit of de verpakking geopend is. De strafbaarheid geldt niet in huis, hier ligt de verantwoordelijkheid van alcoholconsumptie bij de ouders. Ook in de supermarkt of slijterij is de jongere niet strafbaar, hier is het de verantwoordelijkheid van de drankverstrekker om geen alcoholhoudende drank aan jongeren onder de 18 jaar te verkopen.

Op alle andere voor publiek toegankelijke plaatsen is de jongere wel strafbaar. Artikel 45 is een strafrechtelijke sanctie. Dit betekent dat de sanctie alleen door een BOA en een politieagent opgelegd kan worden. De sanctieoplegging vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het OM. Op overtreding van dit artikel kan een sanctie worden opgelegd uit de 1e categorie (thans €90, bij gevallen onder de 16 jaar wordt dit bedrag gehalveerd).

Overtreding van meerdere artikelen

Het komt voor dat op een gedraging, feit of omstandigheid meerdere stappenplannen van toepassing zijn. In dat geval zal in de regel de zwaarste sanctie volgen. In sommige gevallen kan er ook voor worden gekozen om meerdere sancties tegelijkertijd op te leggen. Bijvoorbeeld wanneer in een café veel geweld plaatsvindt en de uitbater is hierbij actief betrokken. Dan zal niet alleen zijn zaak worden gesloten ter bescherming van de openbare orde en veiligheid. De exploitant zal tevens 'in enig opzicht van slecht levensgedrag' zijn en kan daarmee niet een nieuwe zaak beginnen of elders als leidinggevende gaan werken. Bij meerdere bestuurlijke boetes kunnen deze bij elkaar worden opgeteld.

Dwingendrechtelijke bepalingen

Voorts zullen in het beleid stappen zijn opgenomen die direct uit de wet of de verordening volgen. Het gaat om zogeheten dwingendrechtelijke bepalingen. In die gevallen bestaat geen beleidsvrijheid. De stappen zijn volledigheidshalve opgenomen. Het maken van uitzonderingen is echter juridisch niet mogelijk. Deze stappen zijn dan ook geen echte beleidskeuze.

Beoordelingsruimte

Overheden hebben beoordelingsruimte bij hun wijze van handhavend optreden. Uit de jurisprudentie blijkt, dat de hoofdregel is dat moet worden opgetreden. Hierop zijn slechts weinig uitzonderingen mogelijk. De beoordelingsruimte is dan ook voornamelijk gelegen in de wijze waarop wordt opgetreden. In dit beleid wordt deze beoordelingsruimte nader ingevuld. Vastgelegd wordt op welke wijze wordt opgetreden tegen de meest voorkomende overtredingen. Uiteraard kunnen zich altijd uitzonderingsgevallen voordoen. In die gevallen kan van het beleid worden afgeweken. Hierbij wordt gemotiveerd waarom een lichtere of een zwaardere sanctie wordt gegeven.

Proportionaliteit

In de handhaving is het wegen van de aard en de ernst van een overtreding het uitgangspunt voor de wijze van sanctionering. Een kleine overschrijding van de terrasgrenzen vraagt een andere sanctie dan een terras waar helemaal geen vergunning voor is verleend. Kortom de sanctie moet evenredig zijn vergeleken met de overtreding. De proportionaliteit komt ook terug in de keuze om bij aanhoudende overtredingen steeds zwaarder te sanctioneren dan bij een éénmalige fout. Zo kan begonnen worden met een waarschuwing en geëindigd worden met intrekking van de horecaverunningen.

Afwijken van beleid

De mogelijkheid bestaat om van het basisbeleid af te wijken. Indien sprake is van verzwarende omstandigheden of excessen dan kan besloten worden om een zwaardere sanctie op te leggen dan het beleid voorschrijft. Ook is het mogelijk om in onvoorziene uitzonderingssituaties een lichtere of geen sanctie op te leggen. Hiervan zal echter niet snel sprake zijn. In beide gevallen geldt een verzwaarde motiveringsplicht.

Bijzondere verantwoordelijkheid voor exploitanten en leidinggevenden

Zowel de DHW als de APV stellen specifieke eisen aan de horecaondernemer en zijn leidinggevenden. Aan deze personen worden bijzondere eisen gesteld ten aanzien van ondermeer hun levensgedrag, leeftijd en functioneren. Het zijn dan ook primair deze personen die de rust en orde in en rondom hun horecagelegenheid moeten waarborgen. Ook als de exploitant niet in dienst is, blijft hij verantwoordelijk voor de gang van zaken in en nabij de inrichting die door hem met gebruikmaking van de vergunning wordt geëxploiteerd (zie de uitspraken van de Raad van State van 23-09-2009 (LJNB8321) en 22-03-2001 (LJN AP5167)). In de opbouw van de sancties is rekening gehouden met de bijzondere verantwoordelijkheden die bij leidinggevenden en exploitanten berusten.

3 Stappenplan

In dit hoofdstuk treft u een opsomming aan van de mogelijke overtredingen van artikelen uit de Drank- en Horecawet (DHW), het Wetboek van Strafrecht (WSr), de Wet op de Kansspelen (WoK), de Drank- en Horecaverordening gemeente Scherpenzeel (DHV), de Algemeen Plaatselijke Verordening gemeente Scherpenzeel 2012 (APV) en de beleidsregels. Om effectief met deze regels te kunnen werken is ervoor gekozen om de overtredingen te groeperen rondom de volgende thema's: horeca, detailhandel en slijterij, jeugd, openbare ruimte en openbare orde. Door deze rangschikking worden overtredingen soms meerdere malen genoemd.

De cijfers van elk stappenplan geven aan na hoeveel geconstateerde overtredingen betreffende maatregel wordt genomen. Dus:

1. Maatregel X wordt genomen na de eerste keer dat de overtreding is geconstateerd
2. Maatregel Y wordt genomen na de tweede keer dat de overtreding is geconstateerd
3. Etc.

De verjaring begint op de datum van de eerste overtreding, tenzij dit anders is aangegeven.

3.1 Horeca algemeen

3.1.1 Exploitatie horeca-inrichting zonder vergunning(en) (artikel 3 DHW, artikel 2:28 APV)

1. Bestuurlijke boete en (mondelinge) waarschuwing met gelegenheid om direct te sluiten;
2. Last onder dwangsom of bestuursdwang strekkende tot sluiting van de horeca-inrichting.

Verjaringstermijn: n.v.t.

Toelichting:

Exploitatie zonder de benodigde drank- en horeca- en/of exploitatievergunning (overtreding artikel 3 DHW en/of art 2:28 APV) kan nimmer worden toegestaan. Dit kan ook niet indien de vergunningen al wel zijn aangevraagd maar nog niet zijn verleend, noch bij exploitatie na overname op basis van de vergunning van de vorige eigenaar. De noodzakelijke indringende toetsing van de ondernemer, zijn leidinggevende(n), de openbare orde, veiligheid en de woon- en leefomgeving moet echt zijn afgerond alvorens een horecabedrijf zijn deuren voor publiek mag openen.

Indien een ondernemer naar aanleiding van een (mondelinge) waarschuwing niet terstond zijn bedrijf sluit volgt direct een last onder dwangsom of bestuursdwang om de sluiting af te dwingen.

3.1.2 De aanwezigheid van alcoholhoudende drank en/of het laten nuttigen van alcohol in voor publiek geopende ruimte, anders dan in de rechtmatige uitoefening van het slijtersbedrijf of horecabedrijf (DHW artikel 25 lid 1 en 2)

1. Bestuurlijke boete met mondelinge waarschuwing en gelegenheid overtreding te beëindigen;
2. (hogere) Bestuurlijke boete met schriftelijke waarschuwing;
3. Last onder dwangsom.

Toelichting:

Op basis van artikel 25 eerste en tweede lid van de DHW is het verboden om 'in een voor publiek geopende ruimte' alcohol te verkopen, te schenken en/of op voorraad te hebben. Dit verbod geldt niet voor slijterijen en horecabedrijven met een vergunning. Ook detailhandel die voldoet aan de eisen van artikel 18 (supermarkten, warenhuizen en traiteurs) valt niet onder het verbod.

De overtreding is vergelijkbaar met het exploiteren van een slijterij of horecabedrijf zonder DHW vergunning. Het is dan ook te kwalificeren als een ernstige overtreding. Het zal veelal gaan om feesten op locaties zonder vergunning, winkeliers die in strijd met de wet alcohol verkopen of bij exploitatie na overname op basis van de vergunning van de vorige eigenaar. Tegen dergelijke illegale verstrekking moet worden opgetreden.

3.1.3 Exploitatie in strijd met vergunningvoorschriften en overige gedragsbepalingen uit de DHW, DHV en APV voor zover niet elders gespecificeerd (onder andere DHW art. 4 lid 5; 9 lid 3,4 en 5; 12 lid 1 en 2; 13 lid 1 en 2; 14 lid 1 en 2; 15 lid 1 en 2; 16; 17; 18 lid 3; 19 lid 1 en 2; 20 lid 3 en 5; 22 lid 1; 2:31 APV)

Bij overtreding van de DHW/DHV, niet elders gespecificeerd:

1. Bestuurlijke boete met schriftelijke waarschuwing;
2. (hogere) Bestuurlijke boete met tweede schriftelijke waarschuwing;
3. Schorsing van de DHW vergunning met sluiting voor vier weken;
4. Intrekking vergunning.

Bij overtreding van de APV, niet elders gespecificeerd:

1. Schriftelijke waarschuwing;
2. Last onder dwangsom;
3. Schorsing van de DHW vergunning met sluiting voor vier weken;
4. Intrekking vergunning.

Verjaringstermijn: 2 jaar na 1e overtreding

Toelichting:

Bij de vergunningverlening kunnen voorschriften aan een vergunning worden verleend. Dit kan ook achteraf gebeuren. Dit alles volgt uit artikel 1:4 APV en artikel 2 DHV. Uiteraard moeten deze voorschriften worden nageleefd. Overtreding van de vergunningvoorschriften wordt volgens het onderhavige stappenplan gesanctioneerd. Er is gekozen voor een verjaringstermijn om een exploitant na twee jaar met een schone lei te kunnen laten beginnen. Het kan gaan om onder meer de volgende artikelen 4 lid 5; 9 lid 3,4 en 5; 12 lid 1 en 2; 13 lid 1 en 2; 14 lid 1 en 2; 15 lid 1 en 2; 16; 17; 18 lid 3; 19 lid 1 en 2; 20 lid 3 en 5; 22 lid 1.

Indien de overtreding wordt begaan door een onderneming en/of persoon die niet vergunningplichtig is op grond van de DHW of APV, dan is intrekking van de vergunning niet aan de orde. Een bestuurlijke boete ligt alsdan wel in de rede evenals de last onder dwangsom of een tijdelijke sluiting van het lokaal op grond van de APV.

3.1.4 Exploitatie buiten toegestane openingstijden (artikel 2:29 APV)

1. Schriftelijke waarschuwing;
2. Last onder dwangsom;
3. Schorsing van de vergunning voor twee weken gecombineerd met een tijdelijke sluiting op grond van de APV;
4. Schorsing van de vergunning vier weken gecombineerd met een tijdelijke sluiting op grond van de APV;
5. Intrekking van de DHW- (vanwege slecht levensgedrag) en APV vergunningen.

Verjaringstermijn: tussen stap 1 en 2 één jaar; na stap 2 twee jaren.

Toelichting:

Voor exploitatie buiten toegestane openingstijden, zoals beschreven in artikel 2:29 APV, geldt bovenstaand stappenplan.

3.1.5 Exploitatie buiten toegestane verruimde openingstijden en/of in strijd met de ontheffingsregeling en/of de ontheffing zelf (artikel 2:29 lid 3 APV)

1. Schriftelijke waarschuwing;
2. Beperking openingstijden tot algemene sluitingstijden APV gedurende één week;
3. Beperking openingstijden tot algemene sluitingstijden APV gedurende twee weken;
4. Intrekken ontheffing verruimde sluitingstijden.

Verjaringstermijn tussen stap 1 en 2: zes maanden; na stap 3 één jaar

Toelichting:

De ontheffing is niet vanzelfsprekend. De ontheffing kan volgens aangegeven stappenplan tijdelijk of permanent worden ingetrokken, wanneer de toegestane verruimde openingstijden alsnog worden overschreden of in strijd wordt gehandeld met andere voorschriften en regels die samenhangen met de ontheffing. Artikel 1:6 APV regelt deze bevoegdheid.

3.1.6 Schenken buiten vastgestelde schenktijden en/of verstrekken van sterke drank in strijd met de DHV

1. Bestuurlijke boete met schriftelijke waarschuwing;
2. Last onder dwangsom of sluiting één week;
3. Schorsing van de vergunning voor vier weken;
4. Intrekking vergunning.

Verjaringstermijn: 2 jaar

Toelichting:

In de DHV (artikelen 6, 7 en 8) zijn de schenktijden vastgelegd voor verschillende soorten horecabedrijven. Het gaat om paracommerciële inrichtingen alsmede andere soorten niet-reguliere horecabedrijven (zoals horeca bij onder andere sport-, onderwijs-, buurt/welzijns- en jeugdorganisaties). Ook is bepaald dat in deze horecabedrijven geen sterke drank mag worden geschonken (artikel 6 lid 2 en artikel 10 DHV). Uit het oogpunt van eerlijke mededinging (waar het paracommerciële horeca betreft) en het belang van alcoholmatiging is naleving en sanctionering van deze regels vereist. Hierbij is gekozen voor een opbouw in zwaarte van sancties.

3.1.7 Verstrekken van sterke drank tijdens bijzondere bijeenkomst van zeer tijdelijke aard (evenementen) waarvoor ontheffing is verleend op basis van artikel 35 DHW

1. Bestuurlijke boete en/of weigering toekomst (bij meerdaagse evenementen: met last onder dwangsom).

Verjaringstermijn: niet van toepassing.

Toelichting:

Op basis van artikel 35 DHW kan uitsluitend ontheffing worden verleend voor het schenken van zwakalcoholhoudende drank bij bijeenkomsten van zeer tijdelijke aard (evenementen). In het belang van de volksgezondheid maar ook de openbare orde en veiligheid is hiervoor gekozen. Gelet op de risico's van het verstekken van sterke drank is gekozen voor dit strikte stappenplan. Bij meerdaagse evenementen volgt naast een bestuurlijke boete ook oplegging van een last onder dwangsom om verdere overtreding te voorkomen, tenzij de organisator terstond de sterke drank verwijdert.

3.1.8 Afwezigheid leidinggevende terwijl zaak voor publiek is geopend (DHW artikel 24 lid 1; 2:31 APV)

1. Bestuurlijk boete met schriftelijke waarschuwing;
2. (Hogere) bestuurlijke boete met schriftelijke waarschuwing;
3. Schorsen vergunning voor 1 week;
4. Schorsen vergunning voor 4 weken;
5. Intrekking DHW en APV vergunningen.

Verjaringstermijn: 2 jaar

Toelichting:

Op basis van de DHW (artikel 24 lid 1) en artikel 2:31 APV mag een horeca-inrichting alleen voor publiek zijn geopend als er een leidinggevende aanwezig is, die als zodanig op de vergunningen staat vermeld. In de horecaregeling worden allerhande eisen gesteld aan de persoon van leidinggevende. Het mag dan ook voor zich spreken dat deze persoon dan ook in het bedrijf aanwezig is tijdens de openingstijden. Als een bestuurlijke boete met schriftelijke waarschuwing niet volstaat dan volgt een (hogere) bestuurlijke boete met tweede schriftelijke waarschuwing. Indien ook dit niet helpt, dan wordt de drank- en horecavergunning en/of exploitatievergunning geschorst en uiteindelijk ingetrokken. Er kan immers worden geconcludeerd dat de bedrijfsvoering gebrekkig is hetgeen een gevaar oplevert voor de orde en veiligheid. Ook het levensgedrag van ondernemer noopt hiertoe bij aanhoudende overtredingen.

3.1.9 Te jong personeel doet dienst in lokaliteit gedurende de tijd dat hier drank wordt verstrekt (DHW artikel 24 lid 3)

1. Bestuurlijk boete met schriftelijke waarschuwing;
2. (hogere) bestuurlijke boete met schriftelijke waarschuwing;
3. Schorsen vergunning voor 1 week;
4. Schorsen vergunning voor 4 weken;
5. Intrekking DHW en APV vergunningen.

Toelichting

Leeftijdsgrenzen zijn erg belangrijk in de regelgeving rondom drankverstreking. Het is daarom ook zonder meer onwenselijk om te jeugdig personeel te laten werken in een omgeving waar alcohol wordt verstrekt. In artikel 24 lid 3 DHW is een verbod opgenomen.

3.1.10 Leidinggevende kennelijk onder invloed van alcohol en/of psychotrope stoffen (drugs) (DHW artikel 20)

Zodra wordt geconstateerd dat een leidinggevende deze overtreding heeft begaan, vindt een beoordeling van zijn levensgedrag plaats. Er wordt informatie ingewonnen bij Justitie via dienst Justis en bij de politie op basis van de Wet politiegegevens.

- A. Indien, op het moment dat de leidinggevende kennelijk onder invloed van alcohol en/of psychotrope stoffen was, zich zaken in de inrichtingen hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het van kracht blijven van de vergunning een gevaar zou opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid:
 1. Intrekking van de vergunning (art 31 DHW, eerste lid onder c) met eventuele sancties volgend uit overtredingen van artikelen in hoofdstuk 3.6 (Openbare orde);
- B. Andere gevallen:
 - B.1 Persoon in kwestie voldoet niet langer aan de eisen gesteld in artikel 8 DHW: toepassing artikel 3.1.13;
 - B.2 Er kan niet worden vastgesteld dat de persoon in kwestie niet langer voldoet aan de eisen gesteld in artikel 8 DHW:
 1. Bestuurlijke boete met schriftelijk waarschuwing;
 2. Schorsing vergunning 2 weken met sluiting 2 weken op grond van APV;
 3. Intrekking vergunning(en) (art 31, tweede lid DHW).

Verjaringstermijn: aansluiten bij 'Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet'.

Toelichting:

De bijzondere verantwoordelijk van de leidinggevende verzet zich tegen drugsgebruik en teveel alcoholconsumptie tijdens zijn werk. De leidinggevende heeft de plicht om zijn klanten aan te spreken op hun gedrag en te behoeden voor teveel drankgebruik. Dan kan de leidinggevende zelf niet onder invloed zijn. Door zijn gedrag – het drugsgebruik en/of overmatige alcohol gebruik – overtreedt de leidinggevende het verbod gesteld in artikel 20 van de Drank- en Horecawet.

In de DHW artikel 31 is dwingendrechtelijk opgenomen dat de vergunningen moeten worden ingetrokken indien leidinggevende(n) niet meer voldoen aan artikel 8 van de DHW. Of dit het geval is wordt beoordeeld aan de hand van een onderzoek naar de antecedenten van de betrokken leidinggevend(en). Als blijkt dat een leidinggevende in enig opzicht van slecht levensgedrag is, dan laat artikel 31 lid 1 onder b DHW in combinatie met artikel 8 lid 2 en 3 DHW geen andere keus dan intrekking door toepassing van het gestelde in artikel 3.1.13 van deze beleidsregels.

Mochten zich, gedurende de periode dat de leidinggeven onder invloed verkeerde, openbare ordeaanstastingen hebben voorgedaan (zoals een vechtpartij) en deze vanwege het gedrag van de leidinggevende verergerd zijn, dan kan de vergunning niet langer in stand blijven vanwege de vrees voor de openbare orde, veiligheid en zedelijkheid.

3.1.11 Doorschenken en aanwezigheid personen die in (a) kennelijke staat van dronkenschap of (b) kennelijk onder invloed van andere psychotrope stoffen verkeren (DHW artikel 20 lid 7; artikel 252 WvSr)

1. Schriftelijke waarschuwing en gesprek;
2. Schorsing DHW en APV vergunningen voor 2 weken;
3. a) Intrekken vergunning(en) als betrokken leidinggevende de exploitant is;
b) Als de betrokken leidinggevende een personeelslid is krijgt de exploitant vier weken de tijd de betrokken leidinggevende uit zijn functie te zetten en van de vergunning af te schrijven; anders volgt alsnog intrekking van de vergunning(en).

Verjaringstermijn: 2 jaar

Toelichting:

In artikel 20 lid 7 DHW is expliciet opgenomen dat het verboden is in een horecalokaleiteit of op een terras de aanwezigheid toe te laten van een persoon die in kennelijke staat van dronkenschap of kennelijk onder invloed van andere psychotrope stoffen verkeert. In het WvSr (artikel 252) is opgenomen, dat het verstrekken van alcohol aan personen die kennelijk al dronken zijn, verboden (en strafbaar) is. Door het doorschenken dan wel het aanwezig laten zijn van personen in kennelijke staat, wordt ook artikel 20 lid 6 DHW overtreden.

Eén van de belangrijkste taken van een leidinggevende is dan ook hierop toe te zien. De aanwezigheid van personen ‘in kennelijke staat’ is niet alleen hinderlijk maar ook een risico voor de gezondheid, de orde en de veiligheid. Dit rechtvaardigt een strenge aanpak.

De eerste keer volgt een schriftelijke waarschuwing en een gesprek met de exploitant om de oorzaak te achterhalen en nieuwe incidenten te voorkomen. Bij een tweede overtreding wordt de DHW-vergunning geschorst voor twee weken en volgt gedurende deze periode een tijdelijke sluiting van het horecabedrijf op grond van artikel 2:30 APV. In deze twee weken heeft de betrokken exploitant de gelegenheid zodanige maatregelen te treffen dat deze overtreding zich niet zal herhalen. In artikel 31, tweede lid DHW is opgenomen dat een DHW-vergunning kan worden ingetrokken als de vergunninghouder de bij of krachtens deze wet gestelde regels, dan wel de aan een vergunning of ontheffing verbonden voorschriften of beperkingen niet nakomt. Bij een derde maal volgt op grond hiervan intrekking van de vergunningen als de betrokken leidinggevende de exploitant is. Indien de betrokken leidinggevende een personeelslid is, krijgt de exploitant vier weken de kans om zodanige maatregelen te treffen dat de betrokken persoon niet langer als leidinggevende werkzaam is in de inrichting. Als bij controle geconstateerd wordt dat deze persoon in de inrichting aanwezig is en zich gedraagt als ware hij leidinggevende, alsnog intrekking van de vergunning volgt.

Voorts wordt uitdrukkelijk benadrukt, dat bij excessen terstond intrekking van de vergunning(en) volgt. Van een exces is in ieder geval sprake als een aanzienlijk deel van de klanten in kennelijk staat verkeert.

3.1.12 Verstrekken alcohol aan jongeren (overtreding leeftijdsgrenzen; DHW artikel 20)

1. Bestuurlijke boete;
2. (hogere) bestuurlijke boete met schriftelijke waarschuwing;
3. a) Intrekking vergunning(en) indien verstrekker de exploitant is
b) Indien de betrokken verstrekker een personeelslid is krijgt de exploitant vier weken de tijd de betrokken leidinggevende van de vergunning af te schrijven; anders volgt alsnog intrekking van de vergunning(en).

Verjaringstermijn: 2 jaar

Toelichting:

Het niet naleven van de leeftijdsgrenzen voor verstrekken van alcohol zoals vastgelegd in artikel 20 DHW, is een ernstig feit. Het verstrekken van alcohol aan jeugdigen moet zonder meer worden voorkomen. Het vormt een van de kernbepalingen van de wet.

Maatschappelijk en politiek wordt schenken aan jongeren dan ook als een ernstig delict gezien. In artikel 252 van het WvSr wordt het 'dronken maken' van een kind strafbaar gesteld en gekwalificeerd als een misdrijf tegen de zedelijkheid. De sanctie kan zelfs gevangenisstraf en ontzetting uit beroep behelzen.

Gelet op de aard en de ernst van de overtreding en de al vaker aangehaalde bijzondere verantwoordelijkheid van leidinggevend in de horeca is gekozen van een stringente aanpak. De eerste keer volgt een bestuurlijke boete. De tweede keer volgt een (hogere) bestuurlijke boete en een schriftelijke waarschuwing. De derde keer volgt intrekking van de vergunningen indien de betrokken leidinggevende de exploitant is.

Ingevolge artikel 31 lid 2 DHW wordt een exploitant in de gelegenheid gesteld een leidinggevend personeelslid uit zijn functie te zetten en van de vergunning te doen afschrijven. Hij kan aldus de 'rotte appel' verwijderen teneinde zijn vergunning te behouden. Als bij controle geconstateerd wordt dat deze persoon in de inrichting aanwezig is en zich gedraagt als ware hij leidinggevende, alsnog intrekking van de vergunning volgt op grond van artikel 31 DHW lid 1 onder a.

Bij excessen kan direct intrekking van de vergunning(en) volgen. Van een exces is in ieder geval sprake als geschonken is aan jongere(n) in kennelijke staat van dronkenschap.

3.1.13 Leidinggevende in enig opzicht van slecht levensgedrag of voldoet op een andere manier niet langer aan de eisen gesteld in artikel 8 DHW (DHW artikel 31 onder b en artikel 8 lid 2 en 3)

1. a) Indien het de exploitant zelf betreft: intrekken vergunning(en);
b) Indien het een personeelslid betreft dan krijgt de exploitant vier weken de tijd de betrokken leidinggevende uit zijn functie te zetten en van de vergunning af te schrijven anders volgt alsnog intrekking van de vergunning(en).

Toelichting:

In zowel de DHW als de APV is dwingendrechtelijk opgenomen, dat de vergunningen moeten worden ingetrokken indien leidinggevende(n) niet meer voldoen aan de eisen gesteld in artikel 8 DHW en artikel 1:6 APV. Dit is het geval als zij in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Artikel 31 lid 1 onder b in combinatie met artikel 8 lid 2 en 3 DHW laten geen andere keus dan intrekking. Hetzelfde is het geval op basis van artikel 2.7 lid 1 onder b in samenhang met artikel 1:6 APV. Ingevolge artikel 31 lid 2 DHW en artikel 1:6 APV wordt een exploitant wel in de gelegenheid gesteld een leidinggevend personeelslid uit zijn functie te zetten en van de vergunning te doen afschrijven. Hij kan aldus de 'rotte appel' verwijderen teneinde zijn vergunning te behouden.

Als bij controle geconstateerd wordt dat deze persoon in de inrichting aanwezig is en zich gedraagt als ware hij leidinggevende, alsnog intrekking van de vergunning(en) volgt op grond van artikel 31 DHW lid 1 onder a.

Bij de beoordeling van het levensgedrag wordt niet alleen gekeken naar onherroepelijke veroordeling. Aan het college en de burgemeester komt – ingevolge vaste jurisprudentie – een grote beleidsvrijheid toe bij de beoordeling van het levensgedrag. Waarbij wordt benadrukt, dat ook het Besluit eisen zedelijk gedrag DHW 1999 geen uitpuittend karakter heeft. Alle gedragingen die relevant zijn voor het functioneren van een leidinggevende kunnen worden meegewogen. In eerste instantie worden alleen gedragingen uit de afgelopen vijf jaar meegewogen. Echter wanneer blijkt, dat een persoon in deze vijf jaar strafbare feiten heeft begaan dan kan verder worden teruggekeken.

3.2 Paracommerciële Horeca

3.2.1 Handelen in strijd met een ontheffing voor paracommerciële horeca (op basis van artikel 4 lid 4 DHW of artikelen 17 en 18 van de Drank- en Horecaverordening) en de daaraan verbonden regels en voorschriften

1. Bestuurlijke boete met schriftelijke waarschuwing;
2. (hogere) bestuurlijke boete met schriftelijke waarschuwing;
3. Intrekking van de ontheffing.

Verjaringstermijn:

- na stap 1 en 2: 2 jaar
- na stap 3: 6 maanden (daarna kan weer een ontheffing worden aangevraagd).

Toelichting

Op basis van artikel 4 lid 4 DHW en de artikelen 17 en 18 kan de burgemeester ontheffing verlenen van diverse bepalingen. In de regel gaat het om het toestaan van bijzondere bijeenkomsten van zeer tijdelijke aard bij paracommerciële bedrijven. Daarnaast kan het gaan om afwijking van de schenktijden of het verbod om sterke drank te schenken.

Een ontheffing is niet vanzelfsprekend. De regels hieromtrent moeten strikt worden nageleefd. Anders wordt de ontheffing ingetrokken. Na intrekking geldt het normale regime weer. Wanneer dit wordt overtreden volgt handhavend optreden volgens het van belang zijnde stappenplan.

3.2.2 Schenken van alcohol in paracommerciële inrichtingen tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard en overige persoonlijke bijeenkomsten op basis van artikel 4 lid 3 DHW of artikel 9 van de DHV en de daaraan verbonden regels en voorschriften

1. Bestuurlijke boete met schriftelijke waarschuwing;
2. Last onder dwangsom of sluiting één week;
3. Sluiting vier weken;
4. Intrekking vergunning.

Verjaringstermijn: 2 jaar

Toelichting:

In artikel 9 van de DHV is bepaald dat het verboden is voor paracommerciële inrichtingen om alcohol te verstrekken tijdens privébijeenkomsten. Hiermee wordt oneerlijke concurrentie tegengegaan. Bovendien verzet het bestemmingsplan zich in de regel tegen het organiseren van dit soort bijeenkomsten. Het merendeel van de paracommerciële inrichtingen is immers niet gevestigd op een perceel of in een pand met een bestemming die dit soort activiteiten toestaat.

3.3 Detailhandel en slijterij

3.3.1 Verkoop van alcohol door detailhandel in strijd met leeftijdsgrenzen (DHW artikel 19a en 20)

1. Bestuurlijke boete met schriftelijke waarschuwing na elke constatering;
2. Na drie constateringen in één jaar volgt verbod op verkoop van alcohol gedurende 2 weken;
3. Bij vervolgovertreding volgt een verbod op de verkoop van alcohol tot maximaal 12 weken.

Verjaringstermijn: volgt uit de wet

Toelichting:

Goede naleving van de wettelijke leeftijdsgrenzen is van cruciaal belang. Het vormt immers één van de kernpunten van de wetgeving. Voorts blijkt uit onderzoek dat de (te gemakkelijke) beschikbaarheid/verkrijgbaarheid van alcohol voor jongeren sneller leidt tot verslaving en overige alcoholgerelateerde problemen.

3.3.2 De aanwezigheid van alcoholhoudende drank en/of het laten nuttigen van alcohol in voor publiek geopende ruimte, anders dan in de rechtmatige uitoefening van het slijtersbedrijf of horecabedrijf (DHW artikel 25 lid 1 en 2)

1. Bestuurlijke boete met mondeling waarschuwing en gelegenheid overtreding te beëindigen;
2. Last onder dwangsom/bestuursdwang strekkende tot beëindiging van de overtreding.

Toelichting:

Op basis van artikel 25 eerste en tweede lid van de DHW is het verboden om 'in een voor publiek geopende ruimte' alcohol te verkopen, te schenken en/of op voorraad te hebben. Dit verbod geldt niet voor slijterijen en horecabedrijven met een vergunning. Ook detailhandel die voldoet aan de eisen van artikel 18 (supermarkten, warenhuizen en traiteurs) valt niet onder het verbod.

De overtreding is vergelijkbaar met het exploiteren van een slijterij of horecabedrijf zonder DHW vergunning. Het is dan ook te kwalificeren als een ernstige overtreding. Het zal veelal gaan om feesten op locaties zonder vergunning, winkeliers die in strijd met de wet alcohol verkopen of bij exploitatie na overname op basis van de vergunning van de vorige eigenaar. Tegen dergelijke illegale verstrekking moet worden opgetreden.

3.4 Jeugd

3.4.1 Jongere in bezit van alcohol (artikel 45)

1. Opmaken proces-verbaal (leidt tot boete) of HALT traject.

Toelichting:

Alcohol consumeren op jonge leeftijd kan leiden tot gezondheidsschade en psychische problemen. Daarom wordt er strikt toegezien op de wettelijke leeftijdsgrenzen voor bezit van alcohol in de openbare ruimte.

Overtreding wordt gestraft met een boete.

Daarnaast kan de jongere vanaf 1 januari 2014 kiezen voor een verwijzing naar Halt afdoening Alcohol voor een leerstraf. Wanneer de jongere hier niet voor kiest volgt een hogere boete.

3.4.2 Verstrekken alcohol aan jongeren (overtreding leeftijdsgrenzen; DHW artikel 20)

1. Bestuurlijke boete;
2. (hogere) bestuurlijke boete met schriftelijke waarschuwing;
3. a) Intrekking vergunningen indien verstrekker de exploitant is;
b) Indien de betrokken leidinggevende een personeelslid is krijgt de exploitant vier weken de tijd de betrokken leidinggevende van de vergunning af te schrijven anders volgt alsnog intrekking van de vergunning(en).

Verjaringstermijn: 2 jaar

Toelichting:

Het niet naleven van de leeftijdsgrenzen voor verstrekken van alcohol zoals vastgelegd in artikel 20 DHW, is een ernstig feit. Het verstrekken van alcohol aan jongeren moet zonder meer worden voorkomen. Het vormt een van de kernbepalingen van de wet.

Maatschappelijk en politiek wordt schenken aan jongeren dan ook als een ernstig delict gezien. In artikel 252 van het WvS wordt het 'dronken maken' van een kind strafbaar gesteld en gekwalificeerd als een misdrijf tegen de zedelijkheid. De sanctie kan zelfs gevangenisstraf en ontzetting uit beroep behelzen.

Gelet op de aard en de ernst van de overtreding en de al vaker aangehaalde bijzondere verantwoordelijkheid van leidinggevenden in de horeca is gekozen van een stringente aanpak. De eerste keer volgt een bestuurlijke boete en schriftelijke waarschuwing.

Ingevolge artikel 31 lid 2 DHW wordt een exploitant in de gelegenheid gesteld een leidinggevend personeelslid uit zijn functie te zetten en van de vergunning te doen afschrijven. Hij kan aldus de 'rotte appel' verwijderen teneinde zijn vergunning(en) te behouden. Benadrukt wordt dat als bij controle geconstateerd wordt dat deze persoon in de inrichting aanwezig is en zich gedraagt als ware hij leidinggevende, alsnog intrekking van de vergunning(en) volgt op grond van artikel 31 DHW lid 1 onder a.

Bij excessen kan direct intrekking van de vergunning(en) volgen. Van een exces is in ieder geval sprake als geschonken is aan jongere(n) in kennelijke staat van dronkenschap. Ook bij § 3.1.12 Horeca algemeen zijn deze handhavingstappen opgenomen.

3.5 Openbare ruimte

3.5.1 Exploitatie terras zonder vergunning (artikel 2:28 in combinatie met artikel 2:27 APV)

1. (Mondelinge) waarschuwing en gelegenheid om direct terras te verwijderen;
2. Last onder dwangsom of bestuursdwang strekkende tot verwijderen en verwijderd houden van het terras.

Verjaringstermijn: 2 jaar

Toelichting:

De vergunningplicht vormt de kern van de regulering van terrassen. Op deze hoofdregel kan dan ook geen uitzondering worden gemaakt. Indien een illegaal terras niet terstond wordt opgeruimd, dan wordt direct stap 2 genomen.

3.5.2 Exploitatie terras in strijd met voorschriften en/of nadere regels en/of terrassluitingstijden en/of op een wijze die overlast veroorzaakt (artikel 2:28 in combinatie met artikel 2:27 APV, artikel 2:29/2:30 APV, artikel 1:6 APV)

1. Schriftelijke waarschuwing;
2. Last onder dwangsom of sluiting terras voor 1 week;
3. Intrekken exploitatievergunning voor terras;
4. Intrekken exploitatievergunning.

Verjaringstermijn: 2 jaar

Toelichting:

Een terrasvergunning kan onder voorschriften worden verleend. Voorts kunnen er nadere regels gelden. Op de naleving hiervan wordt toegezien en gehandhaafd. Mogelijke overtredingen zijn het overschrijden van de terrasgrenzen, het niet tijdig opruimen en sluiten van het terras. Daarnaast mag een terras niet tot onaanvaardbare overlast leiden. Een terras zal altijd enige hinder geven. De exploitant dient er wel op toe te

zien dat hinder binnen de perken blijft. Zeer luidruchtige klanten zal hij – zeker in de avonduren – tot rust moeten manen. Ook andere overlast (intimidatie langslpende personen, afval etc.) dient zoveel mogelijk worden voorkomen.

De tweede stap houdt een keuzemogelijkheid in een last onder dwangsom of de sluiting van het terras. Bij aanhoudende overlast is de tijdelijke sluiting het geëigende instrument. Hiermee wordt een periode van rust ingebouwd. Er wordt ook een duidelijk signaal aan de klanten gegeven. Het niet gebruiken van het juiste terrasmeubilair kan beter met een last onder dwangsom worden gesanctioneerd.

Bij aanhoudende problemen wordt een ondernemer niet langer toegestaan een terras te exploiteren. Hiertoe wordt zijn terrasvergunning ingetrokken. Als een ondernemer ondanks deze zware sanctie doorgaat met exploiteren van zijn terras, dan kan dit uiteindelijk zijn exploitatievergunning kosten. Door de aanhoudende overtredingen bestaat gevaar voor de openbare orde, veiligheid en/of het woon- en leefklimaat. Bovendien kan dit betekenen dat de notoire overtreder in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Hetgeen tot intrekking van zijn horecaverunningen leidt.

3.6 Openbare orde

3.6.1 Overlast (artikel 2:28 in combinatie met artikel 1:6 APV)

1. Schriftelijke waarschuwing;
2. Schorsing 1 week of sluitingstijden/nadere voorschriften;
3. Schorsing 4 weken;
4. Intrekking vergunningen.

Verjaring: 2 jaar

Toelichting:

Horeca heeft uit zijn aard een uitstraling op de omgeving. Ontoelaatbare overlast moet echter worden voorkomen. Hier is de exploitant primair voor verantwoordelijk. Het gaat niet alleen om ontoelaatbare overlast vanuit de zaak en het terras, maar ook in de omgeving van het horecabedrijf voor zover dit te herleiden is op het bedrijf. Bij de beoordeling of sprake is van ontoelaatbare overlast moet onderscheid worden gemaakt tussen overlast en gevolgen die redelijkerwijs samenhangen met de aanwezigheid van een horecabedrijf, zoals het komen en gaan van bezoekers en regulier terrasgeluid. De overlast moet in die zin objectieverbaar zijn. Dat betekent, dat een gemiddeld persoon van 'echte' overlast zal spreken. Het gaat dus niet louter om de subjectieve beleving van individuen. Bovendien moet de overlast objectief worden vastgesteld. Alleen klachten zijn onvoldoende om handhavend op te treden. Van overheidswege moet de overlast daadwerkelijk en objectief zijn vastgesteld.

Onder ontoelaatbare overlast wordt onder meer verstaan wildplassen, braken, hard geschreeuw, gelal, wegscheurende auto's, brommers e.d.

De tweede stap verdient nog nadere toelichting. Bij structurele overlast zal een tijdelijke sluiting veelal een effectief sanctiemiddel zijn. Het is echter ook voorstelbaar, dat door het stellen van een concreet nader voorschrift ook overlast kan worden voorkomen. Denk hierbij aan de verplichting om afvalbakken te plaatsen om zwerfvuil te voorkomen of om parkeermaatregelen te treffen.

3.6.2 Geweld (mogelijke overtreding van artikel 31 lid 1 onder c DHW; artikel 2:28 APV in combinatie met artikel 1:6 APV)

1. Schriftelijke waarschuwing en eventueel gesprek;

2. Opstellen veiligheidsplan/ doen verbetervoorstellen binnen vier weken; indien plan/voorstel niet akkoord dan volgt stap 3;
3. Sluiting twee weken;
4. Sluiting 4 weken;
5. Intrekken vergunning(en).

Verjaring 2 jaar

Toelichting:

Onder horecabezoekers doen zich geweldsincidenten voor. Het kan gaan om een handgemeen, vechtpartijen, ongewenste intimiteiten, het gooien met consumpties etc. Een enkel incident kan een exploitant overkomen. Het kan echter ook zijn, dat het risico van incidenten wordt vergroot door de bedrijfsvoering en de klantenkring van een ondernemer. Om dit te achterhalen kan een gesprek met de exploitant noodzakelijk zijn. Het is een exploitant te verwijten als zijn toezicht en/of deурbeleid onvoldoende is. Ook de wijze waarop leidinggevend optreden bij incidenten wordt bij de beoordeling betrokken. Zaken als huisregels, personeelinstructies, portiers spelen eveneens een rol.

Indien blijkt, dat zich structureel incidenten voordoen bij een horeca-inrichting dan kan direct stap twee worden genomen. Bij excessen kan zelfs direct tot stap drie worden besloten.

Indien na de formele schriftelijke waarschuwing zich geen verbetering voordoet dan wordt de exploitant in de gelegenheid gesteld om binnen vier weken een veiligheidsplan over te leggen dan wel een schriftelijk voorstel met verbeteringen te doen. Dit zal door de gemeente worden beoordeeld. Indien er geen vertrouwen bestaat in de aanpak van de exploitant dan zal stap twee – een tijdelijke sluiting – volgen. Dit dient als stok achter de deur, zodat de ondernemer serieus met het probleem aan de slag gaat.

Tot slot wordt opgemerkt, dat het hier gaat om relatief lichte geweldsincidenten. Bij ernstige geweldsincidenten wordt het stappenplan zoals vermeld bij 3.6.3. doorlopen.

3.6.3 Geweld (DHW artikel 31 lid 1 onder c; artikel 2:28 APV in combinatie met artikel 1:6 APV)

1. In beginsel bevel tot sluiting ex 174 Gemeentewet voor 1 week én gesprek
 - a. Intrekking vergunning(en) of
 - b. Intrekking/vervallen sluitingsbevel.

Toelichting:

Ernstige geweldsincidenten vormen uit hun aard een aantasting van de openbare orde en veiligheid. Bovendien zal de woon- en leefomgeving zijn aangetast door de negatieve uitstraling van dergelijke incidenten. Dit noopt tot een stringente aanpak.

De volgende gevallen worden altijd als ernstig geweld bestempeld. Het betreft geen uitputtende opsomming.

- incidenten waarbij gebruik is gemaakt van vuurwapens (ook dreiging hiermee)
- incidenten waarbij gebruik is gemaakt van steekwapen (ook dreiging hiermee)
- incidenten waarbij één of meer dodelijk slachtoffers zijn gevallen of slachtoffers met ernstig lichamelijk letsel
- grootschalige vechtpartijen
- zedendelicten

Voorts wat acht geslagen op de aanleiding, toedracht, duur, intensiteit, uitstraling op de omgeving, bejegening hulpdiensten, rol van de exploitant en zijn leidinggevend.

Een ernstig geweldsincident heeft een grote uitstraling. In de regel zullen politie en andere hulpdiensten ter plaatse komen. Daarnaast kan zich chaos en paniek voordoen. Bovendien zal de toedracht van het incident niet direct helder zijn. In dergelijke gevallen kan een sluiting van het horecabedrijf worden bevolen door de

burgemeester op basis van artikel 174 tweede lid van de Gemeentewet. Een dergelijk bevel kan terstond worden gegeven. Het kan mondeling worden bekend gemaakt. Het bevel strekt ertoe de openbare orde en de veiligheid direct te herstellen.

Artikel 174 Gemeentewet kent een eigen beoordelingskader. Het is een ingrijpende bevoegdheid, die niet zonder meer kan worden gebruikt. Daarom zal per geval door de burgemeester moeten worden beoordeeld of een bevel aan de orde is. De aard van de bevoegdheid verzet zich tegen 'standaardtoepassing'. Dit neemt echter niet weg, dat de ervaring leert dat dit soort ernstige incidenten zich leent voor acute maatregelen.

Gedurende de duur van de sluitingsperiode wordt de toedracht van het incident onderzocht en/of beoordeeld. Hierbij wordt gekeken naar de aanleiding van het incident en de relatie tot het horecabedrijf en zijn klantenkring. Als daartoe aanleiding bestaat dan zal het bevel worden opgeheven.

Als mede aan de hand van het incident blijkt dat de openbare orde, veiligheid, zedelijk en of de woon- en leefomgeving in gevaar is door de aanwezigheid van het horecabedrijf, dan volgt altijd intrekking van de exploitatie - en/of drank- en horecaverunning. Dit is dwingend voorgeschreven in artikel 31 lid 1 onder c DHW artikel en artikel 1:6 APV.

Ook zonder het nemen van een bevel kan bovengenoemde intrekking dwingend aan de orde zijn.

3.6.4 Aanwezigheid en/of handel vuurwapens (DHW artikel 31 lid 1 onder c DHW; artikel 2:28 APV in combinatie met artikel 1:6 APV)

1. In beginsel bevel tot sluiting ex 174 Gemeentewet voor 1 week
 - a. Intrekking vergunning(en) of
 - b. Intrekking/vervallen sluitingsbevel.

Toelichting:

De aanwezigheid en/of handel van vuurwapens is uit zijn aard reeds een ernstige schending van de openbare orde en veiligheid. Het is tevens een ernstig strafbaar feit. Het risico van de aanwezigheid van wapens is groot. Het voor handen zijn van vuurwapens maakt het eenvoudig hiervan gebruik te maken. Hetgeen zeer ernstige gevolgen kan hebben. De aanwezigheid en/of handel in vuurwapens is een belangrijke indicatie dat de klantenkring van een horecagelegenheid een gevaar oplevert voor de openbare orde en veiligheid. Dit heeft tevens een negatieve uitstraling op de woon- en leefomgeving.

De te volgen handhavingsaanpak komt overeen met het stappenplan bij ernstige geweldsincidenten. In beide gevallen is immers sprake van een ernstige schending van de openbare orde en veiligheid alsmede een negatieve invloed op het woon- en leefklimaat.

3.6.5 Drugshandel/ toestaan drugsgebruik (DHW artikel 31 lid 1 onder c; Nota drugsbeleid d.d. 28 september 2000)

1. In beginsel sluiting ex 174 Gemeentewet voor 1 week
 - a. Sluiting ex 13b Opiumwet en intrekking vergunning(en);
 - b. Intrekking sluitingsbevel.

Toelichting:

Het handhavend optreden bij drugshandel verloopt bijna overeenkomstig de stappenplannen voor 'ernstig geweld' en 'vuurwapens'. Naast drugshandel heeft het onderhavige stappenplan ook betrekking op de situatie dat bezoekers in een horeca-inrichting drugs kunnen gebruiken zonder dat hiertegen wordt opgetreden door de exploitant of leidinggevenden.

Ingevolge vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verschaft de enkele aanwezigheid van harddrugs ten behoeve van verkoop, aflevering of verstrekking de bevoegdheid tot sluiting van het horecabedrijf. Het is niet vereist dat daadwerkelijk harddrugs zijn verhandeld in het horecabedrijf. Door de enkele aanwezigheid van de genoemde harddrugs in het horecabedrijf was de burgemeester ingevolge artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet reeds bevoegd om tot toepassing van bestuursdwang over te gaan. (ABRS 5 januari 2005, 200401581/1).

Het gaat hier om middelen zoals vermeld op lijst I en II van de Opiumwet.

De volgende omstandigheden wijzen op drugshandel:

- meer dan een gebruikershoeveelheid drugs aanwezig
- drugs in combinatie met een hoeveelheid (handels)geld
- verpakkingsmaterialen van drugs worden aangetroffen
- meerdere klanten in het bezit van drugs.

3.6.6 Heling in en vanuit een horeca-inrichting (DHW artikel 31 lid 1 onder c; 2:32 APV)

1. Schriftelijke waarschuwing en gesprek met exploitant door of namens het bevoegd gezag;
2. Intrekking vergunning(en).

Verjaringstermijn: 2 jaar

Toelichting

In artikel 2:32 APV is bepaald, dat een horeca-exploitant en zijn leidinggevenden heling in en vanuit de horeca-inrichting niet mogen toestaan. Zij hoeven geen actieve rol te spelen bij de heling om in overtreding te zijn. Als een exploitant of leidinggevende redelijkerwijs kan vermoeden, dat in zijn inrichting heling plaatsvindt, moet hij hiertegen optreden.

Een horecagelegenheid mag niet worden aangewend ten behoeve van deze criminele activiteit. Een criminele klantenkring kan betekenen dat een horeca-inrichting een gevaar vormt voor de orde en veiligheid. Daarnaast overtreedt een leidinggevende indien hij niet optreedt tegen heling, de verordening. Deze gedraging is van belang bij de beoordeling van zijn levensgedrag.

Wanneer heling wordt geconstateerd of daartoe een ernstig vermoeden bestaat, wordt de uitbater hierop gewezen. Hij wordt gewaarschuwd, dat bij een volgende constatering intrekking van de vergunning(en) volgt.

3.6.7 Illegale (casino)kansspelen in en vanuit de horeca-inrichting (DHW artikel 31 lid 1 onder c; artikel 2:39 APV)

1. Schriftelijke waarschuwing en gesprek met exploitant door of namens bevoegd gezag;
2. Intrekking van de vergunning.

Verjaringstermijn: 2 jaar

Toelichting:

De Wet op de Kansspelen vormt het juridisch kader bij de beoordeling of in een horeca-inrichting mag worden gegokt. Indien er een vorm van kansspelen/gokken plaatsvindt die in strijd is met deze wet, wordt hiertegen strikt opgetreden. Illegaal gokken brengt immers orde- en veiligheidsrisico's met zich mee. Het ontstaan van gokschulden kan eenvoudig tot conflicten leiden. Ook hier geldt dat ook het levensgedrag van de exploitant in het geding kan zijn als in zijn horecabedrijf wordt gegokt. In die gevallen kan directe intrekking van de vergunning aan de orde zijn.

3.6.8 Kansspelautomaten zonder vergunning en/of in laagdrempelige inrichting en/of het niet naleven van leeftijdsgrenzen (artikelen 30b, 30f en 30g van de Wet op de kansspelen en artikel 2:39 APV)

1. Schriftelijke waarschuwing;
2. Last onder dwangsom strekkende tot verwijderen van de kansspelautomaten;
3. Intrekking van de vergunning.

Toelichting: De Wet op de Kansspelen vormt het juridisch kader bij de beoordeling of in een horeca-inrichting gokkasten mogen worden geplaatst. Indien er in een horecabedrijf kansspelautomaten aanwezig zijn op een wijze die in strijd is met deze wet, wordt hiertegen strikt opgetreden. Het voorkomen van gokverslaving (onder jongeren) is van groot belang. Ook hier geldt dat ook het levensgedrag van de exploitant in het geding kan zijn als in zijn horecabedrijf wordt gegokt. In die gevallen kan directe intrekking van de vergunning aan de orde zijn.

4 Lijst gebruikte afkortingen

APV	Algemeen Plaatselijke Verordening gemeente Scherpenzeel 2012
BOA	Buitengewone Opsporingsambtenaar
DHV	Drank- en Horecaverordening 2014
DHW	Drank- en Horecawet
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
WSr	Wetboek van Strafrecht
WoK	Wet op de Kansspelen