

Preventie en handhavingsplan alcohol
De Friese Waddeneilanden 2014- 2018

Inhoudsopgave

Deel 1 Algemeen	3
1. Inleiding	3
2. Doelstellingen	4
3. Toezicht	4
4. Preventie	5
5. Resultaten	5
Deel 2 Sanctiebeleid	5
6. Sanctiecategorieën	5
7. Handreiking	7
8. Overige bepalingen	8
<i>Bijlagen:</i>	
Bijlage 1	Toelichting middelen en overige
Bijlage 2	Sanctietabel: bij het preventie en handhavingsplan alcohol
Bijlage 3:	Korte toelichting jong Proef preventiemethodiek BHBW
Bijlage 4:	Alcoholbeleid de Friese Waddeneilanden

Deel 1 Algemeen

1. Inleiding

Op 1 januari 2013 is de Drank- en Horecawet (DHW) gewijzigd. Met de vernieuwde wet wil het kabinet met name bereiken dat:

1. Het alcoholgebruik onder jongeren wordt teruggedrongen;
2. Dat alcohol gerelateerde verstoringen van de openbare orde worden aangepakt en
3. Dat de administratieve lasten voor de ondernemers worden teruggedrongen.

Door de problematiek rond alcoholmisbruik bij jongeren verwacht de regering dat gemeenten deze handhaving serieus gaan uitvoeren. Dit betekent dat iedere gemeente keuzes moet maken over de uitvoering van deze nieuwe handhavingstaken. Het onderwerp raakt daarbij verschillende soorten beleid zoals gezondheidsbeleid, alcoholmatigingsbeleid, horecabeleid, handhavingsbeleid en openbare orde en veiligheidsbeleid.

De nieuwe DHW geeft de gemeenten meer mogelijkheden om lokaal beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Dit betekent echter wel dat de gemeenten ook nieuwe verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden hebben gekregen. De wet maakt de gemeente onder andere 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 gemeente lag. Hiermee is de gemeente verantwoordelijk voor het gehele proces. Tot 1 januari 2013 lag de verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving bij de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (nVWA).

De Friese Waddeneilanden (Schiermonnikoog, Ameland, Terschelling en Vlieland) hebben gekozen voor een integraal handhavingsbeleid. De gemeenten beschikken over een hoge concentratie en diversiteit aan horecagelegenheden. Jaarlijks trekken de Waddeneilanden veel toeristen, waarbij de horeca een belangrijke functie in het toeristisch-recreatief voorzieningenaanbod vervult.

Daarnaast hebben de gemeenten ook een verantwoordelijkheid in het gezondheidsbeleid. Het betreft hier niet alleen de toeristische jeugd, maar ook de eilander jeugd. Naast dit preventie- en handhavingsplan alcohol, dat op grond van artikel 43a van de DHW 1 juli 2014 door de gemeenteraad moet zijn vastgesteld, dient elke gemeente op grond van artikel 13 lid 2 van de Wet publieke gezondheid ook een nota gemeentelijk gezondheidsbeleid vast te stellen. In de toekomst (elke vier jaar) zal het preventie- en handhavingsplan alcohol gelijk met de nota gezondheidsbeleid door de gemeenteraden moeten worden vastgesteld.

Dit preventie- en handhavingsplan alcohol geeft duidelijkheid over de wijze waarop de gemeente zal optreden indien overtredingen op grond van de Drank- en Horecawet plaatsvinden en welke sanctiemiddelen worden toegepast. Het blijft voor de gemeente echter altijd mogelijk in individuele gevallen af te wijken. Afhankelijk van de situaties kan het bevoegde gezag ervoor kiezen om in bijzondere omstandigheden af te wijken van de zwaarte van de sancties, de hoogte van de dwangsommen en de duur van de termijnen.

Handhaving met betrekking tot alcoholverstrekking kan alleen effectief plaatsvinden als de verschillende handhavingspartners gezamenlijk optreden. In dit preventie- en handhavingsplan alcohol worden de rollen, taken en bevoegdheden van de betrokken handhavingspartners vastgelegd en de manier van optreden bepaald. Daarbij worden bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten op elkaar afgestemd.

Werken met een handhavingsplan heeft voordelen:

- Het geeft aan welke gedragingen met betrekking tot alcoholverstrekking strafbaar zijn gesteld en hoe deze worden gesanctioneerd.

- Het schept duidelijkheid ten aanzien van de bevoegdheden van de handhavende partijen.

2. Doelstellingen

Dit preventie- en handhavingsplan alcohol is bedoeld om:

1. Overtredingen op grond van de DHW op te heffen en herhaling te voorkomen;
2. Daarnaast is het plan bedoeld om risicovolle situaties te beëindigen en
3. Het terugdringen van alcoholmisbruik door jongeren.

Omdat we nog geen “nul” meting hebben betreffende de alcoholmisbruik onder jongeren is het lastig om de derde doelstelling hard te stellen.

Uiteraard is de hoofddoelstelling “het terugdringen van alcoholmisbruik door jongeren”. Het uiteindelijke doel is een 100% naleving van de regelgeving.

Dit betekent dat er een grote verandering in de samenleving moet plaatsvinden. Het drinken van alcohol wordt als normaal gezien en iets wat “erbij” hoort. Voorlichting over de gevolgen van alcohol zullen een grote bijdrage moeten leveren voor wat betreft de uiteindelijke naleving.

Het doel voor de lange termijn is dan ook dat de samenleving anders aan gaat kijken tegen het nuttigen van alcohol door jongeren waardoor het drinken van alcohol onder jongeren niet vanzelfsprekend is.

3. Toezicht

Het handhavingsplan is van toepassing op alle alcoholverstrekkpunten in de gemeenten. Onder deze alcoholverstrekkpunten bevinden zich:

- Hotels;
- Restaurants;
- Cafés;
- Cafetaria;
- Paracommerciële instellingen (kantines van verenigingen en stichtingen);
- Slijterijen;
- Evenementen;
- Supermarkten;
- Overige detailhandel;
- Plaatsen waar een alcoholverkoopverbod geldt (bijvoorbeeld tankstations).

In dit handhavingsplan wordt niet ingegaan op de manier waarop het toezicht wordt geregeld. De reden hiervoor is dat er verschillende vormen van toezicht zijn die door de gemeenten kunnen worden toegepast.

Voor 2014 hebben de Friese Waddeneilanden besloten om voor het toezicht en handhaving samen te werken met het Bureau Horeca Bijzondere Wetten (BHBW). Dit bureau werkt volgens de door hun zelf ontwikkelde preventiemethodiek. Een korte toelichting over deze methodiek van zelfregulatie is terug te vinden in bijlage 3 van dit preventie- en handhavingsplan.

Voor de duidelijkheid, de alcoholverstrekkende ondernemers en paracommerciële organisaties die meedoen aan deze preventiemethodiek, vallen in principe buiten de sanctionering zoals genoemd in dit preventie- en handhavingsplan alcohol. Echter, indien blijkt dat deze ondernemer/organisatie de preventiemethodiek niet goed uitvoert, zal zij onder verscherpt toezicht komen te staan en is de sanctionering zoals vermeld in dit plan op haar van toepassing.

Begin 2015 wordt het toezicht geëvalueerd. Tevens wordt er een voorstel gedaan voor een toezichtvorm voor de periode 2015 – 2018.

4. Preventie

Op het gebied van preventie heeft onze gemeente al verschillende notities vastgesteld. De nota 'gezondheidsbeleid Friese Waddeneilanden 2013-2017' is in november 2013 door de raad vastgesteld. Ook is er een notitie "Alcoholbeleid de Friese Waddeneilanden" door het college in juli 2013 vast gesteld. In beide nota's worden verschillende bestaande en nieuwe interventies genoemd ten behoeve van alcoholpreventie en -matiging.

De notitie 'Alcoholbeleid de Friese Waddeneilanden' wordt als bijlage aan dit plan toegevoegd en maakt daarmee onderdeel uit van dit plan. Aangezien deze notities al het nodige regelen op het gebied van de preventie is het niet noodzakelijk in dit plan de preventie nogmaals uit te werken. Voor wat betreft het onderdeel preventie wordt verwezen naar de inhoud van de beide notities.

5. Resultaten

Dit preventie- en handhavingsplan alcohol strekt zich uit over de periode 2014 – 2018. Aan het eind van deze periode zal zichtbaar moeten zijn of het overdragen van de handhavingstaken van het Rijk naar de gemeenten zijn vruchten heeft afgeworpen. Concreet betekent dit dat er een zichtbare verbetering moet zijn ontstaan in de problematiek rondom alcoholmisbruik bij jongeren. Zichtbaar zijn betekent in dit geval ook meetbaar zijn.

Aangezien 2014 het eerste jaar is dat de gemeente de taak rond handhaving geheel op zich neemt, zijn er nog geen bruikbare cijfers beschikbaar om resultaten met elkaar te vergelijken. Het eerste jaar dat gewerkt gaat worden volgens het preventie- en handhavingsplan alcohol zal gebruikt worden om een zogenaamde nulmeting te kunnen vaststellen. De komende jaren kunnen de resultaten van het gemeentelijke toezicht en de gemeentelijke handhaving worden vergeleken met de cijfers uit de nulmeting van 2014. Door het ontbreken van concrete cijfers bij de vaststelling van dit plan is het nog niet mogelijk om de resultaten die worden verwacht in 2018 uit te drukken in percentages of absolute aantallen.

Deel 2 Sanctiebeleid

6. Sanctiecategorieën

Dit preventie- en handhavingsplan alcohol is opgesteld om de wijze van aanpak inzichtelijk te maken. In dit plan zijn de categorieën van overtredingen en de daartegen te treffen acties (mogelijke sancties) opgenomen.

Elke overtreding dient in beginsel te leiden tot handhavend optreden. De opgelegde bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen dienen daadwerkelijk ten uitvoer te worden gelegd. Het opleggen van een sanctie is geen doel op zich, maar bedoeld als pressiemiddel om een overtreding ongedaan te maken.

De overtredingen op grond van de DHW zijn gekoppeld aan een categorie waarvoor een stappenplan is opgesteld. Elke categorie geeft inzicht in de stappen die worden ondernomen op het moment dat er een overtreding plaatsvindt.

Binnen het handhavingsbeleid zijn de overtredingen opgedeeld in vijf categorieën, met elk hun eigen aanpak. De vijf categorieën zijn hieronder beschreven.

Categorie 1 (spoedeisend)

Direct toepassen bestuursdwang

Bij overtredingen die onder categorie vallen gaat het om urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd. Er is sprake van een situatie waarbij acuut gevaar is voor de volksgezondheid en/of de veiligheid in het geding is. Er is spoedeisendheid vereist om tot beëindiging van de overtreding te komen.

Categorie 2

Last onder dwangsom of last onder bestuursdwang

Bij overtredingen die onder categorie 2 vallen gaat het om ernstige overtredingen, maar is geen sprake van een acute (gevaar)situatie. Een overtreding kan ook als categorie 2 worden aangemerkt als er verzwarende omstandigheden met betrekking tot de overtreder aan de orde zijn.

Categorie 3

Last onder dwangsom of last onder bestuursdwang

De overtredingen die onder categorie 3 vallen zijn de overtredingen die van minder ernstige aard zijn. Dit zijn bijvoorbeeld overtredingen rondom administratieve vereisten, signaleringen of gedragingen.

Categorie 4

Vervolging conform Richtlijn voor strafvordering DHW (boete)

Onder deze categorie vallen drie artikelen uit de DHW, te weten: artikel 20 vijfde lid, artikel 20 zesde lid en artikel 45 DHW. Deze artikelen kunnen alleen strafrechtelijk worden afgedaan (zie de Richtlijn voor strafvordering DHW). Het opleggen van een bestuurlijke boete is niet mogelijk.

Categorie 5

Bestuurlijke boete

Bij een aantal overtredingssituaties is het niet wenselijk om een hersteltermijn toe te passen aangezien deze overtredingen van ernstige aard zijn. Doeltreffend is om bij het overtreden van deze artikelen de bestuurlijke boete toe te passen en, indien nodig, gevolgd door toepassing van artikel 32 van de DHW (schorsen van de Drank- en Horecaverunning) en artikel 31, lid 2 van de DHW (intrekking van de Drank- en Horecaverunning). De acties die stapsgewijs na constatering van een overtreding worden gezet zijn hieronder beschreven. Deze tabel geeft duidelijkheid over de sanctiemiddelen die per categorie worden ingezet.

Overtreding	Acties
Categorie 1	Direct toepassen bestuursdwang Geen begunstigingstermijn
Categorie 2	1. Bestuurlijke waarschuwing Voornemen met hersteltermijn bekend maken Termijn zienswijze bekend maken Indien <u>niet</u> tijdig hersteld: 2. Sanctiebeschikking (opleggen last onder dwangsom / last onder bestuursdwang) Indien <u>niet</u> tijdig hersteld: 3. Verbeuren en innen dwangsom / uitvoering bestuursdwang

Categorie 3	<p>1. Brief met hersteltermijn</p> <p>Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <p>2. Bestuurlijke waarschuwing Voornemen met hersteltermijn bekend maken Termijn zienswijze bekend maken</p> <p>Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <p>3. Sanctiebeschikking (opleggen last onder dwangsom / last onder bestuursdwang</p> <p>Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <p>4. Verbeuren en innen dwangsom / uitvoering bestuursdwang</p>
Categorie 4	1. Vervolging conform Richtlijn voor strafvordering Drank- en Horecawet
Categorie 5	<p>Direct toepassen:</p> <p>1^e overtreding Bestuurlijke Boete</p> <p>2^e overtreding Bestuurlijke Boete</p> <p>3^e overtreding Drank- en Horecawet vergunningplichtig bedrijf: toepassen artikel 32 (schorsen van de Drank- en Horecaverunning) voor een periode van maximaal 12 weken.</p> <p>4^e overtreding Drank- en Horecawet vergunningplichtig bedrijf: toepassen artikel 31, lid 2 (intrekken van de Drank- en Horecaverunning)</p> <p>5^e overtreding, niet vergunningplichtig bedrijf, < (of gelijk aan) 1 jaar: toepassen artikel 19a Drank- en Horecawet (tijdelijke verkoopverbod van alcoholhoudende dranken voor een periode van maximaal 12 weken).</p> <p>6^e overtreding, niet vergunningplichtig bedrijf, > 1 jaar: Bestuurlijke Boete</p>

7. Handreiking

De overtredingen op grond van de DHW worden nader beschreven in bijlage 2 (sanctietabel: behorend bij het preventie- en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2014-2018). Elke overtreding is gekoppeld aan een categorie die hierboven is besproken. Tevens is in de handhavingsstrategie opgenomen welk sanctiemiddel wordt geadviseerd en welke begunstigingstermijn (termijn voor het ongedaan maken van een onrechtmatige situatie) wordt aangehouden. Daarnaast wordt de taak van het Openbaar Ministerie genoemd en zijn de bijzonderheden per artikel aangekaart.

Bestuurlijke handhaving

In de sanctietabel wordt de last onder bestuursdwang aanbevolen, waarbij concrete acties worden aangegeven. Deze acties kunnen onder andere bestaan uit het stopzetten/verbieden van de alcoholverkoop. Bij het inzetten van de bestuursdwang dient de zwaarte van de maatregel in proportie te staan tot de aard, de gevaarstelling en de urgentie van de overtreding.

Daarnaast is ook veelal de last onder dwangsom als sanctiemiddel aanbevolen. De hoogtes van de dwangsommen zijn per artikel opgenomen in de sanctietabel. Daarbij is als uitgangspunt genomen dat het maximum dwangsombedrag drie keer de opgelegde dwangsom bedraagt.

Wanneer een overtreder op grond van de DHW een overtreding begaat en daarvoor wordt bestraft zal dezelfde overtreding binnen twee jaar nadat het eerste sanctiemiddel is ingezet worden beschouwd als recidive. Deze termijn vervalt als de overtreder binnen twee jaar geen overtreding begaat. Na deze termijn wordt bij een eerstvolgende overtreding weer gestart met de eerste stap uit de desbetreffende sanctie categorie. Blijkt dat toepassing van de aanbevolen sanctie niet effectief is, dan kan een ander sanctiemiddel worden ingezet, zoals schorsing van de Drank- en Horecaverunning.

Zoals eerder gesteld, kan in specifieke situaties worden afgeweken van de in dit beleid voorgestelde sanctiemiddelen en termijnen. Hierbij is artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht van belang. Het bestuursorgaan handelt namelijk overeenkomstig het preventie- en handhavingsplan, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met het handhavingsplan te dienen doelen. Van belang is om in deze situaties gemotiveerd af te wijken van de gestelde sanctiemiddelen en termijnen binnen deze maatregel.

Vriendelijk traject

Voor overtredingen van categorie 2 en 3 geldt dat voor het opleggen van een sanctie een "vriendelijk" traject wordt gevolgd. Dit houdt in dat de toezichthouder eerst waarschuwend zal optreden om zo de ondernemer de kans te bieden om de situatie overeenkomstig de DHW te herstellen. Blijkt na een hercontrole dat de ondernemer de overtreding niet beëindigd heeft, dan zal de sanctie zoals genoemd in de sanctietabel worden toegepast.

8. Overige bepalingen

Met de vaststelling van dit preventie- en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2014 – 2018 komen eerdere bepalingen op het gebied van de sanctionering in het kader van het toezicht en de handhaving van de DHW te vervallen.

Dit preventie- en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2014 – 2018 treedt in werking op de dag na die van bekendmaking.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Terschelling op 24 juni 2014.

Hoogachtend,
De gemeenteraad van de gemeente Terschelling,

J. Hofman,
griffier

J.H. Bats,
voorzitter