



HANDHAVINGSAMENWERKING  
Noord-Brabant

# Brabants Alcohol- en Horeca- sanctiebeleid

---

Brabantse werkgroep nieuwe Drank- en Horecawet  
Maart 2013  
V02 (Definitief concept)



# Voorwoord

Voor u ligt het Brabants Alcohol- en Horecasanctiebeleid. Dit beleid is opgesteld door de Brabantse werkgroep Drank- en Horecawet. Dit is een multidisciplinaire werkgroep die activiteiten en producten ontwikkelt om de Brabantse gemeenten te ondersteunen bij implementatie van de nieuwe Drank- en Horecawet.

Het Brabants Alcohol- en Horecasanctiebeleid beschrijft de aanpak van overtredingen bij alcoholverstrekkers. Met 'alcoholverstrekkers' wordt in ieder geval bedoeld: horecaondernemers, verenigingen (o.a. sportverenigingen) en stichtingen met een horeca-exploitatie (o.a. dorshuizen), supermarkten, slijterijen en verstrekkers bij bijzondere gelegenheden van tijdelijke aard (bijvoorbeeld bij evenementen).

## *Aanbeveling voor gemeenten*

Dit beleid is aan te bevelen aan alle gemeenten in Noord-Brabant. Hierdoor ontstaat op provinciaal niveau een uniforme aanpak van overtredingen bij alcoholverstrekkers. Een uniforme aanpak heeft verschillende voordelen:

- ◆ Het draagt bij aan het tot stand brengen van een provinciaal level playing field voor alcoholverstrekkers;
- ◆ Het verschaft duidelijkheid over wat de bovenlokale handhavingspartners (politie en openbaar ministerie) van de gemeenten in Noord-Brabant mogen verwachten;
- ◆ Het verschaft duidelijkheid over wat de alcoholverstrekkers (en hun belangenbehartigers) van de gemeenten in Noord-Brabant mogen verwachten;
- ◆ Het draagt bij aan het voorkomen van een 'waterbedeffect' waarbij alcoholverstrekkers die zich niet aan de regels wensen te houden zich verplaatsen naar een andere gemeente (binnen de regio) omdat overtredingen daar niet of minder streng wordt gesanctioneerd;
- ◆ Het draagt bij aan een betere handhaving en het terugdringen van zogenaamd 'free rider' gedrag.

## *Kader en handreiking*

De Brabantse handhavingsstrategie 'Zó handhaven wij in Brabant' vormt het algemene kader waarbinnen, ook voor wat betreft de Drank- en Horecawet, kan worden gesanctioneerd. Dit beleid is dan ook een nadere uitwerking van de Brabantse Handhavingsstrategie voor wat betreft het sanctioneren van overtredingen bij alcoholverstrekkers.

De in dit document genoemde sancties zijn een handreiking, een hulpmiddel bij het bepalen van de aanpak, de sanctiehoogte en de termijnen.

Het is een 'blauwdruk', die in principe door elke gemeente kan worden overgenomen als beleidsregel. Dit helpt gemeenten bij het succesvol sanctioneren. Het blijft hierbij mogelijk om in individuele gevallen af te wijken. Zodoende kan het bevoegde gezag, afhankelijk van de specifieke situatie en objectieve gegevens, in bijzondere omstandigheden afwijken van de zwaarte van sancties, de hoogte van dwangsommen en de duur van de termijnen. Het wordt sterk aanbevolen om altijd in het besluit gemotiveerd aan te geven waarom er van dit beleid wordt afgeweken (de individuele afweging).

## *Procedure en communicatie*

Alvorens over te gaan tot vaststelling zijn alle gemeenten in Noord-Brabant, Politie, Openbaar Ministerie, Koninklijke Horeca Nederland, het Centraal Bureau Levensmiddelen en de Slijtersunie door de Brabantse werkgroep Drank- en Horecawet in de gelegenheid gesteld te reageren op dit beleid. Dit heeft tot geringe aanpassingen geleid ten aanzien van het eerste concept.

Verder verdient het aanbeveling om hierover als gemeente vooraf te communiceren met de plaatselijke alcoholverstrekkers. Zo kan een bijeenkomst voor alcoholverstrekkers en brancheorganisatie(s) worden georganiseerd. Het doel daarbij is tweeledig. Enerzijds om de regels kenbaar te maken en om zodoende het naleefgedrag te bevorderen. Anderzijds voor het verkrijgen van draagvlak, onder meer door duidelijk te maken dat adequaat optreden tegen de zogenaamde "free riders" positief uitwerkt voor de branche als geheel en voor de individuele horecaondernemers in het bijzonder. Goed naleefgedrag levert bovendien een positieve bijdrage aan een veilig uitgaansleven en genereert daardoor meer klandizie.

Het beleid dient door de Burgemeester en het college van Burgemeester en Wethouders te worden vastgesteld en vervolgens door elke gemeente afzonderlijk bekendgemaakt te worden en ter inzage te worden gelegd.

# Brabants Alcohol- en Horecasanctiebeleid

In dit beleid worden sanctiemaatregelen beschreven voor de meest voorkomende overtredingen bij alcoholverstrekkers. Het betreft hier voorkeursstrafsancties die in het algemeen direct kunnen worden toegepast. In de bijlage is een sanctietabel opgenomen.

## 1. Inleiding

### 1.1 Uitgangspunten handhavend optreden

Bij het constateren van overtredingen van wet- en regelgeving wordt als algemeen uitgangspunt gesteld, dat er tegen overtredingen wordt opgetreden. Dit uiteraard voor zover de wettelijke bevoegdheden en de prioriteitenstelling van de handhavingpartners dit toelaten.

Daarnaast worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- ◆ Bij de opzet is uitgegaan van de “Brabantse Handhavingsstrategie”, zoals die is vastgesteld in het kader van de regionale handhavingsamenwerking. Die strategie loopt als een rode draad door het gehele beleid heen.
- ◆ Dit beleid is bedoeld om overtredingen op te heffen en herhaling te voorkomen. Het is ook bedoeld om risicovolle situaties op te heffen.
- ◆ Bij het beoordelen van een overtreding en het bepalen van de juiste sanctie wordt rekening gehouden met:
  - de 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 moet in elke specifieke situatie bepalen welke sanctie de beste is. Daarbij wordt corrigerend opgetreden en eventueel ook sanctionerend.
- ◆ Als de toezichthouder een overtreding constateert, past hij het handhavingstappenplan (*zie tabel 1 op pagina 6*) toe. Als het bevoegd gezag van het stappenplan wil afwijken, moet de afwijking gemotiveerd worden.

### 1.2 Basis handhaven

De wettelijke bevoegdheid (lees: beginselplicht) tot het doen naleven van wetten en regels is gelegen in artikel 125 van de Gemeentewet en in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht, met name in de artikelen 5:21 en 5:32.

In enkele bijzondere gevallen is de handhavingbevoegdheid geregeld in de desbetreffende bijzondere wet. Verder zijn in de artikelen 172 t/m 178 van de Gemeentewet diverse bevoegdheden toegekend aan de burgemeester in het kader van handhaving van de openbare orde, het toezicht op openbare gelegenheden, ordeverstoring vanuit woningen, ongeregelde heden e.d.

### 1.3 Sanctiemaatregelen

De Algemene wet bestuursrecht en andere wetten (waaronder de Drank- en Horecawet) geven aan welke sancties het bevoegde gezag kan inzetten tegen het voorkomen of voortduren van overtredingen. Deze zijn:

- *Opleggen van een last onder bestuursdwang*, waarbij door feitelijk handelen de overtreding door of namens gemeente ongedaan wordt gemaakt (artikel 125 van de Gemeentewet en afd. 5.3 van de Awb). Hieronder valt ook het sluiten en verzegelen van gebouwen en terreinen. De kosten van het toepassen van bestuursdwang kunnen worden verhaald op de overtreder;
- *Opleggen van een last onder dwangsom*, waarbij onder dreiging van het invorderen van een geldbedrag de overtreding ongedaan moet worden gemaakt en/of voortdurende en herhaling moet worden voorkomen; de last kan ook preventief worden opgelegd (afd. 5.4 van de Awb);
- *(Tijdelijke) sluiting van de inrichting* ingevolge de APV, de Drank- en Horecawet en artikel 174 Gemeentewet;
- *Ontzeggen van de toegang* tot een ruimte indien in strijd met de Drank- en Horecawet alcoholhoudende drank wordt verstrekt (artikel 36 van de Drank- en Horecawet);
- *Intrekken van de vergunning* ingevolge de APV en/of de Drank- en Horecawet;
- *Opleggen van een bestuurlijke boete* (artikel 44a Drank- en Horecawet);
- *Schorsen van de Drank- en Horecaverunning* (artikel 32 Drank- en Horecawet);
- *Tijdelijk stilleggen van de alcoholverkoop in de detailhandel* (three strikes out) (artikel 19a Drank- en Horecawet).

Daarnaast kan op basis van een aantal artikelen in de Drank- en Horecawet (alleen) strafrechtelijk worden opgetreden door middel van het opmaken van een proces-verbaal.

*Let op:* niet alle genoemde sancties mogen gelijktijdig worden toegepast. Hiervoor dient naar de wettelijke mogelijke samenloop van sancties gekeken te worden (o.a. Algemene wet bestuursrecht en Drank- en Horecawet). Het toepassen van maatregelen ter handhaving van de openbare orde valt onder de Gemeentewet.

### 1.4 Sanctiestrategie

In het kader van de professionalisering van de handhaving is elke gemeente aan te bevelen om een sanctiestrategie vast te stellen. Binnen de regionale handhavingsamenwerking is een sanctiestrategie voor het omgevingsrecht opgesteld, de zogenaamde "Brabantse handhavingstrategie". Deze strategie is overigens – en zeker als wijze van aanpak c.q. stappenplan – goed bruikbaar voor overtredingen van overige wetgeving, waaronder de Drank- en Horecawet. De strategie deelt overtredingen grofweg op in 3 categorieën, met elk hun eigen aanpak. De categorieën zijn, van zwaar naar licht:

- ◆ *Categorie 0 (spoedeisend):*  
Bij Categorie 0-overtredingen gaat het om urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd. Er is sprake van acuut gevaar voor natuur en milieu en/of de volksgezondheid is in gevaar en/of de veiligheid is in het geding. Er is snelheid vereist om tot beëindiging van de overtreding te komen.
- ◆ *Categorie 1:*  
Categorie 1-overtredingen zijn ernstige overtredingen maar er is geen sprake van een acute (gevaar)situatie. Een overtreding kan ook als categorie 1 worden aangemerkt als er verzwarende omstandigheden met betrekking tot de overtreder aan de orde zijn.
- ◆ *Categorie 2:*  
Categorie 2-overtredingen zijn de overige overtredingen. Deze overtredingen zijn van minder belangrijke aard, bijvoorbeeld administratieve vereisten, signaleringen en gedragingen.

Tabel 1

Overtreding	Acties
Categorie 0	<p>Direct toepassen bestuursdwang</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Geen begunstigingstermijn</li> <li>◆ Afschrift aan Politie</li> </ul>
Categorie 1	<p>1. Bestuurlijke waarschuwing</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Voornemen met hersteltermijn<sup>1</sup> bekend maken</li> <li>- Termijn zienswijze bekend maken</li> <li>- Afschrift aan Politie</li> </ul> <p>Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <p>2. Sanctiebeschikking (opleggen last onder dwangsom / bestuursdwang) en afschrift aan Politie</p> <p>Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <p>3. Verbeuren en innen dwangsom / uitvoering bestuursdwang</p>
Categorie 2	<p>1. Brief met hersteltermijn</p> <p>Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <p>2. Bestuurlijke waarschuwing</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Voornemen met hersteltermijn bekend maken</li> <li>- Termijn zienswijze bekend maken</li> <li>- Afschrift aan Politie</li> </ul> <p>Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <p>3. Sanctiebeschikking (opleggen last onder dwangsom / bestuursdwang) en afschrift aan Politie</p> <p>Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <p>4. Verbeuren en innen dwangsom / uitvoering bestuursdwang</p>

Als toevoeging op de bovenstaande strategie wordt vermeld dat hiernaast ook het instrument 'bestuurlijke boete' ingezet kan worden in veel gevallen. Ook is het wenselijk om een afschrift naar politie te sturen, naast de afschriften die hierboven opgenomen zijn.

<sup>1</sup> De lengte van de termijn wordt bepaald aan de hand van het soort overtredingen en de termijn waarbinnen deze overtredingen redelijkerwijs kunnen worden verholpen.

### *Spoedeisende bestuursdwang*

Spoedeisende bestuursdwang in de vorm van sluiting van een horecabedrijf (door de burgemeester) 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.

### 1.5 Uitvoeringstrategie

Als uitgangspunt geldt: "Wie A zegt, moet ook B zeggen"! Zodoende zal een eenmaal opgestart handhavingstraject ook moeten worden afgerond. Het handhavend optreden door gemeente, politie en het Openbaar Ministerie (OM) moet immers effectief en geloofwaardig zijn. Anders wordt het sanctiebeleid een papieren tijger en zal het naleefgedrag afnemen.

Elke overtreding dient dus in beginsel te leiden tot handhavend optreden. Uiteraard indien en voor zover de partners daartoe bevoegd zijn en voor zover hun prioriteitenstelling daarmee strookt.

De opgelegde bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen dienen daadwerkelijk ten uitvoer te worden gelegd<sup>2</sup>. Dit betekent het daadwerkelijk invorderen van de verbeurde dwangsommen<sup>3</sup> en het effectueren van de bestuursdwang. Indien er proces-verbaal is opgemaakt, dient dit bij voorkeur te leiden tot een strafrechtelijke vervolging. Voor het daarnaast toepassen van bestuursrechtelijke sancties dient naar de wettelijke mogelijke samenloop van sancties gekeken te worden (o.a. Algemene wet bestuursrecht en Drank- en Horecawet).

### 1.6 Bepalen zwaarte sanctie

De hoogte van de dwangsom dient proportioneel te zijn (in redelijke verhouding te staan) tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. Voor het bepalen van de dwangsom kunnen bijvoorbeeld de kosten voor het ongedaan maken van de overtreding(en) als uitgangspunt worden genomen. De daardoor verkregen hoogte van de dwangsom mag in het kader van de beoogde werking worden verhoogd met een "toeslag", bijvoorbeeld van 25%. Dit is volgens jurisprudentie toegestaan. De dwangsom mag immers niet worden gezien als een afkoopsom. 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 gevaarzetting en de urgentie van de overtreding.

---

<sup>2</sup> Behoudens uitzonderlijke omstandigheden, zoals overmacht en niet-voorzienbare zaken. Op basis van het opportuniteitsbeginsel zal het Openbaar Ministerie vanuit haar wettelijke bevoegdheid beslissen over strafrechtelijke vervolging.

<sup>3</sup> Denk aan de fatale invorderingstermijn van een jaar (art. 5:35 Awb).

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.

Zoals eerder gesteld, kan er in specifieke situaties worden afgeweken van de in deze beleidsnota voorgestelde sancties en termijnen. Hierbij is artikel 4:84 Awb van belang. Het bestuursorgaan handelt namelijk overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Geadviseerd wordt wel om de motivatie voor het afwijken in het besluit op te nemen. Enerzijds doet dit recht aan de transparantie van de handhaving en anderzijds wordt daarmee een motiveringsgebrek voorkomen in bezwaar- en beroepzaken.

#### 1.7 Uitwisseling informatie/gegevens

Bij het gezamenlijk handhavend optreden worden desgevraagd de relevante gegevens uitgewisseld tussen gemeenten onderling en tussen gemeente en politie, indien en voor zover deze noodzakelijk zijn voor een adequaat bestuurs- en/of strafrechtelijk optreden. Voor persoonlijke en gevoelige gegevens geldt uiteraard een geheimhoudingsplicht. Deze data dienen vertrouwelijk te worden behandeld.

## 2. Sanctietabel Brabants Alcohol- en Horecasanctiebeleid

Dit beleid is uitgewerkt in een sanctietabel Brabants Alcohol- en Horecasanctiebeleid. Het betreft hier een apart document. Voor zover noodzakelijk geacht zijn hieronder een aantal begrippen uit de sanctietabel verder uitgewerkt.

### 2.1 . Begrip 'recidive'

Bij recidive is aansluiting gezocht bij de eerder genoemde Brabantse Handhavingsstrategie. Wanneer een alcoholverstrekker of alcoholgebruiker een overtreding begaat en daarvoor een sanctiebeschikking krijgt, wordt dezelfde overtreding van de dezelfde overtreder binnen 2 jaar na de 1<sup>e</sup> sanctiebeschikking beschouwd als recidive.

Voor zover de periode van 2 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.

### 2.2. Begrip 'overtreder'

Als een overtreding vaker heeft plaatsgevonden maar de overtreder vanwege juridische constructies verschillend is, is in formele zin geen sprake van recidive. Als kan worden aangetoond dat de overtreder dezelfde natuurlijke persoon betreft dan dient de overtreding te worden aangemerkt als recidive. In de sanctiebeschikking dient dit expliciet te worden verantwoord.

### 2.3 . Scope

Dit beleid beperkt zich tot overtredingen en de daartegen te treffen aanbevolen sancties bij horeca- en alcoholgerelateerde zaken. Er wordt per overtreding een sanctiemiddel aanbevolen. Daarnaast zijn natuurlijk nog andere sanctiemiddelen per overtreding mogelijk, dit ter beoordeling van de gemeente zelf.