

Nieuwegein



Handhavingsbeleid Drank- en Horecawet en horeca-exploitatie

Vastgesteld bij besluit van burgemeester van 29 januari 2013

-

Auteur Marjo Volman

Inhoudsopgave

Inleiding	5
1 De Drank- en Horecawet en overige regelgeving	7
1.1 De Drank- en Horecawet (DHW)	7
1.2 Algemene plaatselijke verordening (Apv)	8
1.3 Overige regelgeving	9
2 Analyse gemeentelijke situatie	10
2.1 Drankverstrekking in Nieuwegein	10
2.2 Alcoholgerelateerde overlast en openbare ordeproblematiek in Nieuwegein	11
2.3 Alcoholpreventiebeleid Nieuwegein	13
2.4 Vergunningverlening, toezicht en handhaving in Nieuwegein	14
2.4.1 Drank- en horecavergunningen	14
2.4.2 Horeca-exploitatievergunningen	15
2.4.3 Aangewezen gebieden waar personen geen alcohol bij zich mogen hebben	16
2.4.4 Toezicht op de DHW en Apv	16
2.5 Regionale samenwerking	17
3 Risicoanalyse, prioriteiten, doelen en instrumenten	18
3.1 Analyse naleefgedrag	18
3.2 Risicoanalyse en prioriteiten	20
3.3 Doelen en instrumenten	22
4 Toezicht- en sanctiestrategie	26
4.1 Toezichtstrategie	26
4.2 Sanctiestrategie	28
4.2.1 Handhavingsbevoegdheid	28
4.2.2 Uitgangspunten handhavend optreden	28
4.2.3 Overzicht in te zetten sancties op grond van de DHW	28
4.2.4 Sanctiestrategie	29
4.2.5 Nalevingscommunicatie	32
5 Jaarprogramma 2013	34
Bijlage 1 Toelichting op sanctietabel	37
Bijlage 2 Overzicht sanctiemogelijkheden per artikel van de Drank- en Horecawet	47

Inleiding

Op 1 januari 2013 is de nieuwe Drank- en Horecawet (DHW) in werking getreden. De belangrijkste redenen voor deze vernieuwing zijn:

- *Het effectiever tegengaan van schadelijk alcoholgebruik onder jongeren.*
De gemeente krijgt, met de nieuwe DHW, instrumenten om een samenhangend beleid te voeren voor het oplossen van problemen rondom het gebruik van alcohol door jongeren. Door vergunningverlenende en toezichthoudende taken bij de burgemeester te leggen en meer handhavende taken te geven krijgt de gemeente meer mogelijkheden om op lokaal niveau effectief op te treden tegen negatieve aspecten van alcoholverstrekking.
- *Het terugdringen van alcoholgerelateerde overlast en verstoring van de openbare orde.*
De gemeente krijgt meer mogelijkheden om in beleid en regelgeving extra regels te stellen om alcoholgerelateerde overlast en verstoring van de openbare orde te verminderen. Een nieuw onderdeel in de DHW is de mogelijkheid om jongeren onder de 16 jaar strafbaar te stellen als ze in bezit zijn van alcoholhoudende drank of voor consumptie gereed hebben, op voor het publiek toegankelijke plaatsen (met uitzondering van detailhandel en slijterijen). De DHW legt zo expliciet een verantwoordelijkheid bij de jongeren zelf.
- *Het terugdringen van de administratieve lasten voor bedrijven.*
Door een vereenvoudiging van het vergunningsstelsel besparen horecaondernemers tijd en kosten.

De gemeente krijgt door de vernieuwing van de DHW meer mogelijkheden om op lokaal niveau zelf in vulling te geven aan beleid en uitvoering, waardoor directer invloed kan worden uitgeoefend op problematiek rond drankverstrekking en -gebruik.

In de aanloop naar 1 januari 2013 toe is binnen de gemeente een projectgroep geformeerd om de implementatie van de Drank- en Horecawet in goede banen te leiden. Op 12 juni 2012 is het college akkoord gegaan met het Plan van Aanpak implementatie Drank- en Horecawet (collegebesluit 2012/522). Een van de te realiseren punten is het opstellen van toezicht- en handhavingsbeleid, inclusief risicoanalyse, prioriteitstelling en sanctiestrategie. Deze nota is de invulling hiervan. In deze nota wordt tevens het toezicht en handhaving van de horeca-exploitatievergunning meegenomen. Dit was namelijk alleen op hoofdlijnen uitgewerkt in het in 2010 door het college vastgestelde Beleid horeca-exploitatievergunning.

Dit beleid is een beleidsregel in de zin van artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht, en treedt in werking de dag na bekendmaking in de het lokale huis-aan-huisblad De Molenkruier.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt kort ingegaan op de belangrijkste regelgeving rond alcohol en horeca-exploitatie. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de "alcoholverstrekkers in Nieuwegein". Kern van dat hoofdstuk betreft het aantal verleende vergunningen en inzicht in toezicht en handhaving tot nu toe. In hoofdstuk 3 wordt een risicoanalyse gemaakt rond (niet-naleving van regels door) alcoholverstrekkers. Dit vormt de basis voor prioriteiten voor toezicht en handhaving. In hoofdstuk 4 wordt aangegeven hoe Nieuwegein handhaaft op de Drank- en Horecawet en horeca-gerelateerde Apv-regels. Bij dit hoofdstuk behoort een sanctietabel, waarbij per overtreding wordt aangegeven in hoeveel stappen tot een sanctie wordt gekomen, en welke sanctie dan wordt opgelegd. Deze sanctietabel is een apart document, buiten deze Beleidsnota, maar maakt wel onderdeel uit van dit beleid. In bijlage 1 is een toelichting opgenomen op de sanctietabel. Deze is nodig om de sanctietabel goed te kunnen interpreteren en toe te passen. In hoofdstuk 5 zijn de prioriteiten van hoofdstuk 3 vertaald in een uitvoeringsprogramma: hoeveel controles, welk type controles en bij welke subbranche worden deze uitgevoerd.

1 De Drank- en Horecawet en overige regelgeving

1.1 De Drank- en Horecawet (DHW)

De eerste Drankwet stamt uit 1881, waarmee de wetgever gevolgen van drankproblemen (beteugeling handel, beteugeling openbare dronkenschap) probeerde aan te pakken. De wet is sindsdien een aantal malen ingrijpend gewijzigd. Nu staan we voor de volgende ingrijpende wijziging.

De basis voor het beteugelen van de handel is de vergunningplicht. Het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse (horecabedrijven) en het verstrekken van sterke drank aan particulieren voor gebruik elders dan ter plaatse (slijterijen) is vergunningplichtig op grond van de *Drank- en Horecawet* (DHW). Supermarkten, warenhuizen, tabakszaken en snackbars mogen zonder vergunning zwak-alcoholische dranken verkopen voor gebruik elders dan ter plaatse, maar dienen zich daarbij wel aan de Drank- en Horecawet te houden. Dit wijzigt niet met de nieuwe Drank- en Horecawet.

De belangrijkste wijzigingen bij inwerkingtreding per 1 januari 2013 van de nieuwe wet zijn:

- *Verschuiving bevoegdheden*
 - Niet het college van burgemeester en wethouders, maar de burgemeester wordt – in medebewind – het bevoegd gezag voor vergunningverlening én toezicht op de naleving van de DHW in de gemeente. De burgemeester is al verantwoordelijk voor de taken ten aanzien van de openbare orde en krijgt hiervoor extra instrumenten.
 - De nieuwe DHW maakt de gemeente verantwoordelijk voor het toezicht op en handhaving van de DHW in plaats van de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (nVWA). De gemeente was al bevoegd tot het weigeren, verlenen en intrekken van DHW-vergunningen. Hiermee is de gemeente verantwoordelijk voor het gehele proces van vergunningverlening en het toezicht op de naleving van de DHW.
- *Aanvulling bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium*. Met de nieuwe DHW komt een uitbreiding van de mogelijke bestuursrechtelijke sancties die de burgemeester kan toepassen, te weten de bestuurlijke boete, schorsing van de drank- en horecavergunning en het opleggen van een verkoopverbod alcohol bij supermarkten, snackbars, warenhuizen, etc., (“three strikes out”). Overigens is de bestuurlijke boete onder de huidige wet ook al een instrument dat door de nVWA wordt toegepast;
- *Strafbaarstelling jongeren*. De DHW verbiedt jongeren onder de 16 jaar om alcoholhoudende drank bij zich te hebben op voor publiek toegankelijke plaatsen;

- *Uitbreiding verordenende bevoegdheden.* Op grond van de Gemeentewet en de DHW kan de gemeente regels in een verordening vastleggen. De nieuwe DHW breidt deze mogelijkheden uit. In ieder geval is er de plicht om een verordening vast te stellen met regels ten aanzien van paracommerciële instellingen, uiterlijk één jaar na inwerkingtreding van de DHW. Doel daarvan is om oneerlijke concurrentie met de commerciële horeca tegen te gaan. De gemeente Nieuwegein heeft hiertoe momenteel geen verordening; de drank- en horecaverordening 2004 is in het kader van het snoeien van regels in 2008 ingetrokken. In de praktijk zijn door de gemeente specifieke voorschriften in de vergunningen voor paracommerciële instellingen opgenomen, te weten:
 - verbod bepaalde bijeenkomsten van persoonlijke aard te houden;
 - verbod openlijk bijeenkomsten van persoonlijke aard aan te prijzen;
 - het tijdstip waarop alcoholhoudende drank mag worden verstrekt.
 Omdat de Drank- en Horecawet het verstrekken van sterke drank in een paracommerciële inrichting niet verbiedt, zal dit verbod, indien gewenst, opgenomen moeten worden in de nieuwe verordening. Hierbij kan overwogen worden om voor dit verbod ontheffing te verlenen in bepaalde gevallen. Daarnaast kunnen, met het oog op het tegengaan van schadelijk alcoholgebruik onder jongeren en alcoholgerelateerde openbare ordeverstoring, bij verordening regels worden gesteld op het gebied van:
 - Koppeling tussen toegangsleeftijd en sluitingstijd.
 - Regulering van prijsacties.
 - Beperken van happy hours.
 Inmiddels wordt gewerkt aan de invulling van de verordening. Naar verwachting zal deze in de eerste helft van 2013 aan de gemeenteraad ter vaststelling worden aangeboden.

Aan de Drank- en Horecawet is een aantal besluiten en regelingen gekoppeld:

- Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf
- Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999
- Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet
- Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet
- Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet
- Regeling bewijsstukken sociale hygiëne Drank- en Horecawet
- Regeling aanvraaggegevens en formulieren Drank- en Horecawet

De meeste van bovengenoemde besluiten en regelingen worden getoetst bij de vergunningverlening (zedelijk gedrag, sociale hygiëne, eisen inrichtingen). Met name het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet is voor toezicht en handhaving relevant. Daarnaast dienen leidinggevenden van een drankverstrekker te voldoen aan de eisen van zedelijk gedrag. Dit geldt echter niet voor een vergunninghouders ex. artikel 35 van de DHW. Hiervoor geldt alleen een leeftijdseis van minimaal 21 jaar, alsmede dat hij/zij niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn.

1.2 Algemene plaatselijke verordening (Apv)

Op grond van de Apv dienen horecabedrijven, ook als ze geen alcohol schenken, te beschikken over een horeca-exploatievergunning. De vergunning is o.a. nodig indien dranken en spijzen worden verstrekt voor directe consumptie. Deze regeling heeft als doel de bescherming van de openbare orde en van het woon- en

leefklimaat. Het vormt daarmee een aanvulling op de regels in het kader van de Drank- en Horecawet. Van deze vergunningplicht zijn horecabedrijven in een winkel (voor zover de horeca een nevenactiviteit betreft), museum, zorginstelling, (bedijfs)kantines en dergelijke, uitgezonderd. In de Nieuwegeinse Apv zijn (vooralsnog) geen algemeen geldende sluitingstijden voor horeca opgenomen. Wel zijn in het *Aanwijzingsbesluit Algemene plaatselijke verordening* op grond van artikel 2:48 Apv de volgende gebieden aangewezen waar het verboden is alcohol te gebruiken of bij zich te hebben.

- Alle winkelcentra en winkelgebieden;
- Alle schoolcomplexen en de bijbehorende schoolpleinen;
- Alle speeltuinen;
- Alle parken;
- De bus- en tramstations en tramhaltes;
- Parkeergarage Orvelterdek en parkeergarage Graaf Anselmdek;
- Plein bij winkelcentrum Rapenburgerschans;
- De nabije omgeving van het complex aan de Parelduiker, begrensd door de Parelduiker, Bosruiter en Ooievaar.

De politie en Stadstoezicht ziet op dit verbod toe.

In 2010 is het *Beleid horeca-exploitatievergunning* door het college vastgesteld. Dit omdat het college besloot tot het verlenen van integrale horeca-exploitatievergunningen, terwijl tot dan toe alleen voor terrassen vergunningen werden verleend op grond van de Apv, In 2012 is dit beleid uitgebreid met specifieke kaders voor de terrassen in de Binnenstad. In het Beleid zijn de kaders weergegeven die met name bij het verlenen van de vergunning worden gehanteerd.

1.3 Overige regelgeving

Naast specifieke regelgeving voor drankverstrekking en horeca-exploitatie hebben (horeca)bedrijven te maken met vele regels, waar deze nota niet op in gaat:

- De milieuwetgeving stelt onder meer eisen aan geluid, afvoer van bakdampen en het lozen van afvalwater. De gemeente controleert bedrijven op naleving van de milieuregels. De frequentie is afhankelijk van het bedrijfstype. Zo wordt een horecabedrijf bijvoorbeeld vaker gecontroleerd dan een slijterij.
- De locatie voor een drankverstrekker moet verder passen binnen het bestemmingsplan.
- Daarnaast is soms een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig om een bedrijfspand te mogen (ver)bouwen.
- Tevens gelden op grond van het Bouwbesluit 2012 brandveiligheidseisen, waarop periodiek door de Veiligheidsregio Utrecht toezicht wordt gehouden.

De wijze van toezicht en handhaving op deze regels is vastgelegd in het Beleidskader omgevingsrecht 2011-2014.

- In geval van aanwezigheid van een kansspel-/behendigheidsautomaat gelden de regels van de Wet op de Kansspelen. Het toezicht hierop vond tot nu toe plaats via de milieucontroles.
- In/nabij horeca kan handel en bezit van wapens en drugs plaatsvinden. Verboden zijn gesteld in de Wet wapens en munitie en Opiumwet.

Deze nota beperkt zich tot de Drank- en Horecawet en horeca-exploitatie.

2 Analyse gemeentelijke situatie

2.1 Drankverstrekking in Nieuwegein

Uitgaan in Nieuwegein

Nieuwegein kent geen echte horecaconcentratiegebieden of drukke uitgaansgebieden. De meeste horecabedrijven bevinden zich in Vreeswijk (Dorpsstraat, Oude Sluis, Raadhuisplein), Zandveld (Handelskade), Centrum (Passage, Plein) en Jutphaas/Wijkersloot (Herenstraat). De horeca op de Markt is vanwege de renovatie van de Markt nu (tijdelijk) verdwenen. In het centrum zijn recent horecavestigingen aan het Stadsplein geopend. Nieuwegein heeft verder geen discotheken. Het beeld is dat jongeren vooral naar IJsselstein en Utrecht trekken voor horecabezoek.

Evenementen in Nieuwegein

Nieuwegein beoogt meer en meer een evenementenstad te worden. De meest in het oog springende terugkerende evenementen zijn Koninginnedag, de braderieën in Vreeswijk en Jutphaas en Kaarslicht bij Vreeswijk. In 2011 zijn ruim 100 evenementenvergunningen verleend, en 51 meldingen voor kleine evenementen afgehandeld. Daarbij zijn 19 ontheffingen voor het schenken van zwak-alcoholhoudende dranken op grond van artikel 35 van de huidige Drank- en Horecawet verleend.

Scholen in Nieuwegein

Nieuwegein heeft een regionale functie als het gaat om het voortgezet onderwijs, en kent drie voortgezet onderwijsinstellingen (Cals College, Oosterlicht college en Anna van Rijncollege). Hierdoor komen veel leerlingen van buitenaf binnen de gemeentegrenzen. Sinds 2009 geeft Stichting Voorkom in opdracht van de gemeente voorlichting over de gevaren van alcohol aan leerlingen in de hoogste klassen van het basisonderwijs en het voorgezet onderwijs. Daarnaast ondersteunt de gemeente in samenwerking met GGD Midden-Nederland scholen die met het programma 'Gezonde school en genotmiddelen' aan de slag willen gaan. Inmiddels is er 1 gecertificeerde school in Nieuwegein (*resp. de gezonde school is een programma waar de scholen een op maat programma maken tbv alcohol preventie & gezonde voeding*). Ook wordt er vanuit het CJG informatie gegeven over preventieve voorlichting van genotsmiddelen aan ouders (en opvoeders).

Op middelbare scholen worden wel eens feesten gegeven. Indien de school hierbij alcoholhoudende drank wil schenken moet men hiervoor een ontheffing op grond van artikel 35 DHW aanvragen. De laatste jaren hebben scholen geen ontheffing aangevraagd. Daarnaast kan worden nagedacht of het verlenen van zo'n ontheffing wenselijk is, indien ook personen jonger dan 16 jaar aanwezig is. In ontheffingenbeleid zou hierin een keuze kunnen worden gemaakt, indien weigering van

onthefing wenselijk wordt geacht. Op dit moment beschikken we niet over dergelijk beleid, en zijn er geen redenen om ontheffingen hiervoor te weigeren.

Sporten in Nieuwegein

In Nieuwegein bevinden de sportverenigingen zich met name in de wijk Galecop en in Park Oudegein. Daarnaast zijn er sportvelden in Hoogzandveld en bij Fort Jutphaas (tennis en hockey), een tennishal in Blokhoeve en nog enkele verenigingen verspreid in de stad. In Nieuwegein wordt, uitgaande van verleende drank- en horecaverunningen, bij 21 sportverenigingen drank geschonken.

Detailhandel in Nieuwegein

Onderzoek wijst uit dat jongeren alcohol vooral thuis consumeren. De beschikbaarheid daarvan komt door aanschaf bij supermarkten en slijterijen. In Nieuwegein bevinden zich 12 supermarkten en 8 slijterijen. Nieuwegein kent één warenhuis met een levensmiddelenafdeling, de HEMA. Alle inrichtingen die alcoholhoudende drank verstrekken, dus ook supermarkten en slijterijen, hebben de plicht om bij verkoop op leeftijd te controleren. Uit landelijke onderzoeken blijkt dat naleving hiervan door met name supermarkten slecht is.

Het Centraal Bureau voor Levensmiddelenhandel (CBL), de koepelvereniging van de supermarkten, heeft in een brief van augustus 2012 aan het college aangegeven de naleving van de leeftijdsgrenzen te willen verbeteren, en dat daartoe een *Code verantwoorde alcoholverkoop in de supermarkt* is opgesteld, waaraan alle leden van het CBL zich committeren. In deze Code staat beschreven hoe supermarktorganisaties invulling geven aan de wettelijke eisen en aan de regels die voortvloeien uit zelfregulering. Eén van de onderdelen daarvan is om iedereen onder de 20 jaar die alcohol koopt naar legitimatie te vragen. Daarbij beoogt de branche onder andere een cultuuromslag te bewerkstelligen, dat het normaal is dat naar legitimatie wordt gevraagd. Wanneer de klant weigert mee te werken aan de procedure, moet de kassamedewerker de leidinggevende of de eerst verantwoordelijke voor het kassagebied erbij kunnen roepen, die het gesprek dan overneemt. De leidinggevende is verantwoordelijk dat de kassamedewerker de juiste hulpmiddelen en training heeft gekregen om deze taak goed uit te voeren. In de Code is ook aandacht voor supermarkten met een slijterijafdeling. De Code zou ons volgens het CBL aanknopingspunten moeten bieden om met de supermarkten in Nieuwegein het gesprek aan te gaan en zou ons moeten kunnen helpen bij het opzetten en uitvoeren van ons handhavingsbeleid.

Eén slijter beschikt sinds 2011 over een zogenaamde "ageviewer", waarbij beelden van een klant worden beoordeeld door een medewerker van de Hollandse Exploitatie Maatschappij in Breda op leeftijd van de klant. Bij twijfel vraagt het systeem om een identificatiebewijs te laten tonen.

2.2 Alcoholgerelateerde overlast en openbare ordeproblematiek in Nieuwegein

Nieuwegein houdt regelmatig elke twee jaar een inwonersenquête. In het najaar 2010 is gevraagd aan inwoners of men soms overlast ervaart van dronken

mensen op straat. Hierop hebben 1504 inwoners geantwoord¹. De antwoorden zijn, voor zover statistisch verantwoord, op wijkniveau gepresenteerd:

Percentage inwoners dat soms overlast van dronken mensen op straat ervaart

Stadscentrum	32%
Merwestein	13%
Jutphaas-Wijkersloot	25%
Zuilenstein, Huis de Geer, Blokhoeve	18%
Batau-Zuid	15%
Batau-Noord	11%
Doorslag	18%
Galecop	6%
Fokkesteeg	17%
(Hoog)Zandveld, Lekboulevard	13%
Vreeswijk	19%

In het Stadscentrum en Jutphaas/Wijkersloot ervaart $\geq 25\%$ van de inwoners soms overlast van dronken mensen op straat. In Vreeswijk en Zandveld wordt de overlast lager ervaren, terwijl hier toch relatief veel horeca zit.

Van openbare ordeproblemen wordt door de politie niet bijgehouden of deze alcoholgerelateerd zijn. Een mogelijke maatstaf is aangiften van vernielingen van/in de openbare ruimte². In 2011 was dat:

Aantal aangiften van vernielingen in 2011, per wijk

Stadscentrum	45
Jutphaas-Wijkersloot	75
Zuilenstein	65
Batau-Zuid	60
Batau-Noord	41
Doorslag	50
Huis de Geer	14
Blokhoeve	8
Galecop	48
Fokkesteeg	61
Hoogzandveld	21
Lekboulevard	9
Vreeswijk	17
Merwestein	13
Zandveld	30

¹ Bron: inwonersenquête 2010, pagina 142: "dronken mensen op straat".

² Bron: Gemeente Nieuwegein, OO&V, gebaseerd op aantal aangiftes bij politie.

Het aantal aangifte Gewelddsmisdrijven/mishandeling is minder geschikt voor analyse van alcoholgerelateerde openbare ordeproblemen, omdat hieronder veel meer valt dan alleen openlijke geweldpleging.

Is tussen de ervaren overlast van dronken mensen op straat en het aantal aangiften van vernielingen een causaal verband te vinden? Daar lijkt het niet op. Ervan uitgaande dat het aantal aangiften van vernielingen niet gerelateerd is aan inwoneraantal per wijk, zou op basis van "overlast door dronken mensen op straat" de meeste aangiften van vernielingen te verwachten zijn in Stadscentrum en Jutphaas/Wijkersloot. Het aantal aangiften van vernielingen in Jutphaas/Wijkersloot is hoog, maar in Stadscentrum niet. Het aantal aangiften van vernielingen in de wijken Zuilenstein, Batau-Zuid en Fokkesteeg liggen hoger. Deze zullen deels samenhangen met jongerenoverlast.

Op basis van bovenstaande verdienen met name Stadscentrum en Jutpaas/Wijkersloot aandacht als het om horeca-gerelateerde overlast gaat, en in mindere mate Vreeswijk en Zandveld.

2.3 Alcoholpreventiebeleid Nieuwegein

Uit onderzoek blijkt dat alcoholgebruik op jonge leeftijd grote gezondheidsrisico's met zich meebrengen. De hersenen zijn pas met 23 jaar voltooid. Tot die tijd heeft alcohol een negatieve invloed op de hersenontwikkeling, onder andere leidend tot lagere schoolprestaties.

In 2011 bedraagt volgens de *Factsheet Monitor alcoholverstrekking jongeren 2011*³ het percentage jongeren (13-17 jaar) dat zegt wel eens alcohol te hebben gedronken 59%. In 2003 was dat 79%. Deze daling is bij de twee jongste leeftijdscategorieën (13 en 14/15-jarigen) geconstateerd, maar niet bij de 16/17-jarigen. In het kader van deze Monitor is in 2011 ook gevraagd waar de jongeren alcoholhoudende dranken kopen. De jongeren geven aan hun alcoholhoudende dranken met name te kopen bij levensmiddelenzaken (76%) en cafés/discotheken (46%) en nauwelijks in sportkantines (2%) en cafetaria's (1%).

Het alcoholgebruik onder jongeren daalt dus wel, maar dat is geen reden om achterover te leunen. De gemeente Nieuwegein heeft in de 'Nota gezondheidsbeleid 2008-2010 (2014) 'alcoholgebruik bij de jeugd' gekenmerkt als speerpunt voor de komende jaren. Hoofddoelstelling is het beperken van alcoholgebruik onder jongeren, althans bij jongeren het besef te laten ontstaan wat de gevolgen zijn bij alcoholgebruik (misbruik), zodat de jongeren hun alcoholgebruik matigen en in ieder geval hier bewuster mee omgaan.

Voorlichting in Nieuwegein

Concreet zal voorafgaand aan de inwerkingtreding van de verordening paracommercie en de nieuwe DHW een informatiecampagne opgezet gaan worden, waarbij de gemeente met name ondersteuning zal zoeken bij de partners die nu al betrokken zijn het alcoholpreventiebeleid. De preventielessen aan scholieren zullen worden vervolgd.

³ Bureau Intraval, in opdracht van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mei 2012

2.4 Vergunningverlening, toezicht en handhaving in Nieuwegein

2.4.1 Drank- en horecavergunningen

Nieuwegein telde op 1 mei 2012 103 geldende Drank- en Horecavergunningen. Daarvan zijn 38 vergunningen (37,5 %) met paracommerciële voorwaarden en 65 vergunningen (62,5 %) zonder paracommerciële voorwaarden.

Bij aanvragen om vergunning Drank- en Horecawet wordt onder andere getoetst aan het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet. Het besluit bevat (bouw)technische en gebruiksvoorschriften waaraan inrichtingen moeten voldoen. In de vergunningprocedure worden de relevante gegevens door afdeling Toezicht, Veiligheid en Leefbaarheid ter plaatse beoordeeld, aan de hand van de bij de aanvraag ingediende gegevens. De drankvergunning wordt niet verleend als hieraan niet is voldaan.

De verleende vergunningen met paracommerciële voorwaarden zijn onder te verdelen in:

Paracommercie	Aantal vergunningen
Sportverenigingen (kantines)	22
Sociaal-cultureel (buurthuizen, kerken, etc)	15
Restaurant (Fair's, van SWN)	1
Totaal	38

In de praktijk zijn de volgende paracommerciële voorwaarden aan de vergunningen verbonden:

- verbod om bepaalde bijeenkomsten van persoonlijke aard te houden;
- verbod om openlijk bijeenkomsten van persoonlijke aard aan te prijzen;
- het tijdstip waarop alcoholhoudende drank mag worden verstrekt: 1 uur vóór tot 1 uur ná de hoofdactiviteit;
- verbod sterke drank te verstrekken (werd gehanteerd tot de intrekking van de Drank- en Horecaverordening 2004 in 2008. Het is nog niet bekend of dit verbod terugkomt in de op te stellen verordening).

De verleende vergunningen zonder paracommerciële voorwaarden zijn onder te verdelen in:

Commerciële drankverstrekking	Aantal vergunningen
Restaurants	34
Cafés	16
Slijterijen	8
Recreatieruimten	3
Partycentrum	2
Hotel	1
Cafeteria	1
Totaal	65

Aan deze vergunning worden geen aanvullende beperkingen of voorschriften opgelegd, anders dan het benoemen van de lokaliteiten en terrassen, inclusief oppervlakte en situering, en leidinggevenden.

Daarnaast kent de gemeente niet-vergunningplichtige drankverstrekkers. Dit zijn met name de supermarkten. Mogelijk verstrekken ook nog enkele snackbars en tabakszaken alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse. Er is een overzicht van snackbars/-wagens, maar daarvan is niet bekend of deze alcohol verkopen.

Niet-vergunningplichtige drankverstrekkers	Aantal
Supermarkten	12
Warenhuis	1
Cafetaria's en snackwagens	3+2
Totaal	min. 13- max. 18

Tot slot wordt bij evenementen ook alcohol geschonken. Daartoe worden ontheffingen voor het verbod tot schenken van alcohol zonder vergunning verleend:

Ontheffing art. 35 DHW	Aantal per jaar
Evenementen	15-20

2.4.2 Horeca-exploitatievergunningen

De artikelen 2:27 t/m 2:34 Apv hebben betrekking op de horeca. De begripsbepaling "horecabedrijf" in de Apv is anders dan die van de DHW. Bij de DHW gaat het puur om verstrekking van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse. Bij een horecabedrijf volgens de Apv gaat het ook om consumptie ter plaatse, maar van meer dan alleen alcoholhoudende drank. Ook bedrijven die logies verstrekken, spijzen, andere dranken of rookwaren bereiden of verstrekken vallen onder het begrip horecabedrijf van de Apv. Het terras behoort tot het horecabedrijf.

Op grond van artikel 2:28 Apv is een vergunning van burgemeester nodig voor het exploiteren van een horecabedrijf. Bij uitzondering is het college van burgemeester en wethouders bevoegd, namelijk met betrekking tot inrichtingen die niet onder artikel 174 van de Gemeentewet vallen. De burgemeester is op grond van dat artikel bevoegd met betrekking tot voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Het college is dus bevoegd voor niet voor het publiek toegankelijke horeca, zoals besloten sociëteiten. In Nieuwegein betreft het een bewonersvereniging met een gemeenschappelijke recreatieruimte aan de Bedumerschans, en de soos in drie verzorgingshuizen.

In 2010 is met het oog op aanpassing van de Apv en de wijziging in beleid om de vergunningverlening niet langer tot uitsluitend het terras te beperken horeca-exploitatiebeleid opgesteld. Er heeft nog geen projectmatige actualisatieslag plaatsgevonden van de bestaande terrasvergunningen. In onderstaand overzicht de situatie op peildatum 26 oktober 2012:

Horeca-exploitatie	Aantal vergunningen
Terrasvergunningen – oude stijl	40 ⁴
Horeca-exploitatievergunningen – nieuwe stijl	19
Zonder vergunning	85 ⁵
Totaal	104

Aan de horeca-exploitatievergunning zijn voorschriften verbonden met betrekking tot plichten van vergunninghouder en leidinggevend en afmetingen, openingstijden en inrichting van het terras(meubilair). Zo geldt bijvoorbeeld dat de vergunninghouder en leidinggevende verantwoordelijk zijn voor de goede gang van zaken in het horecabedrijf en de directe omgeving daarvan.

2.4.3 Aangewezen gebieden waar personen geen alcohol bij zich mogen hebben

Op grond van artikel 2:48 van de Apv heeft het college gebieden aangewezen waar het verboden is alcoholhoudende drank te gebruiken of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben. In het Aanwijsbesluit Apv zijn daartoe de volgende gebieden aangewezen:

- Alle winkelcentra en winkelgebieden;
- Alle schoolcomplexen en de bijbehorende schoolpleinen;
- Alle speeltuinen;
- Alle parken;
- De bus- en tramstations en tramhaltes;
- Parkeergarage Orvelterdek en parkeergarage Graaf Anselmdek;
- Plein bij winkelcentrum Rapenburgschans;
- De nabije omgeving van het complex aan de Parelduiker, begrensd door de Parelduiker, Bosruiter en Ooievaar.

2.4.4 Toezicht op de DHW en Apv

Het toezicht op de DHW en de drank- en horecavergunningen is tot nu toe uitgevoerd door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Wij hebben de toezichtgegevens bij de NVWA opgevraagd. Wij hebben deze ontvangen over de jaren 2009 t/m 2011. De prioriteit lag voor de NVWA bij het uitvoeren van leeftijdsgrenzeninspecties. In de afgelopen drie jaar zijn door de NVWA 36 inspecties uitgevoerd. Daarvan betroffen 22 daadwerkelijke leeftijdsgrenzeninspecties, 13 "verkenningen" om te achterhalen op welke dagen en tijdstippen een leeftijdsgrenzeninspectie zinvol zou kunnen zijn, en één een controle op verkoopverbod (bv. bij tankstation, of op sterke drank vanuit supermarkt). In Nieuwegein heeft de NVWA géén controles gedaan op verleende vergunningen en daaraan gerelateerde voorschriften, zoals de aanwezigheid van een leidinggevende.

⁴ Van deze 40 zijn er 7 voor bepaalde tijd verleend. Deze vervallen in 2013. De overige 33 zijn voor onbepaalde tijd verleend.

⁵ Omdat vóór 2010 alleen vergunningen werden verleend aan bedrijven die een terras hadden, heeft niet elk horecabedrijf een terrasvergunning – oude stijl of een horeca-exploitatievergunning – nieuwe stijl. Het genoemde aantal is slechts een schatting.

De gemeente Nieuwegein heeft de afgelopen jaren incidenteel bij milieucontroles gecontroleerd of bij de betreffende horecaonderneming een leidinggevende zoals vermeld op de drank- en horecaverunning aanwezig was. Hierop zijn geen signalen aan de NVWA doorgegeven.

Toezicht op drankverstrekking bij evenementen heeft niet plaatsgevonden.

Nieuwegein heeft sinds 2008 actief toezicht gehouden op terrassen. Dit betroffen controles van horeca-exploitatie-vergunningen op grond van de Algemene plaatselijke verordening. Hieruit is een actualisatie van het vergunningenbestand ontstaan, is input geleverd voor het horeca-exploitatiebeleid en is incidenteel handhavend opgetreden middels een last onder dwangsom tegen illegale of te grote terrassen.

In 2012 is door Stadstoezicht drie maal een bestuurlijke strafbeschikking opgelegd op het verbod alcohol bij zich te hebben in door het college aangewezen gebieden.

2.5 Regionale samenwerking

Vanaf oktober 2012 wordt regionaal kennis en informatie uitgewisseld over de nieuwe Drank en Horecawet. Daarbij zijn betrokken de gemeenten De Ronde Venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Vianen en Woerden. In gezamenlijkheid streven we naar verdere samenwerking, bijvoorbeeld over invulling van de verordening en samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving. Men heeft daarin de intentie uitgesproken te willen komen tot een regiopool van toezichthouders. Zover is het echter nog niet. De fase waarin de implementatie van de Drank- en Horecawet zich bevindt verschilt sterk per gemeente. Zo beschikt IJsselstein over een ambtelijk vastgestelde verordening. De gemeenteraad heeft die echter in december 2012 nog niet vastgesteld. Nieuwegein wil in maart 2013 de verordening voorleggen aan de gemeenteraad. Overige gemeenten zijn nog niet zover. Qua toezicht en handhaving beschikt alleen Nieuwegein over een opgeleide toezichthouder. Deze heeft 21 december 2012 examen gedaan. Nieuwegein beschikt ook over een handhavingsbeleid, die ter vaststelling aan de burgemeester wordt voorgelegd. De overige gemeenten hebben hierin nog geen stappen gezet. Voor regionale samenwerking is eensluidend beleid wenselijk. Indien de samenwerking meer vorm krijgt, kan het zijn dat het Nieuwegeinse beleid hierop wordt bijgesteld.

3 Risicoanalyse, prioriteiten, doelen en instrumenten

In dit hoofdstuk worden de risico's geïnventariseerd en geanalyseerd, en de daaruit te destilleren prioriteiten en doelen benoemd. Om deze doelen te bereiken worden vervolgens de instrumenten benoemd. Met andere woorden, in dit hoofdstuk geven we aan **wat** we gaan doen, en **hoe** we dat gaan doen (instrumenten).

3.1 Analyse naleefgedrag

Vanwege de gezondheidsrisico's is het verbod op verkoop van drank aan jongeren onder de 16 respectievelijk 18 jaar een belangrijk speerpunt, ook voor Nieuwegein. Naast voorlichting en wetgeving is toezicht en handhaving op dit verbod een belangrijk instrument om alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen.

Om het naleefgedrag te kunnen bepalen kan een mystery shopper-onderzoek worden uitgevoerd. Hierbij worden 14/15-jarigen (of 16/17-jarigen als het om verstrekking van sterke drank gaat) ingezet, die aankoop pogingen doen. Daarbij wordt gekeken:

- Of naar legitimatie wordt gevraagd;
- Of de aankoop poging slaagt.

De gemeente Nieuwegein heeft zelf geen mystery shopper-onderzoek laten uitvoeren, om daarmee het naleefgedrag van drankverstrekkers in Nieuwegein te kunnen vastleggen. Dit omdat in den lande diverse andere gemeenten en landelijke onderzoeken zijn uitgevoerd, waaruit een ook voor Nieuwegein representatief naleefbeeld kan worden verkregen. Wij gaan hier uit van een landelijk representatief mystery shopper-onderzoek, dat recent door de Universiteit Twente⁶ is uitgevoerd. Bij dat onderzoek zijn in totaal 1338 aankoop pogingen voor zwak-alcoholhoudende dranken uitgevoerd door jongeren onder de 16 jaar. De aankoop pogingen zijn bij vijf typen verkooppunten uitgevoerd, te weten supermarkten, slijterijen, horeca, sportkantines en thuisbezorgkanalen. Daarnaast zijn 200 aankoop pogingen van sterke drank in slijterijen uitgevoerd. De resultaten zijn als volgt:

Type verkooppunt	ID gevraagd	Aankoop poging niet geslaagd (naleving)
Supermarkten	61%	30%
Slijterijen (<16)	56%	40%
Slijterijen (<18)	66%	62%

⁶ "Alcoholverkoop aan jongeren. Een landelijk naleefonderzoek", Universiteit Twente, 2011, i.o.v. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Type verkooppunt	ID gevraagd	Aankoop poging niet geslaagd (naleving)
Horeca	20%	11%
Cafetaria's	29%	15%
Sportkantines	6%	4%
Thuisbezorgkanalen	0%	0%
Totaal	44%	28%

Uit het onderzoeksrapport:

"Dit onderzoek maakt duidelijk dat verkopers van alcoholhoudende drank in supermarkten, slijterijen, horeca, cafetaria's, sportkantines en in het thuisbezorgkanaal artikel 20 van de Drank- en Horecawet onvolledig naleven:

- Van potentiële klanten die alcohol willen kopen - zelfs als zij duidelijk te jong zijn - wordt slechts in beperkte mate een aanzet gemaakt (vragen naar en bekijken van een identiteitsbewijs) om de leeftijd vast te stellen.
- Alcoholhoudende drank is, artikel 20 van de Drank- en Horecawet ten spijt, ruim beschikbaar. Minderjarigen hebben een slagingskans tussen 60% en 100% om zwakalcoholhoudende drank verkocht te krijgen en een kans van 38% om ook sterke drank verkocht te krijgen (in slijterijen).
- Het vragen naar en het bekijken van een ID bewijs is geen garantie dat vervolgens geen alcohol wordt verkocht. (Er is 580 keer naar een ID gevraagd (44%), maar dat dit maar 360 keer tot correcte naleving leidt.)

Ondanks het verbod op de verkoop van alcoholhoudende drank aan jongeren onder de wettelijke leeftijdsgrens van 16 jaar, zoals is vastgelegd in de Drank- en Horecawet, blijkt alcohol in ruime mate beschikbaar voor te jonge mensen."

Als we thuisbezorgkanalen buiten beschouwing laten, dan leven sportkantines het slechtst de leeftijdsgrenzen na, gevolgd door horeca, cafetaria's, supermarkten en slijterijen.

In mei 2012 verscheen de *Factsheet Monitor alcoholverstreking jongeren 2011*. Deze monitor wordt 2-jaarlijks vanaf 1999 opgesteld door Bureau Intraval, in opdracht van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Uit deze laatste monitor van 2011 blijkt dat het aantal keer dat jongeren onder de 16 jaar zwak alcoholhoudende drank proberen te bestellen blijft dalen. Wel proberen jongeren van 16 en 17 jaar steeds vaker sterke drank te kopen in de horeca. Deze stijging wordt vooral veroorzaakt door 16/17-jarigen (23% in 2011, 9% in 2001), en niet door 13, 14 en 15-jarigen. Volgens deze monitor is de slaagkans dat een jongeren alcohol kan kopen onverminderd hoog. Bij horeca en levensmiddelenzaken ligt dit rond de 95%, bij slijterijen rond de 90%. Doordat de bestelpogingen afnemen, neemt het daadwerkelijk kopen daarmee, ondanks de hoge slaagkans, wel af.

De NVWA heeft in de jaren 2009-2011 in totaal 36 inspecties in Nieuwegein verricht, met name op de leeftijdsgrenzen. Hierop zijn geen boeterapporten, schriftelijke waarschuwingen of andere maatregelen uit voortgekomen. De momentopnames van dit toezicht geven dus een ander

nalevingsbeeld dan die vanuit onderzoeken onder en met jeugd naar voren komen. Het toezicht is ook echt als zodanig als momentopname aan te duiden. Voor de risicoanalyse gaan wij hier uit van de resultaten van bovengenoemde onderzoeken.

Van evenementen zijn geen naleefgegevens bekend met betrekking tot verstrekking van alcohol.

Drankverstrekkers hebben dus een belangrijke rol om de beschikbaarheid van alcoholhoudende drank voor personen onder de 16 jaar te verkleinen. Natuurlijk is het mogelijk dat personen ouder dan 16 jaar de drank kopen, en vervolgens doorgeven aan personen jonger dan 16 jaar. Om dit tegen te gaan is het personen jonger dan 16 jaar verboden om alcoholhoudende drank bij zich te hebben op een voor publiek toegankelijke plaats. Zij kunnen hiertoe worden verbaliseerd.

3.2 Risicoanalyse en prioriteiten

De risicoanalyse vindt plaats aan de hand van de rekensom "risico = (negatief) effect x kans". Het is daarom van belang inzichtelijk te maken welke negatieve effecten kunnen optreden bij uitblijvend toezicht en hoe groot de kans is dat deze negatieve effecten optreden. De risico's zijn per bedrijfstype kwalitatief aangegeven.

Kans

De kans dat bij het uitblijven van toezicht het negatieve effect optreedt, door niet-naleving van de aan dit effect gerelateerde voorschriften.

Effecten

Voor de onderscheiden branches zijn de mogelijk optredende (negatieve) effecten van overtredingen als volgt benoemd, en voorzien van een weefactor die aangeeft hoe zwaar we dit effect vinden wegen⁷ ten opzichte van de andere effecten:

1. Gevaar voor de persoonlijke gezondheid

Weefactor: 3

Schade voor de gezondheid kan optreden door het doorschenken van alcoholhoudende dranken aan personen die al dronken zijn en het schenken of verkopen van alcoholhoudende dranken aan jongeren. Letsel kan ook ontstaan door ongeregelde horeca, zowel in als in de directe omgeving van een horecabedrijf.

2. Aantasting leefbaarheid/verstoring openbare orde

Weefactor: 2

⁷ Weefactor 3 is toegekend waar gezondheid in het geding is. Weefactor 2 is toegekend waar veiligheid in het geding is (relatie met openbare orde). Weefactor 1 is toegekend waar dit niet in het geding is.

Aantasting leefbaarheid dat optreedt in de omgeving waar een probleem speelt. Daarbij valt in dit kader te denken aan wangedrag (geluidsoverlast door stemgeluid of toeterende auto's, wildplassen, zwerfafval, vernielingen) van aan horecabedrijven gerelateerde personen (b.v. bezoekers en personeel). Verstoring van de openbare orde in horecapanden of in de directe omgeving daarvan door aan horecabedrijven gerelateerde personen (b.v. bezoekers en personeel). In veel gevallen zijn dit soort verstoringen alcoholgerelateerd. Bij criminaliteit kan het gaan om mishandeling of verboden handel in horeca-inrichtingen (m.n. drugs).

3. Verslechtering ruimtelijke kwaliteit

Weefactor: 1

Aantasting van de ruimtelijke kwaliteit, welstand, historische waarden en natuurschoon. Hierbij gaat het veelal om illegaal gebruik of illegale uitbreiding van terras, en aard van terrasmeubilair.

4. Oneerlijke concurrentie

Weefactor: 1

Ongelijke kansen kunnen ontstaan door niet toegestane activiteiten in horeca-inrichtingen die ten koste gaan van andere inrichtingen, dan wel niet toegestane horeca-activiteiten in paracommerciële inrichtingen die ten koste gaan van horeca-inrichtingen.

Risico's (kans x effect)

Bedrijfstype	Risico's				
	Gezondheid	Leefb. / Openb. orde	Ruimtelijke kwaliteit	Onerlijke concurrentie	Totaal gewogen risico
Café's/bars	+++	+++	+++	0	18
Restaurants, bistro's, lunchrooms	+	0	+++	0	6
Snackbars, cafetaria's, fastfood, grillrooms	+++	++	+	0	14
Partycentra	0	+	0	0	2
Supermarkten, warenhuizen	+++	0	0	0	9
Slijterijen	++	0	0	0	6
Sportverenigingen	+++	+	+	+++	15
Recreatieve ruimten (kerken, buurthuizen, ed.)	+	0	0	+++	6
Hotel	0	0	0	0	0
Evenementen	++	++	0	+	11

Toelichting op tabel:

- +++ risico heel hoog
- ++ risico hoog
- + risico aanwezig
- 0 laag tot geen risico

Berekening "totaal gewogen risico"

Het totaal gewogen risico is een optelling van het aantal "+", inclusief de weefactor.

Het aantal "+" in de kolommen "Gezondheid" en "Leefbaarheid en Openbare orde"

zijn daartoe vermenigvuldigd met de weefactor. Maximaal mogelijke score is 21.

Kleurcodes in kolom "totaal gewogen Risico":

≥ 14 punten: hoog risico → hoge prioriteit → Rood

≥ 7 punten: gemiddeld risico → gemiddelde prioriteit → Oranje

≤ 6 punten: laag risico → lage prioriteit → Groen

Effect Gezondheid

Uit het mystery shopper-onderzoek van de Universiteit Twente blijkt dat sportkantines de leeftijdsgrenzen het slechtst naleven. Deze krijgen daarom hier de hoogste score, gevolgd door cafetaria's, café's/bars en supermarkten. We geven hier een eigen interpretatie aan het begrip "horeca". Wij verwachten dat het mystery shopper-onderzoek zich met name heeft gericht op café's/bars, en dat het risico bij restaurants en dergelijke lager is, omdat hier minder jeugd zonder ouderlijk toezicht wordt uitgaat. Voor Partycentra en Hotel geldt dezelfde afweging. Voor recreatieve ruimten schatten we in dat een risico aanwezig is, maar lager dan die bij de andere branches. Voor evenementen schatten we in dat, in geval er drank wordt geschonken en daartoe ontheffing is verleend, er een risico is dat deze aan personen jonger dan 16 jaar wordt geschonken, dan wel ter hand wordt gesteld.

Effect Leefbaarheid en Openbare Orde

Zonder te beschikken over gegevens van de politie, in hoeverre in geval van openbare ordeproblemen dit alcoholgerelateerd is, is onze inschatting dat alcoholgerelateerde openbare orde en leefbaarheidsproblemen zich vooral voordoen vanuit café's/bars en in mindere mate bij snackbars, partycentra en sportverenigingen. Bij evenementen zijn leefbaarheidsproblemen bekend. Deze zijn meestal gerelateerd aan geluidsoverlast, en in mindere mate alcoholgerelateerd.

Effect Ruimtelijke kwaliteit

Veel horeca bevindt zich in de wijken Vreeswijk, Hoogzandveld en Jutphaas. Dit betreffen oude dorpskernen met een historische waarde. Reden waarom horeca hier hoog scoort op risico, ook de restaurants. Deze inschatting komt mede voort uit klachten uit het verleden over het aangezicht in relatie tot terrassen in Vreeswijk.

Effect Oneerlijke concurrentie

Dit effect speelt alleen als risico bij de paracommerciële sector, zijnde de sportverenigingen en de recreatieve ruimten.

Uit de risicoanalyse volgt dat onze prioriteiten liggen bij:

1. Café's/bars
2. Sportverenigingen
3. Snackbars/cafetaria's
en in mindere mate bij
4. Supermarkten/warenhuizen
5. Evenementen

3.3 Doelen en instrumenten

Aan de prioriteiten hangen we doelen. Wat willen we de komende jaren bereiken? Met betrekking tot alcohol en horeca-exploitatie zijn de beleidsdoelen:

1. Het terugdringen van risico's voor de volksgezondheid (overmatig) gebruik van alcohol, vooral door jongeren;
2. Het terugdringen van aantasting van de openbare orde, zowel in de bedrijven als in de directe omgeving daarvan;
3. Het verbeteren van het woon- en leefklimaat door het terugdringen van overlast en hinder als gevolg van geluid en wangedrag van aan horecabedrijven gerelateerde personen en niet toegestane of te grote terrassen;
4. Het tegengaan van oneerlijke concurrentie door ongeoorloofd gebruik van paracommerciële bedrijven.

Toezicht en handhaving is geen doel op zich, maar levert een bijdrage aan bovenstaande doelen, door naleving van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving te bevorderen. We kunnen niet elke regel op elk moment controleren; we moeten hierin keuzes maken. Met betrekking tot toezicht en handhaving benoemen we de volgende meetbare doelen, gericht op de in de vorige paragraaf benoemde prioriteiten.

- 1) Doel toezicht en handhaving: voorkomen dat personen onder de 16 jaar alcohol kunnen aanschaffen en dat personen onder de 18 jaar sterke drank kunnen aanschaffen.

Meetbaar doel:

In 2016 wordt bij minimaal 70% van de leeftijdsgrenzeninspecties geen overtredingen geconstateerd.

Om dit doel te bereiken worden de volgende instrumenten ingezet:

- a) In 2013 wordt 3x een leeftijdsgrenzeninspectie uitgevoerd bij de branches café's/bars, sportverenigingen, snackbars en supermarkten;
 - b) In 2013 wordt 1x een leeftijdsgrenzeninspectie uitgevoerd bij slijterijen.
 - c) In de jaren daarop wordt de controlefrequentie van deze leeftijdsgrenzeninspecties naar beneden toe bijgesteld, indien bij de leeftijdsgrenzeninspecties bij 60% of meer van de gecontroleerde branche niet overtreedt, tot minimaal 1x per jaar voor de branches café's/bars, sportverenigingen, snackbars en supermarkten, en tot minimaal 1x per 2 jaar voor de slijterijen;
 - d) Bij evenementen/schoolfeesten waar een ontheffing is verleend voor het schenken van drank wordt steekproefsgewijs gecontroleerd op het schenken aan personen jonger dan 16 jaar. Sowieso wordt in 2013 contact gezocht met scholen om na te gaan hoe scholen omgaan met alcohol in relatie tot schoolfeesten.
- 2) Doel toezicht en handhaving: voorkomen dat aangeschafte alcoholhoudende drank aan personen jonger dan 16 jaar ter hand wordt gesteld.

Om dit doel te bereiken wordt het volgende instrument ingezet:

- a) In 2013 vindt afstemming door de toezichthouder plaats met de wijkmanagers van de gemeente en politie om te inventariseren op welke locaties hangjongeren zich ophouden, waarvan tevens het vermoeden bestaat dat deze alcoholhoudende drank bij zich hebben. Op basis hiervan zullen gerichte controles in de openbare ruimte worden uitgevoerd.

b) Bij het uitvoeren van leeftijdsgrenzeninspecties (zie onder 1 hierboven) in een voor publiek toegankelijke plaats wordt tevens gecontroleerd op het doorgeven van drank.

- 3) Doel toezicht en handhaving: voorkomen dat aan aangeschoten/dronken mensen wordt doorgeschonken.

Meetbaar doel:

In 2016 wordt bij 90% van de controles bij café's/bars op aanwezigheid van een leidinggevende en het doorschenken aan beschonken personen geen overtredingen geconstateerd.

Om dit doel te bereiken wordt het volgende instrument ingezet:

Er wordt minimaal 1x per jaar bij café's/bars in de avond-/nachten gecontroleerd op de aanwezigheid van een leidinggevende, én of barpersoneel aan een reeds beschonken persoon wordt geschonken.

- 4) Doel toezicht en handhaving: terugdringen van hinder door horecabedrijven.

Meetbaar doel:

-

Een te formuleren doel zou betrekking kunnen hebben op de door bewoners gevoelde hinder en overlast door horeca, dan wel op een afname in de hoeveelheid klachten over geluid en wangedrag van aan horecabedrijven gerelateerde personen. Momenteel kunnen wij dergelijke doelen niet meten. Om die reden formuleren we geen doel, maar alleen de in te zetten instrumenten.

Op het terugdringen van hinder zetten we de volgende instrumenten in:

- a) Alle klachten over geluidhinder door aan horeca gerelateerde personen worden onderzocht.
b) Alle klachten over niet toegestane of te grote terrassen worden onderzocht.

- 5) Doel toezicht en handhaving: zoveel mogelijk oneerlijke concurrentie door paracommerciële instellingen ten opzichte van reguliere horeca voorkomen.

Meetbaar doel:

-

Een te formuleren doel zou betrekking kunnen hebben op bijvoorbeeld afname van het aantal klachten/meldingen van derden over het niet-naleven van regels door de paracommerciële instellingen. Omdat we hiervan geen ervaringscijfers hebben kunnen we hierover geen doel formuleren.

De in te zetten instrumenten zijn:

- a) Er wordt 1x per 2 jaar een basiscontrole bij alle paracommerciële instellingen uitgevoerd op de regels van de Drank- en horecawet, de verordening, de drank- en horecaverunning en de horeca-exploitatievergunning.
b) Klachten van reguliere horeca op vermeende overtreding door paracommerciële instellingen worden onderzocht.

Met het formuleren van bovenstaande doelen en instrumenten zouden niet alle drankverstrekkers in Nieuwegein worden gecontroleerd. Om dit te voorkomen geldt

algemeen dat minimaal 1x per 5 jaar een basiscontrole wordt uitgevoerd bij alle alcoholverstrekkers op regels van de Drank- en Horecawet, Algemene plaatselijke verordening en op basis van deze wetgeving geldende vergunningen/ontheffingen.

4 Toezicht- en sanctiestrategie

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke vormen van toezicht te onderscheiden zijn en worden ingezet. De kern van dit hoofdstuk wordt gevormd door de sanctiestrategie. Hierin zijn onze uitgangspunten geformuleerd voor handhaving, en welke werkwijze we volgen in geval van geconstateerde overtredingen.

4.1 Toezichtstrategie

Zoals in paragraaf 3.3 verwoord is toezicht geen doel op zich, maar gericht op verhoging van het naleefgedrag. De eindverantwoordelijkheid voor naleving ligt bij de drankverstrekker zelf. Deze kan zelf ook hulpmiddelen inzetten, om met name de leeftijden van klanten zelf te kunnen controleren, zoals:

- Polsbandjes (bijvoorbeeld bij evenementen bij de entree om leeftijd vragen en bezoekers voorzien van polsbandjes op basis van leeftijd)
- kassasignaal met datumcheck
- kaarten/stickers met het 'kritieke' geboortjaar
- ID-swiper
- controle op afstand (Ageviewer).

Zoals ook uit onderzoeken naar naleving van leeftijdsgrenzen blijkt is het inzetten van dergelijke hulpmiddelen bij drankverstrekkers nog geen gemeengoed. Reden te meer om, naast bijvoorbeeld voorlichting, ook toezicht en handhaving als instrument in te zetten. De volgende vormen van toezicht, gericht op drankverstrekkers, worden toegepast.

1) Periodiek toezicht: controles van bedrijven/instellingen volgens vastgestelde frequenties. Daarin onderscheiden we voor toezicht op de Drank- en Horecawet, naar voorbeeld van de NVWA:

a) Basiscontrole: de basiscontrole vindt plaats bij bedrijven die alcohol mogen verkopen met of zonder DHW-vergunning. Ook bij bedrijven waar een alcoholverkoopverbod geldt kan een basiscontrole uitgevoerd worden. De controle richt zich, afhankelijk van het soort bedrijf, op de vergunningsbepalingen of het alcoholverkoopverbod. Te onderscheiden zijn dus:

- controle vergunningplichtig bedrijf
- controle niet vergunningplichtig bedrijf
- controle verkoopverbod

De uitvoering van de basiscontrole kan worden uitgebreid met andere gemeentelijke controles, zoals de controle op de horeca-exploitatievergunning, of de periodieke milieucontrole.

- b) Leeftijdsgrenzencontrole: de leeftijdsgrenzencontrole richt zich op de naleving van artikel 20, eerste en tweede lid (drankverstrekking aan personen jonger dan 16 resp. 18 jaar). Deze controles zijn voornamelijk gericht op drankverstrekkers. Daarnaast geldt ook een verbod voor personen jonger dan 16 jaar om drank bij zich te hebben in een voor publiek toegankelijke plaats (art. 45 DHW). Ook hierop richten zich de leeftijdsgrenzencontroles bij drankverstrekkers.
- c) Bijzondere controle: controle van specifieke thema's of aspecten, zoals de controle op (doorschenken aan) dronken personen, hokken en keten en de verkoop van alcohol via internet. Hokken en keten zijn binnen Nieuwegein niet bekend. Met betrekking tot controle op dronken personen: op basis van artikel 20, lid 6 en 7 van de nieuwe Drank- en Horecawet is het verboden dronken personen toe te laten in een lokaliteit en dronken werkzaam te zijn in een lokaliteit. De controle van dit verbod vindt met name 's avonds/'s nachts plaats en in de weekenden. De controle kan daarom gekoppeld worden aan de leeftijdsgrenzencontrole.

Overigens kan, indien naar aanleiding van het toezicht handhavend wordt opgetreden, ervoor worden gekozen dit bedrijf/deze instelling vaker te controleren op de begane overtreding dan de vastgestelde frequentie.

- 2) Toezicht op tijdelijke activiteiten, met name evenementen. Indien hierbij drank wordt geschonken zal hiertoe een ontheffing op grond van art. 35 DHW moeten zijn verleend. Deze controles gebeuren steekproefsgewijs, en zijn voornamelijk gericht op naleving van de leeftijdsgrenzen. Daarbij wordt vooraf ingeschat in hoeverre jeugd op een bepaald evenement afkomt. Hierbij kan gedacht worden aan schoolfeesten, voor zover daar alcohol wordt geschonken.
- 3) Passief toezicht: toezicht naar aanleiding van klachten, meldingen, handhavingsverzoeken. Deze kunnen de vorm van een basiscontrole of leeftijdsgrenzencontrole hebben.
- 4) Surveillances in de openbare ruimte: ter controle van het:
 - a) verbod voor personen jonger dan 16 jaar om alcoholhoudende drank bij zich te hebben (art. 45 DHW);
 - b) verbod op het bij zich hebben van alcohol in aangewezen gebieden (Aanwijsbesluit Apv).
- 5) Hercontroles: voor zover bij een controle een overtreding is geconstateerd, die te herstellen is. Bijvoorbeeld indien het terras te groot is, of geen vergunning daartoe is aangevraagd, maar bij aanvraag wel kan worden verleend. De ondernemer wordt de tijd gegund om dit te herstellen. Na afloop van de gestelde termijn vindt hierop een hercontrole plaats.

Voor de diverse branches zijn de controlefrequenties voor de periodieke controles als instrument benoemd in paragraaf 3.3. Deze controlefrequenties hangen samen met de prioriteiten.

4.2 Sanctiestrategie

4.2.1 Handhavingsbevoegdheid

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 handhavingsbevoegdheid geregeld in de desbetreffende bijzondere wet. Dit is het geval voor de Drank- en Horecawet en Apv. 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, ongeregelheden e.d.

4.2.2 Uitgangspunten handhavend optreden

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

Daarnaast worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Bij de te volgen stappen in het handhavingstraject is aansluiting gezocht bij de sanctiestrategie uit het Beleidskader omgevingsrecht 2011-2014, Deel II. Het gaat er daarbij om hoeveel stappen worden gezet, vóórdat de daadwerkelijke sanctie wordt opgelegd. Zie verder paragraaf 4.2.4.
- 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.

De basis voor de bepaling van de sanctie is neergelegd in een bij deze beleidsnota horende sanctietabel. Hiervan kan gemotiveerd worden afgeweken.

4.2.3 Overzicht in te zetten sancties op grond van de DHW

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

- *Tijdelijk stilleggen van de alcoholverkoop in detailhandel* ("Three strikes out"; art. 19a DHW): winkels de bevoegdheid te ontzeggen zwak-alcoholische drank te verkopen, indien 3x in 12 maanden overtreding van de leeftijdsgrenzen is geconstateerd. De ontzegging kan door middel van bestuursdwang worden afgedwongen.

- *Intrekken van de vergunning* (ingevolge art. 31 DHW en/of 1:6 Apv)
- *Schorsen van de Drank- en horecaverunning* (art. 32 DHW)
- *Ontzeggen van de toegang* tot een ruimte indien in strijd met de Drank- en Horecawet alcoholhoudende drank wordt verstrekt (art. 36 DHW)
- *Opleggen van een bestuurlijke boete* (art. 44a DHW)
- *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;
- *(Tijdelijk) sluiten van de inrichting* op grond van Apv (art. 2:30), DHW en/of art. 174 Gemeentewet
- *Opleggen van last onder dwangsom*, waarbij onder dreiging van het invorderen van een geldbedrag de overtreding ongedaan moet worden gemaakt en/of voortdurend en herhaling moet worden voorkomen; de last kan ook preventief worden opgelegd (afd. 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht)
- *Bestuurlijke strafbeschikking*, op grond van het Besluit OM-afdoening is een aantal feiten benoemd gerelateerd aan de Apv, waarvoor een strafbeschikking kan worden opgelegd. Het gaat bijvoorbeeld om het, ongeacht de leeftijd, het verbod tot het bij zich hebben van drank in door de gemeente aangewezen gebieden.

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.

In alle gevallen, met uitzondering van het strafrecht, is de burgemeester bevoegd tot opleggen van deze sancties. De bevoegdheid is gemandateerd aan het hoofd en de teamleider van de afdeling Toezicht, Veiligheid & Leefbaarheid.

Noot: bezwaar en beroep

Tegen alle bestuursrechtelijke maatregelen, die hierboven worden genoemd, staat bezwaar en beroep open. Indien de vergunninghouder bezwaar indient, schorst dit de werking van het genomen bestuursrechtelijke besluit niet. De vergunninghouder kan dit toch via de Rechtbank vragen, door een voorlopige voorziening in te dienen bij de Rechtbank. Dit betekent dat alle genomen besluiten van de burgemeester vernietigd kunnen worden. Bij met name schorsen en intrekken van de vergunning, de "three strikes out", en toepassen van bestuursdwang kan dit leiden tot schadeclaims, indien uit de rechtsbeschermingsprocedures volgt dat de besluiten onrechtmatig zijn genomen en ten uitvoer zijn gebracht.

In Bijlage 2 is een overzicht opgenomen welke sanctie op welke overtreding van de Drank- en Horecawet is in te zetten, met een uitgebreide toelichting op de verschillende sancties.

4.2.4 Sanctiestrategie

In het Beleidskader omgevingsrecht 2011-2014 – Deel II is een sanctiestrategie opgenomen voor overtredingen van het omgevingsrecht. Daarin is

een stroomschema opgenomen dat als wijze van aanpak c.q. stappenplan goed bruikbaar is voor overtredingen van de Drank- en Horecawet en Apv. Het stroomschema deelt overtredingen grofweg op in 3 categorieën, met elk hun eigen aanpak. De categorieën zijn, van zwaar naar licht:

- *Categorie 1 (spoedeisend):*

Hierbij wordt direct de sanctie opgelegd. Bij categorie 1-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. Er is dan geen ruimte om eerst een zienswijze te vragen, vanwege de spoedeisendheid. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij verstoring van de openbare orde in relatie tot het schenken van alcohol. In dat geval kan het nodig zijn direct op te treden. De verwachting is dat het zelden nodig is direct in te grijpen.

- *Categorie 2:*

Categorie 2-overtredingen zijn ernstige overtredingen maar er is geen sprake van een acute (gevaar)situatie. In dit geval wordt eerst een voornemen kenbaar gemaakt tot het opleggen van een sanctie, om vervolgens (in de 2^e stap) de sanctie zelf op te leggen. Een overtreding kan ook als categorie 2 worden aangemerkt als er verzwarende omstandigheden met betrekking tot de overtreder aan de orde zijn. Er zijn twee varianten binnen deze categorie:

- a. Het voornemen heeft alleen tot doel een zienswijze te verkrijgen tegen de op te leggen handhavingsbeschikking. Hiervoor wordt meestal een termijn van 2 weken gesteld, maar hiervan kan worden afgeweken. Daarna wordt de sanctie definitief opgelegd. Deze variant is bijvoorbeeld van toepassing indien de wet zelf geen ruimte geeft om iets anders te doen. Zo is in de Drank- en Horecawet een aantal gronden benoemd, waarbij de burgemeester de vergunning moet intrekken. Ook bij overtredingen die niet te herstellen zijn worden op deze manier afgedaan. Bijvoorbeeld het verstrekken van drank aan personen kennelijk jonger dan 16 jaar. In dat geval wordt een bestuurlijke boete opgelegd, voorafgegaan door het voornemen ter verkrijging van een zienswijze.
- b. Het voornemen geeft, naast het doel een zienswijze binnen 2 weken te verkrijgen, de overtreder de gelegenheid zelf de overtreding ongedaan te maken binnen een redelijke termijn. De last wordt pas opgelegd indien na het verstrijken van die redelijke termijn de overtreding nog steeds voortduurt.

- *Categorie 3:*

Categorie 3-overtredingen zijn de overige overtredingen. Deze overtredingen zijn in ernst geringer van aard. Daarbij valt te denken aan het niet ter plaatse kunnen tonen van een verstrekte vergunning, of een terras dat buiten de vergunde afmetingen is uitgestald. In dat geval wordt eerst een ambtelijke waarschuwing gegeven, dan in de 2^e stap het voornemen tot opleggen van de sanctie, en pas in stap 3, bij volharding in de overtreding, volgt de sanctie.

In schema:

Overtreding	Acties
Categorie 1	Direct toepassen sanctie Geen begunstigingstermijn
Categorie 2a	<ol style="list-style-type: none"> Bestuurlijke waarschuwing: termijn zienswijze bekend maken Sanctiebeschikking (opleggen last onder dwangsom / bestuursdwang/intrekking vergunning/boetebeschikking/ etc) <p>In geval van herstelsanctie, indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <ol style="list-style-type: none"> Uitvoeren sanctie (verbeuren en innen dwangsom / uitvoering bestuursdwang)
Categorie 2b	<ol style="list-style-type: none"> Bestuurlijke waarschuwing <ul style="list-style-type: none"> Voornemen met hersteltermijn⁸ bekend maken Termijn zienswijze bekend maken <p>Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <ol style="list-style-type: none"> Sanctiebeschikking (opleggen last onder dwangsom / bestuursdwang/schorsing vergunning/boetebeschikking / etc) <p>In geval van herstelsanctie, indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <ol style="list-style-type: none"> Uitvoeren sanctie (verbeuren en innen dwangsom / uitvoering bestuursdwang)
Categorie 3	<ol style="list-style-type: none"> Brief met hersteltermijn <p>Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <ol style="list-style-type: none"> Bestuurlijke waarschuwing <ul style="list-style-type: none"> Voornemen met hersteltermijn bekend maken; Termijn zienswijze bekend maken. <p>Indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <ol style="list-style-type: none"> Sanctiebeschikking (opleggen last onder dwangsom / bestuursdwang / schorsen vergunning / opleggen boetebeschikking en boete innen / etc.) <p>In geval van herstelsanctie, indien <u>niet</u> tijdig hersteld:</p> <ol style="list-style-type: none"> Uitvoeren sanctie (verbeuren en innen dwangsom / uitvoering bestuursdwang)

In de sanctietabel, een aparte excel-lijst behorend bij dit beleid, wordt per overtreding van de DHW en de Apv betreffende horeca-exploitatie aangegeven welk stappenplan (1, 2a, 2b of 3) wordt gevolgd en welke sancties worden ingezet als de stap tot het opleggen van een sanctie is bereikt. In [Bijlage 1](#) is een toelichting op de sanctietabel opgenomen.

In de sanctietabel is, daar waar de last onder dwangsom de sanctie is, de minimale hoogte van het dwangsombedrag opgenomen. Er kan, afhankelijk van de omstandigheden/situatie, een hoger bedrag worden opgelegd. Hiervoor is gekozen, omdat we weinig ervaring hebben met welk bedrag een prikkel voor de overtreder vormt om de overtreding ongedaan te maken. Dit kan per onderneming

⁸ De lengte van de termijn wordt bepaald aan de hand van het soort overtredingen en de termijn waarbinnen deze overtredingen redelijkerwijs kunnen worden verholpen.

en situatie verschillen. Reden om de hoogte van de dwangsom nu alleen met een minimum aan te geven. Daarmee geven we onszelf enige ruimte om het juiste bedrag vast te stellen. Het bedrag hoort in redelijke verhouding te staan tot de aard van de overtreding, en het herstel ervan. Voor de bestuurlijke boete geldt dat de hoogte wettelijk is vastgelegd in het *Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet*. Hiervan kan niet worden afgeweken.

Als de toezichthouder een overtreding constateert, past hij het handhavingstappenplan (zie paragraaf 4.2.3) en de sanctietabel (aparte bijlage, met toelichting daarop in bijlage 1) toe. Hiervan kan, gemotiveerd, worden afgeweken. Afwijken kan in geval van bijzondere omstandigheden gewenst zijn. Het doel is immers het komt tot (verbetering van) naleving van de regels. In sommige gevallen kan afwijking van het stappenplan leiden tot een beter resultaat. Dit kan betekenen dat een extra tussenstap of een andere sanctie wordt gekozen, afhankelijk van de urgentie en de daarop te maken belangenafweging.

Mogelijk in afwijking van het stappenplan wordt in 2013 bij de eerste controle van een bedrijf/instelling op naleving van de Drank- en Horecawet, en alleen dan, bij overtreding geen sanctie opgelegd, tenzij het een categorie 1-overtreding betreft. De regels rond de horeca-exploitatie zijn sinds 2010 bekend, reden om het gewone stappenplan te volgen. Dit geldt echter niet voor bedrijven die nog niet beschikken over een horeca-exploitatievergunning als gevolg van het feit dat deze bedrijven sinds de inwerkingtreding van het Beleid horeca-exploitatie 2010 nog niet door de gemeente zijn benaderd tot het doen van een aanvraag.

Recidive

In geval van herhaling van de overtreding binnen een bepaalde tijd wordt strenger opgetreden. Dit kan gelegen zijn in het volgen van minder stappen, maar ook in het opleggen van een andere/zwaardere sanctie. Algemeen geldt, voor zover in bijlage 1 niet anders is bepaald, dat indien een alcoholverstrekker of alcoholgebruiker dezelfde overtreding binnen twee jaar na de laatste constatering begaat dit als recidive wordt beschouwd, ook als er toen geen sanctiebeschikking is opgelegd. 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 (geweest), ligt het voor de hand in geval van recidive te kiezen voor een ander (effectief) sanctiemiddel.

4.2.5 Nalevingscommunicatie

Het effect van toezicht en handhaving kan toenemen door communicatie als extra instrument in te zetten. Planmatige communicatie gekoppeld aan toezicht en handhaving, om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen, wordt ook wel handhavingscommunicatie of nalevingscommunicatie genoemd. Het werkingsprincipe is gebaseerd op het vergroten van de subjectieve pakkans. Hoe hoog schat iemand die de regels overtreedt, de kans in dat hij bij een controle gepakt wordt? Deze subjectieve pakkans is medebepalend voor het uiteindelijke naleefgedrag.

Communicatie kan op verschillende momenten en manieren ingezet worden. Een voorbeeld is de 'zichtbare leeftijdsgrenzencontrole', waarbij de inspecteurs de controles in uniform uitvoeren. Dit heeft een preventieve werking. Ook kan gecommuniceerd worden over toezichtsplannen, resultaten van nalevingsonderzoek en handhavingsacties en best practices binnen de gemeente.

Eind 2012 heeft een informatiebijeenkomst voor de paracommerciële instellingen in Nieuwegein plaatsgevonden. Daarnaast zal begin 2013 een informerende brief over de wetswijziging aan alle drankverstrekkers worden gestuurd. De toezichtbezoeken zelf zullen in 2013 ook worden benut om ondernemers mondeling te informeren en uitleg te geven. Verdere invulling van communicatie vergt capaciteit en inzet, die vooralsnog niet voorhanden is. Mogelijk dat aan communicatie ook in regionale samenwerking verder invulling kan krijgen.

5 Jaarprogramma 2013

In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoeveel controles jaarlijks worden uitgevoerd, met een inschatting van de tijdsinzet. Uitgangspunt voor het bepalen van de aantallen is het huidige bestand aan verleende drankvergunningen en niet-vergunningplichtige drankverstrekkers, in combinatie met de doelen .

De instrumenten die worden ingezet zijn:

- In 2013 wordt 3x een leeftijdsgrenzeninspectie uitgevoerd bij de branches café's/bars, sportverenigingen, snackbars en supermarkten;
- In 2013 wordt 1x een leeftijdsgrenzeninspectie uitgevoerd bij slijterijen.
- Er wordt minimaal 1x per jaar bij café's/bars in de avond-/nachten gecontroleerd op de aanwezigheid van een leidinggevende, én of barpersoneel aan een reeds beschonken persoon wordt geschonken;
- Er wordt 1x per 2 jaar een basiscontrole bij alle paracommerciële instellingen uitgevoerd op de regels van de Drank- en horecawet, de verordening, de drank- en horecavergeving en de horeca-exploitatievergunning.
- Er wordt minimaal 1x per 5 jaar een basiscontrole uitgevoerd bij alle alcoholverstrekkers op regels van de Drank- en Horecawet, Algemene plaatselijke verordening en op basis van deze wetgeving geldende vergunningen/ontheffingen.

Voor de tijdsinschatting zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Voor het uitvoeren van een controle is het kengetal van de NVWA gehanteerd. De kengetallen van de NVWA zijn:

- Leefijdsgrenzeninspectie: 1,5 uur
- Basiscontrole: 0,5 uur

Dit kengetal is exclusief reistijd en administratie. Voor een reëel kengetal is daarom de controletijd van de NVWA vermeerderd met een half uur voor de reistijd, en een kwartier voor de registratie van de controle in het backofficesysteem. Voor de avond/nachtcontroles bij café's gaan we ervan uit dat deze niet in duo's hoeven te worden afgelegd. Voor deze specifieke controle bestaat geen NVWA-kengetal en hebben die zelf bepaald.

De Nieuwegeinse kengetallen voor toezicht komen daarmee op:

- Leefijdsgrenzeninspectie: 2,25 uur
- Basiscontrole: 1,25 uur
- Avond/nachtcontrole: 1,5 uur

De aantallen en uren voor toezicht zijn in onderstaande tabel weergegeven:

Branchetype	Aantal	Leeftijdsgrenzen		Basiscontrole		Avond/nacht		Totaal aantal controles	Uren totaal
		Aantal controles	uren	Aantal controles	uren	Aantal controles	uren		
Sportverenigingen (kantines)	22	66	148,5	11	13,75	0	0	77	162,25
Sociaal-cultureel (buurthuizen, kerken, etc)	15	0	0	7	8,75	0	0	7	8,75
Restaurants	35	0	0	1	1,25	0	0	1	1,25
Cafés	16	48	108	3	3,75	16	24	67	135,75
Slijterijen	8	8	18	2	2,5	0	0	10	20,5
Recreatieruimten	3	0	0			0	0	1	1,25
Partycentrum	2	0	0	1	1,25	0	0	0	0
Hotel	1	0	0			0	0	0	0
Cafeteria	6	18	40,5	1	1,25	0	0	19	41,75
Supermarkten/warenhuis	13	39	88	2	2,5	0	0	41	90
Ontheffingen art. 35 DHW evenementen	20	4	9	0	0	0	0	4	9
Totaal	141	183	412	28	35	16	24	224	470,5

Bovenstaande gegeven betreffen uitsluitend de inzet op toezicht middels bovengenoemde instrumenten. Dit is exclusief toezicht naar aanleiding van klachten en toezicht op art. 45 DHW zinvol is (strafbaarstelling jeugd indien men alcohol bij zich heeft op/in publiek toegankelijk plaatsen). Voor dat laatste zal de toezichthouder afstemmen met de wijkmanagers en politie op welke locaties controles hierop zinvol zijn.

Indien overtredingen worden gesignaleerd in het kader van toezicht volgt handhaving. Hiervan kunnen we slechts een globale inschatting geven.

De NVWA kan niet aangeven hoe vaak een overtreding bij een controle wordt geconstateerd. Volgens de NVWA hangt dit percentage sterk af van een goede voorverkenning, waarbij duidelijk moet worden op welke dag, tijd en bij welke locatie een leeftijdsgrenzencontrole zinvol is. Verder zegt een landelijk overtredingspercentage niets over de lokale situatie. Het percentage bij een basiscontrole verschilt ook per gemeente volgens de NVWA. Daarnaast hangt de inzet op handhaving af van de sanctiestrategie van de gemeente, oftewel wanneer eerst wordt gewaarschuwd, dan wel meteen een sanctie wordt opgelegd. Ten aanzien van de sanctie bestuurlijke boete hanteert de NVWA de volgende kengetallen:

- Opstellen boeterapport leeftijdsgrenzeninspectie: 2 uur
- Opstellen boeterapport basiscontrole: 1 uur
- Juridisch toets + opstellen boetebeschikking: 1,5 uur
- Administratieve verwerking per poststuk: 0,5 uur

Voor de inzet op handhaving doen we de volgende aannames:

- Bij 20% van de leeftijdsgrenzeninspecties verwachten we een overtreding te constateren. Deze aanname doen we omdat de pakkans tijdens een 1,5 uur durende leeftijdsgrenzeninspectie mogelijk niet zo groot is;
- Bij 50% van de basis- en avond-/nachtcontroles verwachten we een overtreding te constateren. Deze aanname doen we omdat we op voorhand niet de actualiteit van de drankvergunning met betrekking tot de daarop vermelde leidinggevendenden kunnen inschatten.

In 2013 volgt bij de eerste controle, en alleen dan, hooguit een waarschuwing, geen sanctie. Indien bij volgende controles overtredingen worden geconstateerd, volgt:

- Bij leeftijdsgrenzeninspecties een bestuurlijke boete;
- Bij basiscontroles veelal een last onder dwangsom.

Indien geen overtredingen worden geconstateerd volgt altijd een afrondende brief.

De inzet op handhaving zou met deze aannames in 2013 komen op:

	Aantal waarschuwingen	uren	Aantal bestuurlijke boetes	uren	Aantal afrondende brieven	uren	Totaal uren
Leeftijdsgrenzen	11,4	28,5	34,3	137	146	146	312
Basiscontrole	14,3	35	niet	0	14	14	49
Avond/nachtcontrole	8	20	niet	0	8	8	28
Totaal	33,7	83,5	34,3	137	166	166	389

De inzet op toezicht en handhaving van de Drank- en Horecawet in 2013 wordt hiermee geraamd op 862 uur, overeenkomend met 0,63 fte. Daarvan is 0,51 fte gemoeid met toezicht, en 0,12 fte met juridische en administratieve ondersteuning. Hierbij is geen rekening gehouden met controles naar aanleiding van klachten en handhavingsverzoeken.

Bijlage 1 Toelichting op sanctietabel

Art. 3 DHW Drankverstrekking zonder vergunning

Het uitoefenen van een horeca- of slijtersbedrijf zonder vergunning is niet toegestaan (art. 3 DHW eventueel i.c.m. art. 25 DHW).

Zicht op legalisatie

In dit geval is een vergunning wel aangevraagd, maar nog niet verleend. In dat geval wordt een (voornemen tot) last onder dwangsom opgelegd tot het staken van de uitoefening van het horeca- of slijtersbedrijf. De last kan niet inhouden het gelasten tot aanvragen van een vergunning.

In de sanctietabel is geen hersteltermijn opgenomen, maar is aangegeven dat hier maatwerk moet worden geleverd als het om de te stellen termijn. Deze zal zijn afgestemd op de termijn die nog nodig is om tot het verlenen van de vergunning te komen. Volgens art. 4:13, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient de vergunning binnen 8 weken na aanvraag te worden verleend. Indien daar reden toe is mag dit eenmalig met een redelijke termijn worden verlengd, op grond van art. 4:14, derde lid Awb.

De hoogte en frequentie van de dwangsom moeten proportioneel zijn en is daarom afhankelijk gesteld van het vloeroppervlak van de horeca- of slijtlokaliteit.

Geen zicht op legalisatie

In dit geval is geen vergunning aangevraagd, of een vergunning aangevraagd terwijl deze niet verleend zal worden. In veel gevallen zal een exploitatie te legaliseren zijn. Reden om met enige coulance hiermee om te gaan, tenzij sprake is van drankverstrekking:

- terwijl de drankvergunning is ingetrokken;
- terwijl de drankvergunning is geweigerd;
- alcohol wordt verstrekt in een alcoholvrij horecabedrijf.

In deze gevallen zal de vergunning niet verleend kunnen worden, en ligt een last onder bestuursdwang meer in de rede. Deze kan inhouden het verwijderen van alcoholhoudende drank uit het bedrijf. Wordt hieraan geen gehoor gegeven dan doet de burgemeester dat, waarbij de kosten van verwijdering en opslag op het bedrijf worden verhaald. Daarnaast kunnen de (bier)tappunten door ons worden verzegeld. In dat geval kan ook worden overwogen om gelijktijdig een proces-verbaal of bestuurlijke boete op te maken. In overleg met de Officier van Justitie kan de drank in beslag worden genomen.

Het sluiten van het bedrijf is te rigoreus bij alleen het ontbreken van een drankvergunning. Bij sluiting zou helemaal geen exploitatie meer mogelijk zijn, terwijl een bedrijf zonder drankvergunning wel niet-alcoholhoudende drank en eten kan verstrekken.

Art. 8 DHW Leidinggevende voldoet niet langer aan een of meerdere aan hem gestelde vereisten

Art. 10 DHW Inrichting voldoet niet langer aan een of meerdere gestelde inrichtingseisen

Er gelden bijzondere eisen met betrekking tot het levensgedrag van de leidinggevende(n) (art. 8, eerste lid, onder b DHW). Het *Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999* stelt daarnaast bijzondere eisen ten aanzien van zedelijk gedrag (art. 8, tweede lid DHW) van de leidinggevendens. Daarnaast moeten zij kennis en inzicht hebben in sociale hygiëne (art. 8, derde t/m zesde lid DHW). De inrichting zelf moet ook voldoen aan eisen van sociale hygiëne (art. 10 DHW).

De Drank- en Horecawet geeft geen ruimte in de op te leggen sanctie: bij het niet (meer) voldoen aan artikel 8 en 10 DHW moet de vergunning worden ingetrokken (art. 31, eerste lid, sub b DHW). In het voornemen wordt opgenomen dat binnen 1 tot 12 weken aan de vereisten moet worden voldaan, of dat er een nieuwe leidinggevende moet worden gemeld conform art. 30a DHW. Indien hieraan niet wordt voldaan, en alleen dan, volgt intrekking van de drankvergunning. Indien vervolgens toch het bedrijf wordt uitgeoefend terwijl de vergunning is ingetrokken, volgt de strategie genoemd bij art. 3 DHW.

De leidinggevende komt, indien sprake is van veroordeling in de zin van het *Besluit eisen zedelijk gedrag*, vervolgens de komende vijf jaar niet meer in aanmerking voor een vergunning (zie art. 3, vierde lid, art. 4, vierde lid en art. 5, tweede lid van het *Besluit eisen zedelijk gedrag Drank en Horecawet 1999*). De tijd die een leidinggevende in detentie heeft doorgebracht, telt niet mee voor deze termijn.

Wanneer een leidinggevende is veroordeeld omdat deze heeft gediscrimineerd, dan kan dit tot gevolg hebben dat niet langer wordt voldaan aan de moraliteitseisen (art. 4, eerste lid, onder c *Besluit eisen zedelijk gedrag DHW 1999*). Daarnaast kan discriminatie de oorzaak zijn van openbare orde problemen. In die gevallen kan dit leiden tot het intrekken van de vergunningen.

Artikel 12 DHW Drank verstrekken in niet vergunde lokaliteit

Hierbij wordt ook art. 3 DHW overtreden. Daarom wordt dit als een categorie 2b-overtreding aangemerkt, en niet als een categorie 3-overtreding. In het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom wordt de ondernemer slechts 1 dag in de gelegenheid gesteld de overtreding te herstellen, door geen drank vanuit de niet-vergunde lokaliteit meer te verstrekken. Bij een volgende constatering wordt de last opgelegd met eveneens een begunstigingstermijn van 1 dag. Bij deze tweede constatering zal ook proces-verbaal dan wel een bestuurlijke boete volgen.

Art. 13, eerste lid DHW Verbod verstrekking alcohol voor gebruik elders dan ter plaatse

Art. 13, tweede lid DHW Verbod verstrekking alcohol voor gebruik ter plaatse in slijtersbedrijf

In het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom wordt de ondernemer slechts 1 dag in de gelegenheid gesteld de overtreding te herstellen, door geen drank vanuit de niet-vergunde lokaliteit meer te verstrekken. Bij een volgende constatering wordt de last opgelegd met eveneens een begunstigingstermijn van 1 dag. Bij deze tweede constatering zal ook proces-verbaal dan wel een bestuurlijke boete volgen.

Art. 14, eerste lid DHW Verbod andere activiteiten in slijterij

Deze overtreding is minder in ernst, maar wel snel te beëindigen door de overtreder. Daarom wordt deze overtreding aangemerkt als een categorie 3-overtreding, maar met korte termijnen. In de eerste brief wordt verzocht de activiteiten binnen een dag te staken en gestaakt te houden. Vervolgens wordt in het voornemen tot opleggen last onder dwangsom een zienswijzetermijn van een week gegeven. Daarna volgt de last onder dwangsom tot het staken van de activiteiten met een begunstigingstermijn van 1 dag.

Art. 14, tweede lid en 15, eerste lid DHW Verbod kleinhandel in horecalokaliteit of op terras

Deze overtreding is minder in ernst, maar wel snel te beëindigen door de overtreder. Daarom wordt deze overtreding aangemerkt als een categorie 3-overtreding, maar met korte termijnen. In de eerste brief wordt verzocht de goederen binnen een dag te verwijderen. Vervolgens wordt in het voornemen tot opleggen last onder dwangsom een zienswijzetermijn van een week gegeven. Daarna volgt de last onder dwangsom tot verwijderen van de goederen met een begunstigingstermijn van 1 dag.

Art. 15, tweede lid DHW Verbod rechtstreekse verbinding tussen slijterij en andere neringruimte voor kleinhandel

De begunstigingstermijn hangt hier af van de maatregelen die nodig zijn om een vrije neringruimte (1 of 2 m) te realiseren.

Artikel 17 DHW Verbod verstrekken drank anders dan in gesloten verpakking

In eerste brief en het voornemen wordt een hersteltermijn van 1 week gehanteerd, in de last zelf wordt de begunstigingstermijn verkort tot 1 dag.

Artikel 18, eerste en tweede lid DHW Verkoopverbod zwak-alcoholhoudende drank anders dan in slijters- of levensmiddelenbedrijf

Dit kan tevens een overtreding van art. 3 en 25 DHW zijn. In de vooraankondiging aangeven dat de drank binnen een dag verwijderd moet worden. Idem in de dwangsombeschikking.

Artikel 19, eerste lid DHW Verbod op bestelservice sterke drank

Artikel 19, tweede lid DHW Verbod op bestelservice zwak-alcoholhoudende drank

In de vooraankondiging een week de tijd geven voor een zienswijze. In de last zelf een begunstigingstermijn van 1 dag. Eventueel wordt naast de dwangsom een proces-verbaal opgemaakt of bestuurlijke boete opgelegd.

Art. 20, eerste en tweede lid DHW Drankverstrekking aan personen kennelijk jonger dan 16 resp. 18 jaar

De kern van de bepaling is dat van een persoon die niet onmiskenbaar ouder is dan 15 respectievelijk 17 jaar de leeftijd moet worden geverifieerd door de drankverstrekker. De drankverstrekker dient daartoe om een identificatiebewijs te vragen (artikel 20, vierde lid DHW) bij de kassa. Indien hij hierom niet vraagt, is sprake van overtreding van artikel 20, eerste of tweede lid DHW.

- *Horeca (consumptie ter plaatse):*
Bij de eerste en tweede constatering volgt een bestuurlijke boete, zonder voorafgaande waarschuwing. Bij de derde constatering binnen een jaar na de eerste constatering volgt schorsing voor de periode van 1 tot 12 weken van de drankvergunning. Daarmee wordt een vergelijkbaar effect verkregen als de 'three strikes out' bij de niet-vergunningplichtige detailhandel.
- *niet-vergunningplichtige detailhandel (supermarkten, warenhuizen, snackbars, bezorgdiensten, e.d.):*
Supermarkten en warenhuizen zijn niet vergunningplichtig op grond van de DHW. Indien dranken en spijzen niet ter plaatse worden genuttigd is ook geen horeca-exploitatievergunning op grond van de Apv vereist. Het instrument schorsen of intrekken van de vergunning is dus geen optie.
Bij elke constatering dat niet om een identificatie wordt gevraagd dan wel daadwerkelijk drank wordt verstrekt aan een persoon die niet onmiskenbaar ouder is dan 15 jaar wordt een bestuurlijke boete opgelegd.
Indien binnen 12 maanden drie keer is geconstateerd dat van een persoon kennelijk jonger dan 16 jaar niet om een ID is gevraagd en/of drank is verstrekt volgt de three strikes out maatregel voor een periode van 1 tot 12 weken, zo nodig afgedwongen middels een last onder bestuursdwang. In dit geval kan niet gelijktijdig een bestuurlijke boete worden opgelegd. De duur van de maatregel zal worden bepaald aan de hand van de uitgangspunten verwoord in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel, waarbij is uitgegaan van een gemiddelde winstderving van € 1800 per week ontzegging.
- *Slijterij*
Slijterijen zijn vanwege de verkoop van sterke drank vergunningplichtig op grond van de DHW. Het betreft hier geen horeca-exploitatie in de zin van de Apv. De "three strikes out" maatregel is beperkt tot niet-vergunningplichtige drankverstrekkers, dus kan niet bij slijterijen worden ingezet.
Bij de eerste en tweede constatering dat niet om een identificatie wordt gevraagd dan wel daadwerkelijk drank wordt verstrekt aan een persoon die niet onmiskenbaar ouder is dan 15 respectievelijk 17 jaar, wordt een bestuurlijke boete opgelegd.
Bij de derde constatering, binnen een jaar na de eerste constatering, wordt de drankvergunning voor een periode van 1 tot 12 weken geschorst. Daarmee wordt

een vergelijkbaar effect verkregen als de 'three strikes out' bij de niet-vergunningplichtige detailhandel.

Art. 20, derde lid DHW Persoon < 16 jaar, zonder toezicht van persoon 21 jaar of ouder, toegelaten in slijtersbedrijf

In de vooraankondiging een week de tijd geven voor een zienswijze. In de last zelf een begunstigingstermijn van 1 dag.

Art. 20, zesde lid DHW Dronken personen of onder invloed van drugs toegelaten in horeca- en slijtersbedrijf

Het is niet toegestaan dronken personen aanwezig te laten zijn in de horeca-inrichting of op het terras (art. 20, zevende lid DHW). Als aangenomen kan worden dat alcoholverstrekking zal leiden tot verstoring van openbare orde, veiligheid of zedelijkheid, dan is alcoholverstrekking verboden (art. 21 DHW). Tegen overtreding van artikel 20, zesde en zevende lid en artikel 21 DHW kan geen boeterapport worden opgemaakt, maar enkel een proces-verbaal. De leidinggevende wordt mondeling verzocht de dronken personen de deur te wijzen. Indien hieraan geen gehoor wordt gegeven volgt proces-verbaal en zal de politie om bijstand worden verzocht voor het verwijderen van de dronken personen uit de inrichting.

Art. 20, zevende lid DHW Onder invloed (dronken of drugs) aan het werk zijn in horeca- en slijtersbedrijf

Op grond van artikel 20, zevende lid DHW is het verboden in kennelijke staat van dronkenschap of kennelijk onder invloed van andere psychotrope stoffen dienst te doen in een slijtlokaliteit of horecalokaliteit. Dit is dus niet per se de leidinggevende.

In dat kader is het is niet acceptabel dat een leidinggevende en/of dienstdoende medewerker onder invloed van alcohol of psychotrope stoffen verkeert. Temeer omdat de leidinggevende(n) juist de bezoekers van de horeca-inrichting moeten kunnen aanspreken op hun gedrag. Daarom wordt hiertegen direct opgetreden.

De leidinggevende die onder invloed verkeert wordt mondeling verzocht zijn werkzaamheden neer te leggen. Als hieraan geen gehoor wordt gegeven volgt proces-verbaal (tegen overtreding kan geen bestuurlijke boete worden opgelegd). De horeca-inrichting kan niet geopend zijn als er geen leidinggevende aanwezig is. Dat wil zeggen dat, als er geen vervanging binnen een kort tijdbestek is voor de betreffende leidinggevende, de horeca-inrichting voor dat moment zal moeten sluiten. In dat geval is sprake van spoedbestuursdwang. In de beschikking zal tevens worden opgenomen dat bij een volgende constatering de burgemeester de vergunning kan schorsen of intrekken.

Art. 24, eerste en tweede lid DHW Geen leidinggevende of vereiste persoon aanwezig in horeca- en slijtersbedrijf

Art. 24, derde lid DHW Verkoop alcohol/dienst door personen < 16 jaar

Deze overtreding valt direct te beëindigen. Als er geen leidinggevende of vereiste persoon aanwezig is zal worden gevraagd tot vervanging binnen een kort tijdbestek, met de drankverstrekker ter plaatse af te stemmen. Indien een persoon jonger dan 16 jaar dienst doet wordt de leidinggevende/barvrijwilliger gevraagd de 16-jarige

persoon de werkzaamheden te laten beëindigen. Indien hieraan geen gehoor wordt gegeven, of er is geen leidinggevende/geïnstrueerde barvrijwilliger op korte termijn aanwezig, dan zal de verstrekking van alcoholhoudende drank gestaakt moeten worden. In dat geval is sprake van spoedbestuursdwang. Tegelijkertijd zal een bestuurlijke boete worden opgelegd. In de beschikking zal tevens worden opgenomen dat bij een volgende constatering de burgemeester de vergunning kan schorsen of intrekken.

Art. 25, eerste lid DHW Verbod aanwezigheid alcoholhoudende drank, behoudens uitzondering

Als er uitsluitend sprake is van de aanwezigheid en niet een combinatie met art. 3 DHW, dan wordt dit als een categorie 3-overtreding aangemerkt. Er wordt een begunstigingstermijn van een week gehanteerd.

Art. 25, tweede lid DHW Verbod nuttigen alcoholhoudende drank ter plaatse, in niet zijnde horecabedrijf, behoudens uitzondering

Handhaving vindt plaats in drie stappen, omdat er geen sprake is van bedrijfsmatigheid. Omdat de overtreding direct te beëindigen is, wordt een begunstigingstermijn van 1 dag gehanteerd.

Art. 30 DHW Vergunninghouder heeft geen melding gedaan van wijzigingen
Art. 30a DHW Geen melding nieuwe leidinggevende/doorhalen niet meer werkzame leidinggevende

Er is geen beleidsruimte, de vergunning moet worden ingetrokken. Desondanks wordt eerst nagegaan of een gewijzigde vergunning kan worden verleend. Zo ja, dan volgt een voornemen tot intrekken van de vergunning, waarin één week wordt gegeven de wijziging alsnog te melden. Na verstrijken van de hersteltermijn, zonder melding van wijziging, wordt de vergunning ingetrokken. In het geval van gewenste bijschrijving van een nieuwe leidinggevende is vooraf niet na te gaan of dit legaliseerbaar is, omdat de antecedenten moeten worden gecheckt. In dat geval mag deze leidinggevende niet dienstdoen als leidinggevende, totdat de wijziging van de vergunning een feit is. Indien hieraan geen gehoor wordt gegeven wordt de vergunning direct ingetrokken.

Art. 31, eerste lid DHW Gevaar voor openbare orde, veiligheid of zedelijkheid door voorgedane feiten

Er is geen beleidsruimte, de vergunning moet worden ingetrokken, als dit uit afweging van feiten volgt. Afhankelijk van het gevaar wordt de vergunning zo spoedig mogelijk ingetrokken. Van belang daarbij, zeker in dit geval, is een zorgvuldige motivering.

Art. 31, tweede lid DHW Handelen in strijd met vergunningvoorschriften of DHW

In principe merken we dit aan als categorie 2-overtreding, maar afhankelijk van het soort overtreding kan hiervan worden afgeweken. Ook de te stellen begunstigingstermijn is afhankelijk van het soort overtreding. De vergunning kan worden ingetrokken. Dit artikel maakt schorsen mogelijk. Maar in principe wordt bij

overtreding van de DHW de werkwijze gevolgd zoals bij dat artikel staat vermeld in de rest van de sanctietabel.

Art. 31, derde lid DHW Wet BiBob en minimaal 3x weigeren bijschrijven persoon op aanhangsel

In principe merken we dit aan als categorie 2-overtreding. De vergunning kán worden ingetrokken. We kiezen echter in eerste instantie voor het minder zware sanctiemiddel schorsing van de vergunning.

Artikel 35, eerste lid DHW Zonder ontheffing zwak-alcoholhoudende drank verstrekken

Dit betreft ontheffingen voor bijzondere gelegenheden van tijdelijke aard. Hieronder vallen met name de evenementen. Indien wordt verstrekt zonder ontheffing wordt de organisator eerst in de gelegenheid gesteld dit te beëindigen. Indien hieraan geen gehoor wordt gegeven volgt proces-verbaal vanwege drankverstrekking zonder ontheffing, in samenhang met artikel 3 DHW. De verkooppunten zouden kunnen worden gesloten of de drank zou eventueel bestuursrechtelijk (spoedbestuursdwang) dan wel strafrechtelijk (na overleg met justitie) in beslag genomen kunnen worden.

Artikel 35, tweede lid DHW Niet voldoen aan ontheffingsvoorschriften

Indien mogelijk mondeling (ter plaatse) verzoeken om wel aan de voorschriften te voldoen. Indien hieraan geen gehoor wordt gegeven volgt proces-verbaal of bestuurlijke boete. Ook nu kan de verkoop worden gesloten of de drank bestuursrechtelijk of strafrechtelijk in beslag worden genomen.

Artikel 35, vierde lid DHW Ontheffing niet ter plaatse aanwezig

Vanwege de tijdelijke aard van de gelegenheid is direct handhaven de enige optie. Daartoe wordt mondeling gevraagd om de ontheffing op te halen. Wordt hieraan geen gehoor gegeven, dan volgt een bestuurlijke boete.

Art. 45 DHW <16-jarige heeft alcohol op publiek toegankelijke plaats

Het is degene die de leeftijd van 16 jaar nog niet heeft bereikt, verboden op voor het publiek toegankelijke plaatsen alcoholhoudende drank aanwezig te hebben of voor consumptie gereed te hebben, met uitzondering van plaatsen waar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse wordt verstrekt (art. 45 DHW). Deze overtreding is enkel af te doen met een proces-verbaal.

Paracommercie: art. 4 DHW en verordeningsregels

Schenktijden

In de verordening worden schenktijden vastgelegd. Het schenken buiten deze schenktijden wordt als categorie 3-overtreding behandeld. Bij herhaling binnen één jaar kan hiervan worden afgeweken, zowel qua categorie als op te leggen sanctie. Daarbij valt te denken aan het opleggen van een bestuurlijke boete, in plaats van een last onder dwangsom.

Aantal bijeenkomsten

In de verordening worden regels gesteld aan het maximale aantal te houden bijeenkomsten per jaar:

- van persoonlijke aard;
- die gericht zijn op personen die niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de desbetreffende rechtspersoon betrokken zijn.

Deze bijeenkomsten moeten bovendien vooraf worden gemeld bij de burgemeester.

Overtreding wordt als categorie 3-overtreding behandeld. Bij herhaling binnen één jaar kan hiervan worden afgeweken, zowel qua categorie als op te leggen sanctie. Daarbij valt te denken aan het opleggen van een bestuurlijke boete, in plaats van een last onder dwangsom.

Alcoholmatiging: verordeningregels rond happy hours, leeftijden gekoppeld aan sluitingstijden, etc.

Deze regels zijn in Nieuwegein nog niet ingevuld. Desondanks wordt hier een voorschot genomen daarop, mochten de regels worden gesteld en overtreden.

Art. 25a: Horecabedrijf of slijtersbedrijf houdt zich niet aan het verbod en de beperkingen (ingesteld op geografische gebieden, de aard van de inrichting en in tijd)

Art. 25b: Bedrijf (andere detailhandel dan slijtersbedrijf) houdt zich niet aan het verbod en de beperkingen (ingesteld op geografische gebieden en tijd)

In deze gevallen wordt overtreding in principe afgehandeld als categorie 3-overtreding.

Art. 25c: Horecabedrijf laat personen onder de toegestane leeftijd toe in horecalokaliteit en terrassen

Art. 25d: verordeningregels over happy hours/prijsacties

Bij overtreding van deze door de verordening gestelde regels, wordt dit aangemerkt als categorie 2a overtreding: in het voornemen tot last onder dwangsom wordt alleen een zienswijze-termijn gegund, waarna de last definitief wordt. Bij de volgende constatering volgt verbeuring van de dwangsom.

Indien binnen één jaar na de laatste constatering opnieuw dezelfde regel wordt overtreden volgt direct een bestuurlijke boete en het voornemen tot schorsing van de drankvergunning. Hiertegen kan de vergunninghouder een zienswijze indienen. Bij een volgende constatering wordt de vergunning dan daadwerkelijk geschorst.

Art. 2:28 Apv Exploitatie horecabedrijf/terras zonder vergunning

Voor wat betreft de horeca-exploitatie merken we hierbij op dat we als gemeente zelf een inhaalslag moeten maken, sinds in 2010 een nieuw horeca-exploitatiebeleid is vastgesteld. Voorheen zijn alleen bedrijven met een terras vergund. Naar schatting zijn er nog zo'n 85 horecabedrijven die niet beschikken over een horeca-exploitatievergunning op grond van de Apv. Dit ligt buiten hun schuld. De gemeente is van plan deze inhaalslag in 2013 te maken.

In veel gevallen zal een exploitatie te legaliseren zijn. Reden om met enige coulance hiermee om te gaan, tenzij sprake is van exploitatie/drankverstrekking plaatsvindt:

- terwijl de vergunning(en) is/zijn ingetrokken;
- terwijl de vergunning(en) is/zijn geweigerd;
- alcohol wordt verstrekt in een alcoholvrij horecabedrijf;
- nadat de exploitatievergunning is vervallen.

In die gevallen kan worden afgeweken van genoemde stappen.

Als er sprake is van exploitatie zonder vergunning, wordt een (voornemen tot) last onder dwangsom opgelegd tot het staken van de exploitatie of verwijderen van het terras. De last kan niet inhouden het gelasten tot aanvragen van een vergunning. Indien exploitatie of terras niet gelegaliseerd kan worden, ligt een last onder bestuursdwang meer in de rede. Deze kan inhouden het verwijderen van het terras of het sluiten van het horecabedrijf. Wordt hieraan geen gehoor gegeven dan doet de burgemeester dat, waarbij de kosten van sluiting en opslag op het bedrijf worden verhaald.

De hoogte en frequentie van de dwangsom moeten proportioneel zijn en wordt bepaald op basis van onder andere genoten economisch voordeel en de ernst van de situatie.

Artikel 2:28 APV Overtreding van voorschriften horeca-exploitatievergunning

Er kunnen in de vergunning(en) specifieke voorwaarden ten aanzien van het horecabedrijf en het terras worden gesteld (art. 1:4 Apv). Het horecabedrijf wordt geëxploiteerd met in achtneming van deze voorschriften, overtreding ervan is niet toegestaan (art. 1:4, tweede lid Apv). Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het overschrijden van de vergunde afmetingen van het terras of het verstrekken van eet- en drinkwaren aan publiek buiten het terras. Afhankelijk van het type overtreding wordt stappenplan 2b of 3 toegepast. Als sanctie wordt dan een last onder dwangsom ingezet.

Artikel 2:48 APV Verboden drankgebruik

In het Aanwijzingsbesluit Apv zijn de volgende gebieden aangewezen, waar het verboden is drank bij zich te hebben:

- Alle winkelcentra en winkelgebieden;
- Alle schoolcomplexen en de bijbehorende schoolpleinen;
- Alle speeltuinen;
- Alle parken;
- De bus- en tramstations en tramhaltes;
- Parkeergarage Orvelterdek en parkeergarage Graaf Anselmdek;
- Plein bij winkelcentrum Rapenburgerschans;
- De nabije omgeving van het complex aan de Parelduiker, begrensd door de Parelduiker, Bosruiter en Ooievaar.

Aan deze bepaling is geen leeftijd verbonden. Dat betekent dat dit verbod ook geldt voor personen ouder dan 16 jaar. Dit verbod is opgenomen in de Wet OM-afdoening. In voorkomende gevallen doet Stadstoezicht dit daarom af met een bestuurlijke strafbeschikking.

Overig

Voor zover overtredingen van de DHW, Apv, of bij of krachtens de DHW en Apv gestelde regels hierboven niet eerder zijn genoemd, zal voor die overtredingen per geval de sanctiestrategie worden bepaald. Daarbij wordt afgewogen of de sanctie in de eerste stap van handhaving op herstel (last onder dwangsom, last onder bestuursdwang) dan wel punitief van aard (bestuurlijke boete) zouden moeten zijn.

Bijlage 2 Overzicht sanctiemogelijkheden per artikel van de Drank- en Horecawet

Artikel DHW	Omschrijving	Intrekking vergunning/ onthefing e/of schorsing (1)	Bestuurlijke boete (2)	Dwangsom/bestuursdwang (3)	Strafrecht (4)	"Three strikes out" (5)	Opmerking
Art. 3	Zonder vergunning het horeca/slijtersbedrijf uitoefenen		+	+	+		Dit artikel wordt vaak gebruikt in combinatie met artikel 25 van de DHW. Een aanschrijving bestuursdwang/dwangsom kan niet de verplichting hebben een DHW-vergunning aan te vragen teneinde de dwangsom niet te verbeuren.
Art. 4, eerste lid	Niet voldoen aan regels gesteld in paracommerciële verordening	+	+	+	+		Het betreft in ieder geval regels m.b.t. schenktijden en het aantal te houden bijeenkomsten (derde lid).

Artikel DHW	Omschrijving	Intrekking vergunning/ onthefing e/of schorsing (1)	Bestuurlijke boete (2)	Dwangsom/bestuursdwang (3)	Strafrecht (4)	"Three strikes out" (5)	Opmerking
Art. 4, vijfde lid	Afschrift ontheffing is niet aanwezig in de inrichting	+	+	+	+		
Art. 9, derde lid	Aanwezigheid registratie barvrijwilligers	+	+	+	+		
Art. 9, vierde lid	Aanwezigheid bestuursreglement	+	+	+	+		
Art. 9, vijfde lid	Nadere regels te stellen aan inhoud reglement door AMvB	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	Maatregel van bestuur is niet nader ingevuld.
Art. 12, eerste lid	Verbod alcoholhoudende drank te verstrekken voor gebruik ter plaatse anders dan in vergunde horecalokaliteit of vergund terras	+	+	+	+		
Art. 12, tweede lid	Verbod sterke drank te verstrekken voor gebruik elders dan ter plaatse, anders dan in een vergunde slijtlokaliteit	+	+	+	+		
Art. 13, eerste lid	Verbod in een horecalokaliteit of op een terras alcoholhoudende drank te verstrekken voor gebruik elders dan ter plaatse	+	+	+	+		
Art. 13, tweede lid	Verbod in een slijtlokaliteit alcoholhoudende drank te verstrekken voor gebruik ter plaatse, tenzij voor proeven op verzoek van klant	+	+	+	+		
Art. 14, eerste lid	Verbod een slijtlokaliteit gelijktijdig in gebruik te hebben voor het verrichten van andere bedrijfsactiviteiten	+	+	+	+		Zie Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf.
Art. 14, tweede lid	Verbod een horecalokaliteit of een terras tevens in gebruik te hebben voor het uitoefenen van de kleinhandel of zelfbedieningsgroothandel	+	+	+	+		

Artikel DHW	Omschrijving	Intrekking vergunning/ onthefing e/of schorsing (1)	Bestuurlijke boete (2)	Dwangsom/bestuursdwang (3)	Strafrecht (4)	"Three strikes out" (5)	Opmerking
Art. 15, eerste lid	Verbod handel uit te voeren in lokaliteit van een horecabedrijf, indien deze alleen via de horecalokaliteit is te betreden	+	+	+	+		
Art. 15, tweede lid	Verbod rechtstreekse verbinding tussen slijtlokaliteit en andere neringsruimte	+	+	+	+		
Art. 16	Verbod op drankautomaten, m.u.v. hotelkamer	+	+	+	+		Intrekking van de DHW-vergunning is alleen van toepassing op vergunde bedrijven.
Art. 17	Verbod drank te verstrekken, voor gebruik elders, anders dan in gesloten verpakking		+	+	+		
Art. 18, eerste lid	Verkoopverbod zwak-alcoholhoudende drank anders dan in genoemde uitzondering lid 2		+	+	+		
Art. 18, derde lid	Onderscheid tussen alcoholhoudende en niet alcoholhoudende drank ontbreekt		+	+	+		
Art. 19, eerste lid	Illegale bestel- en bezorgservice sterke drank (lid 1) en zwak-alcoholische drank (lid 2)		+	+	+		
Art. 20, eerste lid	Verstrekken alcoholhoudende drank aan jongeren niet onmiskenbaar >16 jaar, zonder daarbij de leeftijd vast te stellen	+	+	+	+	+	
Art. 20, tweede lid	Verstrekken sterke drank aan jongeren niet onmiskenbaar >18 jaar , zonder daarbij de leeftijd vast te stellen	+	+	+	+		
Art. 20, derde lid	Aanwezigheid persoon < 16 jaar in slijterij zonder begeleiding van persoon 21 jaar	+	+	+	+		
Art. 20, vijfde lid	Geen aanduiding leeftijdsgrenzen bij de	+	+	+	+		

Artikel DHW	Omschrijving	Intrekking vergunning/ onthefing e/of schorsing (1)	Bestuurlijke boete (2)	Dwangsom/bestuursdwang (3)	Strafrecht (4)	"Three strikes out" (5)	Opmerking
Art. 20, zesde en zevende lid	toegang of aanduiding niet goed leesbaar Verbod personen onder invloed (lid 6), dienst te doen onder invloed (lid 7)	+		?	+		Tegen overtreding van artikel 20, zesde en zevende lid, kan geen boeterapport worden opgemaakt, maar enkel een proces-verbaal
Art. 21	Verstrekken van alcoholhoudende drank, met het vermoeden van verstoring openbare orde, veiligheid of zedelijkheid	+		?	+		Tegen overtreding van artikel 21 kan geen boeterapport worden opgemaakt, maar enkel een proces-verbaal
Art. 22, eerste lid	Alcoholverbod bij tankstations of winkels bij horecalokaliteit langs de snelweg (niet bij wegrestaurants)		+	+	+		
Art. 22, tweede lid	Alcoholverbod bij AMvB in a) stadions en b) gebouwen gezondheidszorg, onderwijs en zwembaden		+		+		Er is (nog) geen algemene maatregel van bestuur maar dit artikel is al wel opgenomen in Besluit bestuurlijke boete
Art. 24, eerste en tweede lid	Leidinggevende op vergunning/aanhangsel vermeld of (in geval paracommercie) geïnstrueerde barvrijwilliger is niet aanwezig	+	+	+	+		
Art. 24, derde lid	Personeel <16 jaar staat te tappen/slijten	+	+	+	+		
Art. 25, eerste lid	Verbod op illegale aanwezigheid van alcoholhoudende drank		+	+	+		
Art. 25, tweede lid	Verbod op het illegaal nuttigen van alcoholhoudende drank in voor publiek geopende ruimte		+	+	+		
Art. 25, derde lid	Vervoermiddel voor rondtrekken uitoefenen kleinhandel		+	+	+		Toezicht op vervoermiddelen wordt uitgeoefend door NVWA
Art. 25a	Verbod/beperking verstrekking	+	+	+	+		

Artikel DHW	Omschrijving	Intrekking vergunning/ ontheffing e/of schorsing (1)	Bestuurlijke boete (2)	Dwangsom/bestuursdwang (3)	Strafrecht (4)	"Three strikes out" (5)	Opmerking
Art. 25b	alcoholhoudende drank in verordening genoemde inrichtingen Verbod toegangsleeftijd bezoekers geregeld in verordening	+	+	+	+		
Art. 25c	Verbod/beperking verstrekken zwak- alcoholhoudende drank uit in verordening genoemde locaties		+	+	+		
Art. 25d	Verbod prijsacties genoemd in verordening	+	+	+	+		Intrekking van de DHW-vergunning is alleen van toepassing op vergunde bedrijven.
Art. 29, derde lid	Vergunning/aanhangsel niet in bedrijf aanwezig	+	+	+			
Art. 30	Melden wijzigingen binnen één maand t.o.v. vereiste omschrijving in vergunning o.g.v. art. 29 DHW.	+					Imperatieve intrekkinggrond (art. 31, eerste lid, sub d)
Art. 30a	Melden wens tot bijschrijven of doorhalen leidinggevende	+					Imperatieve intrekkinggrond (art. 31, eerste lid, sub d)
Art. 35, tweede lid	Beperkingen/voorschriften aan ontheffing verbod art. 3 voor bijzondere gelegenheid van zeer tijdelijke aard	+	+	+	+		
Art. 35, vierde lid	De ontheffing is ter plaatse aanwezig	+	+	+	+		
Art. 38	Onjuiste of onvolledige gegevens verstrekt bij aanvraag vergunning/ontheffing	+	+				Indien gegevens zodanig onjuist dat bij juiste gegevensverstrekking andere beslissing was genomen, moet vergunning worden ingetrokken (art. 31, eerste lid, onder a).

Artikel DHW	Omschrijving	Intrekking vergunning/ onthefing e/of schorsing (1)	Bestuurlijke boete (2)	Dwangsom/bestuursdwang (3)	Strafrecht (4)	"Three strikes out" (5)	Opmerking
Art. 45	strafbaarstelling jongeren publiek toegankelijke plaatsen				+		Tegen overtreding van artikel 45 kan geen boeterapport worden opgemaakt, maar enkel een proces-verbaal

(1) = Artikel 31 geeft imperatieve en facultatieve intrekkinggronden. Artikel 32 schorsing.

(2) = O.b.v. artikel 44a, eerste lid Drank- en Horecawet.

(3) = O.b.v. artikel 125, derde lid Gemeentewet. Artikel 5:32 Awb. Artikel 19a, 36 en 44 Drank- en Horecawet.

(4) = Wet economische delicten en Richtlijn strafvordering. Voor art. 45 DHW commune strafrecht.

(5) = O.b.v. artikel 19a Drank- en Horecawet.

Toelichting sancties

Sancties DHW

Three strikes out

De "three strikes out"- maatregel is een volledig nieuwe sanctie, voor niet-vergunningplichtige detailhandelaren (met name supermarkten, warenhuizen, snackbars). Het betreft een discretionaire bevoegdheid: de burgemeester kan, maar hoeft deze maatregel niet toe te passen. Aangenomen wordt dat deze mogelijkheid sterk zal bijdragen aan naleving van de norm: geen drank aan jongeren.

De ontzegging dient minimaal voor één week en maximaal voor twaalf weken te worden opgelegd. Volgens de Memorie van Toelichting op dit artikel is bij het vaststellen van de duur van de ontneming van het recht om alcoholhoudende drank te verkopen is – in termen van financieel

nadeel – getracht aansluiting te vinden bij het *Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet*, zoals dat geldt voor vergunningplichtige ondernemers die in de fout gaan. Natuurlijk is de daadwerkelijk omzet en winst per detailhandelaar verschillend, maar er is uitgegaan van een gemiddelde omzet aan alcoholhoudende drank van een gemiddelde supermarkt over heel Nederland van circa € 7.500 per week. Met een winstmarge van 25% wordt uitgegaan dat een week ontzegging een directe winstderving van circa € 1.800 bedraagt. Bij een maximale ontzegging van twaalf weken bedraagt de directe winstderving dan circa € 22.500.

In de Memorie van Toelichting wordt verder ingegaan op de vraag of dit een punitieve dan wel reparatoire sanctie is. Het gaat daarbij – volgens het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel – om hetgeen wordt getracht met de al dan niet tijdelijke intrekking te bereiken. Is dat doel leedtoevoeging dan is een sanctie al heel snel punitief van aard, is daarentegen dat doel ergens anders in gelegen – zoals hier: beletten van verder herhaald onrechtmatig gedrag en het niet onnodig blootstellen van jongeren aan gezondheidsrisico's – dan ligt die conclusie niet of beduidend minder voor de hand. De Raad komt tot de eindconclusie dat dit type sanctie op zichzelf van reparatoire aard kan worden geacht, maar dat de zwaarte maakt dat de voorgestelde sanctie een punitief karakter krijgt, waardoor artikel 6 EVRM van toepassing is. Om deze reden is het in de definitieve formulering een discretionaire bevoegdheid geworden, waar deze eerst verplichte tot het uitoefenen van de bevoegdheid.

Daarnaast gaat de Memorie van Toelichting in op de evenredigheid van deze maatregel. De Raad van State stelde in haar advies dat er omstandigheden denkbaar zijn dat een winkelier alles in het werk heeft gesteld om aan de eisen te voldoen. Echter, de sanctie kan pas worden opgelegd als de betrokken ondernemer in een jaar tijd driemaal is betrapt op het verkopen van alcoholhoudende drank aan te jeugdige personen. Bij een winkelier of een andere niet-vergunningplichtige detailhandelaar die alles in het werk stelt om aan de wettelijke voorschriften te voldoen, zal naar alle waarschijnlijkheid niet binnen een jaar driemaal een overtreding geconstateerd worden van de verkoop van alcohol aan te jeugdige personen. De regering vertrouwt erop dat de burgemeester deze nieuwe wettelijke mogelijkheden met wijsheid zal benutten en rekening zal houden met de individuele omstandigheden van het geval, zoals de geschoktheid van de rechtsorde ter plaatse, de grootte van het bedrijf, de positionering van het bedrijf (bijvoorbeeld onderdeel van een winkelketen of niet).

De te volgen werkwijze bij deze sanctie is nog niet geheel inzichtelijk. De inschatting is de ontzegging een beschikking is van de burgemeester, zonder dat hij feitelijk handelt. De ontzegging kan wel middels een aanvullende last onder bestuursdwang worden gehandhaafd. Daarbij valt te denken aan in beslagname van de alcoholische drank, of, indien na ontzegging structurele overtredingen zich blijven voortdoen, het sluiten van de winkel.

Intrekking van de vergunning

Artikel 31, eerste lid, geeft geen ruimte voor afweging of dit instrument wordt ingezet. Bij de genoemde overtredingen moet de vergunning worden ingetrokken. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om zaken die in feite in de vergunningprocedure zijn getoetst, maar nu worden

overtreden, zoals eisen waaraan leidinggevendenden moeten voldoen. Maar ook in gevallen waarbij het van kracht blijven van de vergunning een gevaar voor bijvoorbeeld openbare orde oplevert.

Het tweede en derde lid geven wel een discretionaire bevoegdheid: de burgemeester kan de vergunning intrekken in de in dat lid genoemde overtredingen. In feite kan bij overtreding van elk voorschrift gesteld bij of krachtens de Drank- en Horecawet de vergunning worden ingetrokken. Op grond van het 3e lid kan de vergunning worden ingetrokken indien zich een geval voordoet omschreven in art. 3 Wet Bibob, of indien de burgemeester in twee jaar tijd tot 3x toe een op grond van art. 30a gevraagde bijschrijving van een leidinggevende weigert.

Het vierde lid geeft aan dat, nadat een intrekking onherroepelijk is geworden, er aan die rechtspersoon gedurende een jaar geen nieuwe vergunning mag worden verleend.

Tijdelijke schorsing van de vergunning

Dit is een nieuw instrument. Dit instrument is in het leven geroepen omdat in de praktijk is gebleken dat het instrument "intrekking van de vergunning" niet vaak is gebruikt, omdat dit als een te drastisch middel werd gevonden. Deze mogelijkheid geldt alleen als het intrekken van de vergunning facultatief is. Het kan dus niet worden gebruikt, indien artikel 31, eerste lid, van toepassing is. Volgens de Memorie van Toelichting is de verwachting dat introductie van het instrument schorsing zal leiden tot een flexibeler inzet van sancties en derhalve tot een betere handhaving van de Drank- en Horecawet.

Ook hier betreft het een discretionaire bevoegdheid. Een vergunning kan hooguit voor een periode van 12 weken worden geschorst. Gedurende die periode kan geen nieuwe vergunning worden verleend.

Verwijderen van bezoekers

Artikel 36 van de Drank- en Horecawet geeft de burgemeester de bevoegdheid om personen, anders dan hen die er wonen, de toegang tot ruimtes te ontzeggen waar in strijd met de wet alcoholhoudende drank wordt verstrekt.

Bestuurlijke boete

Binnen de DHW is dit een bestaand instrument, dat door de NVWA kon worden ingezet. Nu de bevoegdheden overgaan naar de gemeente kan de burgemeester dit instrument inzetten. De bestuurlijke boete kan voor alle overtredingen die deze wet kent worden ingezet, met uitzondering van artikel 2 (reclamebepalingen) en van artikel 20, zesde en zevende lid, artikel 21, artikel 25, derde lid en artikel 45. Voor deze bepalingen kan alleen strafrechtelijk worden opgetreden (proces-verbaal). Verder kan de bestuurlijke boete niet worden ingezet, als (art. 44a, derde en vierde lid):

- overtreding leidt tot direct gevaar voor gezondheid of veiligheid van de mens;

- het economisch voordeel de hoogte van de bestuurlijke boete aanmerkelijk overschrijdt;
- als burgemeester art. 19a toepast ("three strikes out"), of;
- schriftelijke mededeling is gedaan tot intrekken van de vergunning.

Bij de introductie van de bestuurlijke boete in de Drank- en Horecawet is destijds bepaald dat overtreding van laatstgenoemde bepalingen altijd strafrechtelijk moet worden afgedaan. De Memorie van Toelichting geeft aan dat in beginsel wordt gehandhaafd middels het opleggen van bestuurlijke boetes en alleen in uitzonderlijke gevallen door toepassing van de Wet economische delicten (strafrechtelijk).

De reguliere hoogte van de bestuurlijke boete is per delict nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur, in casu het *Besluit bestuurlijke*

boete Drank- en Horecawet. Er kan niet worden afgeweken van de gestelde hoogtes. Verder wordt bij de hoogtes onderscheid gemaakt in boetes voor kleine ondernemers (<50 medewerkers) en grote ondernemers. Afhankelijk van de ernst van het delict onderscheid het Besluit zes boetecategorieën:

- € 450, € 680 of € 900 boete voor kleine ondernemers;
- € 900, € 1.360 of € 1.800 boete voor grotere ondernemers.

In geval van recidive worden de bedragen verhoogd.

De bestuurlijke boete kan niet tegelijkertijd worden opgelegd met het besluit op grond van artikel 19a, om de bevoegdheid op het verkopen van drank te ontzeggen ("three strikes out").

De gemeente heeft geen ervaring met het instrument bestuurlijke boete. In 2009 is het college een keuzedocument voorgelegd inzake het vanaf 2010 toepassen van bestuurlijke boete dan wel bestuurlijke strafbeschikking voor kleine overlastfeiten. Het college heeft toen voor het instrument bestuurlijke strafbeschikking gekozen (collegebesluit 2009/7949). De bestuurlijke strafbeschikking is echter niet inzetbaar op de DHW. Bij het opstellen van het boeterapport is het van belang dat alle onderdelen van het wetsartikel bewezen worden. Dit is vergelijkbaar met het strafrecht, en brengt door de eisen aan de bewijslast een grotere tijdsinspanning mee dan de hieronder genoemde herstelsancties.

Procedureel zijn regels rond het opleggen van een bestuurlijke boete opgenomen in de artikelen 5:40 t/m 5:54 van de Algemene wet bestuursrecht. In geval van een boetewaardige overtreding worden de volgende stappen doorlopen:

- ondernemer mondeling op de hoogte brengen;
- opstellen boeterapport. Dit moet in ieder geval als meer dan € 340 als bestuurlijke boete kan worden opgelegd (art. 5:53, tweede lid jo. 5:48 Awb). In het geval van de Drank- en Horecawet is het laagste boetebedrag € 450, en zal deze werkwijze altijd moeten worden gevolgd;
- ondernemer in de gelegenheid stellen een zienswijze in te brengen tegen het voornemen een bestuurlijke boete (boetebeschikking) op te leggen. Ook dit moet in ieder geval als meer dan € 340 kan worden opgelegd (art. 5:53, derde lid Awb). Bij de uitnodiging tot het inbrengen van een zienswijze dient het boeterapport te worden meegezonden of uitgereikt (art. 5:50, eerste lid);

- binnen 13 weken na dagtekening van het rapport het besluit tot opleggen bestuurlijke boete nemen (art. 5:51 Awb);
- eventueel behandelen van bezwaar en beroep. Tegen de boetebeschikking staat namelijk bezwaar en beroep open.

Voor de implementatie van de bestuurlijke boete zal een interne werkinstructie worden opgesteld. Vanuit de NVWA zijn voorbeelden van boeterapporten en –beschikkingen beschikbaar.

Last onder bestuursdwang/dwangsom

Op grond van artikel 125, 3e lid van de Gemeentewet kan de burgemeester een last onder bestuursdwang opleggen, indien de last dient tot handhaving van regels welke hij uitvoert. De Drank- en Horecawet zijn regels die de burgemeester uitvoert, reden waarom hij bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Op grond van artikel 5:32 Awb kan het bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen (in het geval van de Drank- en Horecawet is dat de burgemeester), in plaats daarvan een last onder dwangsom opleggen. In feite is dit voor de uitvoerende afdeling de bestaande praktijk voor handhaving van andere bestuursrechtelijke regelgeving op grond van de Wabo.

Art. 44 DHW geeft de burgemeester daarnaast expliciet de mogelijkheid bestuursdwang toe te passen van de bij art. 5:20, eerste lid Awb gestelde verplichting. Het betreft hier de verplichting aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

Een vorm van bestuursdwang is het sluiten van de inrichting op grond van artikel 174 van de Gemeentewet. Hij kan op grond van dit artikel namelijk bevelen geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn, als het gaat om onder meer voor het publiek openstaande gebouwen en bijbehorende erven.

Proces-verbaal (strafrecht)

De artikelen 20 lid 6 en 7, 21, 25, derde lid, en 45 van de nieuwe DHW kunnen alleen strafrechtelijk worden afgedaan. Er wordt een proces-verbaal opgemaakt als er een overtreding van deze artikelen wordt geconstateerd. Het openbaar ministerie bepaalt de hoogte van de boete.

Sancties op grond van de Apv

De Apv maakt de inzet van de volgende instrumenten mogelijk:

- Intrekking van de horeca-exploatievergunning (artikel 1:6 Apv)
- (Tijdelijke) sluiting (artikel 2:30 Apv)
- Last onder bestuursdwang
- Last onder dwangsom

- Proces-verbaal (artikel 6:1 Apv)
- Bestuurlijke strafbeschikking (Besluit OM-afdoening)

Intrekking vergunning

Op grond van artikel 1:6 Apv kan (maar hoeft dus niet) de vergunning worden ingetrokken als:

- a. indien ter verkrijging daarvan onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt;
- b. indien op grond van een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na het verlenen van de ontheffing of vergunning, intrekking of wijziging noodzakelijk is vanwege het belang of de belangen ter bescherming waarvan de vergunning of ontheffing is vereist;
- c. indien de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen niet zijn of worden nagekomen;
- d. indien van de vergunning of ontheffing geen gebruik wordt gemaakt binnen een daarin gestelde termijn dan wel, bij het ontbreken van een gestelde termijn, binnen een redelijke termijn;
- e. indien de houder dit verzoekt.

(Tijdelijke) sluiting

Nieuwegein kent geen vaste sluitingstijden voor horeca, artikel 2:29 Apv is daartoe niet ingevuld. Dit betekent dat de horeca in Nieuwegein onbeperkte openingstijden kent.

Op grond van artikel 2:30 Apv kan de burgemeester in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid of in geval van bijzondere omstandigheden voor een of meer horecabedrijven tijdelijk sluitingstijden vaststellen of tijdelijk sluiting bevelen. Op grond van artikel 2:31 Apv is het bezoekers vervolgens verboden zich in een gesloten horecabedrijf te bevinden.

Last onder bestuursdwang/dwangsom

Zie vorige paragraaf. Met betrekking tot horeca-exploitatie is een last denkbaar bij het ontbreken van (actuele) vergunning of voor een te groot terras.

Proces-verbaal (strafrecht)

Op grond van artikel 6:1 is een en ander strafbaar gesteld. Hiervan wordt geen gebruik gemaakt.

Bestuurlijke strafbeschikking (Besluit OM-afdoening)

Op grond van de Wet OM-afdoening zijn Buitengewoon Opsporingsambtenaren bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking, op de feiten genoemd in Bijlage I van het Besluit OM-afdoening. Met betrekking tot horecabedrijven en alcohol zijn dat:

- D 530 artikel 453 Wetboek van Strafrecht: zich in kennelijke staat van dronkenschap op de openbare weg bevinden
- F 105 als houder van een horecabedrijf, dit voor bezoekers geopend hebben of aldaar bezoekers toelaten of laten verblijven, buiten de vastgestelde openingstijden
- F 121a op de weg (binnen een door de het College aangewezen gebied) alcoholhoudende drank nuttigen
- F 121 b op de weg (binnen een door het College aangewezen gebied) angebroken flessen, blikjes e.d. met alcoholhoudende drank bij zich hebben