

Handhavingsstrategie Drank en Horeca

Gemeente Amstelveen

Handhavingsstappenplan op grond van de Drank- en Horecawet, Algemene Plaatselijke Verordening en de Wet op de kansspelen

Aangepast: 9 mei 2016

Z-2016/050495 D-2016/270376

Inhoudsopgave	pagina
Inleiding	3
Hoofdstuk 1 Uitgangspunten handhavingsstrategie	4
Hoofdstuk 2 Toelichting op de systematiek	6
Hoofdstuk 3 Overtredingen, maatregelen en overzichtstabellen	9

Inleiding

Nieuwe ontwikkelingen, zoals het gewijzigde horecabeleid, maken het noodzakelijk de Handhavingsstrategie Drank en Horeca gemeente Amstelveen, zoals vastgesteld op 20 januari 2014, te actualiseren.

In de aangepaste strategie zijn het stappenplan Drank- en Horecawet (hierna: DHW), het stappenplan Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) en het sanctiebeleid Wet op de Kansspelen (hierna: Wok) samengevoegd.

Aan deze strategie liggen drie uitgangspunten ten grondslag:

1. afname van de toezichtslast;
2. aantoonbaar beter handhaven van regels;
3. uniform en eenduidig toezicht en handhaving.

Hoofdstuk 1 Uitgangspunten handhavingsstrategie

Hieronder is nader uitgewerkt welke taken en verantwoordelijkheden de drie uitgangspunten van de handhavingsstrategie met zich meebrengen voor bestuur en ondernemers.

1.1 De afname van de toezichtlast

Deze wordt gerealiseerd door de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer centraal te stellen. Het exploiteren van een horecaonderneming brengt bepaalde verantwoordelijkheden met zich mee: de ondernemer met een dergelijk openbaar toegankelijke zaak gaat de verantwoordelijkheid aan ervoor te zorgen dat deze zaak geen overlast veroorzaakt voor de omgeving en geen onveilige situaties en andere verstoringen van de openbare orde en het woon- en leefklimaat creëert. Om de openbare orde en het woon- en leefklimaat te beschermen is de horeca aan een vergunningstelsel gebonden. De ondernemer dient derhalve tijdig vergunningen aan te vragen. De voorschriften die in de exploitatievergunning voor de openbare inrichting zijn opgenomen bieden de ondernemer een leidraad: deze voorschriften maken expliciet hoe de ondernemer zijn verantwoordelijkheid in ieder geval dient in te zetten.

Door de ondernemers collectief op de nieuwe handhavingsstrategie te wijzen worden de administratieve lasten verminderd: geen eindeloze handhavingstrajecten, maar helder en kortdaat optreden aan de hand van een aantal korte maatregelen. Door het bekendmaken van voorliggende handhavingsstrategie met korte stappenplannen zijn de vergunninghouders zich bewust van de consequenties die het overtreden van de regels met zich meebrengt. Er wordt voor geconstateerde overtredingen nagenoeg altijd eerst een waarschuwingsbrief verzonden. Een uitzondering hierop zijn de overtredingen die geconstateerd worden bij een evenement dat slechts één keer per jaar plaatsvindt. Na het verzenden van deze brief zal op een korte termijn een hercontrole worden uitgevoerd. Mocht de overtreding dan wederom geconstateerd worden dan zullen de vervolgstappen van deze handhavingsstrategie gevolgd worden.

1.2 Aantoonbaar beter handhaven van regels

Het streven is om te komen tot een slagvaardig handhavingsregime waarbij effectiviteit en zichtbaarheid voorop staan. Er is een indeling gemaakt naar type overtreding. De gemeente is van mening dat bij sommige overtredingen een financiële sanctie het meest effectief is om herhaling van de overtreding te voorkomen. In andere gevallen biedt een beperkende sanctie (tijdelijke schorsing van de vergunning) het meeste soelaas. Bij een beperkende sanctie is de zichtbaarheid voor omwonenden en bezoekers van de horeca bovendien groter, wat de effectiviteit van de maatregel ook kan bevorderen.

1.3 Uniform en eenduidig toezicht en handhaving

In de overtredingen komt dit tot uitdrukking door eenduidigheid in de systematiek, geldend voor geheel Amstelveen. Zo gelden voor vergelijkbare typen overtredingen vergelijkbare maatregelen; er geldt een eenduidige verjaringstermijn.

Voor wat betreft overtredingen van de Wok geldt dat de politie op grond van de bevoegdheden uit de Wet Economische Delicten controleert. In het verleden is gebleken dat over het algemeen strafrechtelijke handhaving van economische delicten in de horeca onvoldoende effect

sorteert, aangezien de hoogte van de transacties niet de gewenste prikkel oplevert voor ondernemers. Dit heeft erin geresulteerd dat de voorschriften op grond van de APV en de relevante bepalingen uit de Wok (titel VA, paragraaf 2) door aangewezen gemeentelijke toezichthouders worden gecontroleerd en indien nodig er bestuurlijk wordt gehandhaafd. Hetgeen overigens niet uitsluit dat daarnaast ook strafrechtelijk wordt opgetreden.

Overtredingen van de onderstaande artikelen uit de DHW kunnen alleen strafrechtelijk worden afgehandeld:

- artikel 20 lid 5 en 6, kennelijke staat van dronkenschap of kennelijk onder invloed van andere psychotrope stoffen van publiek en personeel;
- artikel 21, redelijkerwijs vermoeden van verstoring openbare orde, veiligheid of zedelijkheid;
- artikel 45, strafbaarstelling jongeren.

Hoofdstuk 2 Toelichting op de systematiek

2.1 Heldere communicatie vooraf

Allereerst wordt bij een geconstateerde overtreding een waarschuwingsbrief verzonden aan de betreffende ondernemer. In deze brief wordt aangegeven dat bij constatering van dezelfde overtreding binnen een jaar, de stappen gevolgd worden zoals opgenomen in deze handhavingsstrategie. Ondernemers die een openbare inrichting willen starten en nog niet in het bezit zijn van een exploitatievergunning en/of drank- en horecaverunning worden op de hoogte gesteld van de handhavingsstrategie via de website www.amstelveen.nl.

2.2 Drie categorieën overtredingen handhavingsstrategie

Er is een driedeling aangebracht in de overtredingen waarbij de zwaarte en/of de aard van de bestuurlijke maatregel is afgestemd op het type overtreding. Omwille van de rechtsgelijkheid en proportionaliteit is ervoor gekozen om vergelijkbare typen overtredingen volgens een vergelijkbaar handhavingsstramien te handhaven (voorbeeld: alle overtredingen waarbij wordt geconstateerd dat er geen leidinggevende in een alkoholschenkende openbare inrichting aanwezig is die op de vergunning is vermeld, worden gehandhaafd volgens Categorie I). In bijzondere of afwijkende omstandigheden kunnen er echter afwijkende maatregelen worden getroffen (zie 2.4).

Per categorie is aangegeven welke typen overtredingen binnen die categorie worden gehandhaafd. Het betreft hier overigens geen limitatieve vermelding van overtredingen (zie ook: 2.3 en 2.4).

De verschillen van de drie categorieën worden hieronder weergegeven.

- Categorie I sub I: een last onder dwangsom met een werkingstermijn van 1 jaar en in Categorie I sub II: een bestuurlijke boete.
- Bij overtredingen die ondergebracht zijn in Categorie II wordt als eerste en tweede stap een tijdelijke schorsing van de drank- en horecaverunning toegepast. De zichtbaarheid van een tijdelijke schorsing is voor omwonenden en bezoekers van de horeca groter, wat de effectiviteit van de maatregel kan bevorderen. De vervolgstap betreft de intrekking van de drank- en horecaverunning voor onbepaalde tijd.
- Categorie III overtredingen hebben betrekking op de meest ernstige overtredingen, waarbij een bestuurlijke maatregel tot intrekking van de drank- en horecaverunning voor onbepaalde tijd, vergezeld van een last onder dwangsom het meest passend zijn.

2.3 Handhaving van niet in de handhavingsstrategie vermelde overtredingen

Indien een overtreding wordt geconstateerd, die niet specifiek is vermeld in de overtredingen van de handhavingsstrategie, dan zal volgens de standaardcategorie Categorie I, last onder dwangsom, worden gehandhaafd. Dit is anders, indien deze categorie niet passend wordt geacht, gelet op de aard of ernst van de concrete overtreding. Bij dergelijke overtredingen zal per geval beoordeeld en gemotiveerd worden waarom tot welke categorie maatregelen uit de handhavingsstrategie besloten wordt.

2.4 Afwijken van de handhavingsstrategie

Cumulatie: de ondernemer dient er in ieder geval rekening mee te houden dat bij cumulatie van overtredingen behorend tot eenzelfde categorie een bij een hogere categorie uit de handhavingsstrategie horende (dus zwaardere) maatregel kan worden toegepast (met name in geval van cumulatie categorie I overtredingen). Ook is het mogelijk dat er een handhavingsstap binnen de eigen categorie wordt overgeslagen (met name in geval van cumulatie categorie II overtredingen).

Maatwerk: indien de individuele situatie daar om vraagt, kan de burgemeester gemotiveerd afwijken van de voor de overtreding geldende maatregel uit de handhavingsstrategie. De ernst van de overtreding en/of de mate waarin overlast / risico voor de gezondheid wordt veroorzaakt kunnen aanleiding zijn om een zwaardere, dan wel lichtere maatregel op te leggen dan die behorend bij de categorie overtreding. Dit zal per geval worden beoordeeld en gemotiveerd in de beschikking. Om te komen tot een hogere effectiviteit in de handhaving zal er ingeval van cumulatie van overtredingen behorend tot diverse categorieën eveneens maatwerk worden toegepast.

2.5 Verjaringstermijn 1 jaar

Er is in de handhavingsstrategie een eenduidige verjaringstermijn gehanteerd van 1 jaar. Dit houdt in dat indien een jaar is verstreken na de laatste overtreding (geen kalenderjaar), zonder dat sprake is van een opvolgende overtreding voor hetzelfde feit, de ondernemer met een schone lei begint. Volgt na afloop van een jaar opnieuw een overtreding voor hetzelfde feit, dan wordt weer de eerste stap opgelegd. Voor het ruimhartige verjaringsbeleid is gekozen wegens het strengere handhavingsbeleid dat in de maatregelen van de handhavingsstrategie is neergelegd. Het relatief zware handhavingregime wordt aanvaardbaar geacht, omdat goed gedrag na een jaar wordt beloond. De hercontrole dient binnen dit jaar plaats te vinden.

2.6 De maatregelen van de handhavingsstrategie worden toegepast per ondernemer

Als een ondernemer zijn onderneming tussentijds overdraagt aan een ander (nadat de handhavingsstrategie is toegepast) ontvangt de nieuwe ondernemer bij een overtreding eerst een waarschuwingsbrief. Deze regel is niet van toepassing als de ondernemingsvorm wijzigt, maar dezelfde ondernemer nog steeds betrokken is bij de zaak.

Indien een ondernemer meerdere horecazaken in de gemeente exploiteert en hij begaat een ondernemingsgebonden overtreding dan wordt de sanctie opgelegd aan de ondernemer, gerelateerd aan die bepaalde onderneming. Dus voor de ene onderneming kan de ondernemer in stap 1 zitten en voor de andere onderneming kan de ondernemer in stap 2 zitten.

Als er binnen een jaar verschillende tapontheffingen (artikel 35 DHW) worden afgegeven aan dezelfde leidinggevende/organisator (ten behoeve van verschillende gelegenheden in dezelfde gemeente) en deze leidinggevende/organisator overtreedt meerdere malen in dat jaar het bepaalde in de DHW of de aan de ontheffing verbonden voorschriften dan vindt cumulatie van deze verschillende overtredingen plaats.

2.7 Awb-procedure

Op de voorbereiding van een beschikking van een bestuursorgaan is de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing. Dit houdt in dat de burgemeester voordat hij een beschikking geeft het voornemen hiertoe aan de ondernemer kenbaar maakt en deze in staat stelt zijn zienswijze naar voren te brengen (afdeling 4.1.2 van de Awb).

2.8 Hersteltermijn/ begunstigingstermijn

Daar waar een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang wordt opgelegd, dient op grond van artikel 5:24 respectievelijk 5:32a van de Awb een termijn te worden gesteld waarbinnen de in het besluit voorgeschreven herstelmaatregelen kunnen worden uitgevoerd. Als na afloop van die termijn de overtreding niet ongedaan is gemaakt, is toepassing van bestuursdwang mogelijk respectievelijk wordt de dwangsom verbeurd. Echter, bij veel van de in deze handhavingsstrategie genoemde overtredingen gaat het niet zozeer om *het ongedaan maken* van een overtreding, maar om *het voorkomen van herhaling* van een overtreding. Een begunstigingstermijn als bedoeld in artikel 5:32a Awb is in dat geval niet nodig, onder bijzondere omstandigheden kan dit anders. Als laatste sanctie is in deze strategie voorzien in het intrekken van de vergunning en het sluiten van de inrichting. Bij de last onder bestuursdwang die daarbij wordt opgelegd, wordt een begunstigingstermijn van een week gegeven.

2.9 Toepassen bestuursdwang: intrekken vergunning voor onbepaalde tijd / sluiting

Voor zover in de handhavingsstrategie een last onder bestuursdwang is opgenomen, is sprake van een besluit waarin een termijn wordt gegeven waarbinnen de inrichting de exploitatie op basis van de drank- en horecaverunning moet beëindigen. Schenken van niet alcoholhoudende drank blijft overigens wel toegestaan. Wordt aan de last niet voldaan, dan wordt de tapinstallatie afgesloten en de alcoholhoudende drank in beslag genomen. Bij overtreding van het bepaalde in de APV wordt de inrichting van gemeentewege gesloten. Dit zal per geval worden beoordeeld en gemotiveerd in de beschikking.

2.10 Sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet

De maatregelen uit de handhavingsstrategie laten onverlet dat de burgemeester in gevallen als bedoeld in artikel 13b van de Opiumwet de publiek toegankelijke inrichting onmiddellijk kan sluiten.

Hoofdstuk 3 Overtredingen, maatregelen en overzichtstabellen

In het volgende hoofdstuk zijn de bestuurlijke maatregelen die worden opgelegd binnen de drie categorieën in een overzichtstabel weergegeven.

In de linker kolom is het type overtreding vermeld. De bestuurlijke maatregelen die achtereenvolgens worden opgelegd als er een overtreding is geconstateerd, zijn in de overige kolommen weergegeven als (stap) 1, 2 enzovoort. Als de maatregel een tijdelijke schorsing van de vergunning is, is bij de betreffende kolom de duur van de schorsing vermeld.

§ 3.1 Categorie I: last onder dwangsom of bestuurlijke boete

Sub I: Last onder dwangsom

Eerste actie ►	Opleggen preventieve last onder dwangsom	Dwangsom wordt verbeurd	Intrekking vergunning onbepaalde tijd en opleggen last onder bestuursdwang	→	Toepassing last onder bestuursdwang: Afsluiten tapinstallatie / inbeslagname drank(DHW). Feitelijke sluiting inrichting (APV).
1.1 Verkoop van alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse door niet in artikel 18 lid 1 DHW genoemde bedrijven	1	2	3		
1.2 Verkoop van alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse door horecalokaliteit artikel 13 lid 1 DHW	1	2	3		
1.3 Toegang minderjarige tot slijterij (zonder toezicht van een persoon van 21 jaar of ouder) artikel 20 lid 2 DHW	1	2	3		
1.4 Overtreding exploitatievergunning terras artikel 2:28 jo artikel 1:4 APV	1	2	3		
1.5 Geen leidinggevende aanwezig: <ul style="list-style-type: none"> • bij alcoholverstrekkend bedrijf (horeca- of slijtlokaliteit) artikel 24 lid 1 DHW; • bij een tapontheffing artikel 35 DHW; Of geen barvrijwilliger gedurende de tijd dat er alcoholhoudende drank wordt verstrekt bij een paracommerciële rechtspersoon artikel 24 lid 2 DHW	1	2	3	→	

1.6 Overtredingen van overige (niet onder categorie II en III genoemde) voorschriften van de drank- en horecaverunning (DHW), de aanwezigheidsvergunning speelautomaten (Wok), de exploitatievergunning (APV) en het bepaalde in de verordening paracommercie (DHW)	1	2	3		
--	----------	----------	----------	--	--

Sub II Bestuurlijke boete

a) voor niet-vergunningplichtige bedrijven zoals winkels en warenhuizen

Eerste actie ►	Bestuurlijke boete 1	Bestuurlijke boete 2	Bestuurlijke boete 3	Bestuurlijke maatregel: Tijdelijke ontzegging van verkoop zwak-alcoholhoudende drank (4 weken) en last onder bestuursdwang
1.7 Verkoop van alcoholhoudende drank aan personen onder de 18 jaar, artikel 20 lid 1 DHW	1 (€ 1360,-)	2 (€ 2.040,-)	3 (€ 2.720,-)	4

b) voor vergunningplichtige bedrijven en bij evenementen.

Eerste actie ►	Bestuurlijke boete 1	Bestuurlijke boete 2	Bestuurlijke boete 3	Bestuurlijke maatregel: Schorsing vergunning (4 weken) en last onder bestuursdwang (DHW). Intrekken vergunning (Wok).
1.8 Verkoop van alcoholhoudende drank aan personen onder de 18 jaar, artikel 20 lid 1 DHW	1 (€ 1.360,-)	2 (€ 2.040,-)	3 (€ 2.720,-)	4
1.9 Personen onder de 18 jaar aan kansspelautomaten toestaan, artikel 30g lid 1 Wok	1 (€ 1.360,-)	2 (€ 2.040,-)	3 (€ 2.720,-)	4

§ 3.2 Toelichting categorie I

Algemeen

Deze categorie bevat de overtredingen waarvan de verwachting is dat een financiële prikkel er toe leidt dat de overtreding in de toekomst wordt voorkomen. De hoogte van de dwangsom wordt bepaald op grond van de zwaarte van het geschonden belang enerzijds en anderzijds de beoogde effectieve werking van de dwangsomoplegging (het economische voordeel dat de exploitant naar verwachting heeft genoten door de overtreding te begaan). De hoogte van de dwangsom varieert, is afhankelijk van het type overtreding en wordt per geconstateerde overtreding of per dag opgelegd (hoogte: € 2.000,- met een maximum van € 10.000,-).

Na het opleggen van een last onder dwangsom wordt bij een tweede overtreding de dwangsom verbeurd. Hiervoor wordt een inningsbeschikking vastgesteld. Indien de exploitant een derde keer de overtreding begaat, wordt de drankvergunning voor onbepaalde tijd ingetrokken. In dit besluit wordt tevens een last onder bestuursdwang opgenomen. Wordt aan de last niet voldaan dan wordt vervolgens van gemeentewege de tapinstallatie afgesloten, de drank in beslag genomen of de inrichting gesloten.

De hoogte van de bestuurlijke boete is vastgesteld middels een ministerieel besluit, het Besluit bestuurlijke boete DHW. Bij constatering van een eerste overtreding in een openbare inrichting wordt een waarschuwingsbrief verzonden. In verband met de verjaringstermijn van een jaar, zal bij een evenement per geval bekeken worden of het meteen opleggen van een bestuurlijke boete gewenst is. Bij herhaling van de overtreding binnen een jaar wordt een volgende boete opgelegd (50% verhoogd) conform het bepaalde in artikel 4 lid 3 van het Besluit bestuurlijke boete. Wordt de overtreding voor een derde keer binnen een periode van een jaar begaan, dan volgt een derde boete (verhoogd met 100%) conform het bepaalde in artikel 4 lid 4 van het Besluit bestuurlijke boete. Bij de vierde overtreding binnen een jaar gaat de burgemeester over tot het ontzeggen van de bevoegdheid van de betreffende winkel om zwak-alcoholhoudende drank te verkopen voor een periode van vier weken. Bij categorie b zal dan de vergunning geschorst worden voor een periode van vier weken.

§ 3.3 Categorie II: tijdelijke schorsing vergunning

Eerste actie ►	Tijdelijke schorsing vergunning 1	Tijdelijke schorsing vergunning 2	Bestuurlijke maatregel: Intrekking vergunning onbepaalde tijd en opleggen last onder bestuursdwang
2.1 Overtreding sluitingstijden (incl. terras) artikel 2:29 APV	1 (terug-brengen van de sluitingstijd met één uur gedurende één week)	2 (schorsen van de exploitatie-vergunning voor de duur van één week)	3
2.2. Overlast horeca artikel 2:28 lid 3 jo artikel 1:4 APV	1 (1 week)	2 (1 maand)	3

→

<p>Toepassen bestuursdwang: Afsluiten tapinstallatie/ inbeslagname drank (DHW). Feitelijke sluiting inrichting (APV).</p>
--

§ 3.4 Toelichting categorie II

Algemeen

Bij overtredingen uit Categorie II wordt uitgegaan van het feit dat een financiële prikkel minder passend is bij de aard van de overtredingen in deze categorie. Het opleggen van beperkende maatregelen wordt effectiever geacht.

Overtreding van de sluitingstijden en overlast van de horeca vallen onder deze categorie. De zichtbaarheid van de maatregel wordt bij deze overtredingen van belang geacht voor de effectiviteit. De eerste stap van overtredingen uit categorie II bestaat dan ook uit een tijdelijke schorsing van de drankvergunning voor een periode van 1 week. Wordt binnen een periode van een jaar hetzelfde feit nogmaals begaan, dan wordt de vergunning nogmaals tijdelijk geschorst, dit keer voor een periode van een maand. Bij de derde overtreding van hetzelfde feit binnen een periode van een jaar gaat de burgemeester over tot intrekking van de drank- en horecavergunning voor onbepaalde tijd. Bij alle stappen wordt last onder bestuursdwang aangezegd. Indien de vergunninghouder vervolgens niet uit eigen beweging de exploitatie van alcoholhoudende drank beëindigt, wordt bestuursdwang toegepast. Dit kan inhouden dat de bar wordt afgesloten, de in de inrichting aanwezige alcoholhoudende drank in beslag worden genomen, of dat de inrichting wordt gesloten.

§ 3.5 Categorie III: last onder bestuursdwang

Eerste actie ►	Bestuurlijke maatregel: (Intrekking vergunning onbepaalde tijd en) opleggen last onder bestuursdwang	
3.1 - Exploitatie zonder exploitatievergunning artikel 2:28 lid 1 APV; - Aanwezig hebben kansspel-automaten zonder vergunning artikel 30 b lid 1 WOK	1 1	→ Toepassen bestuursdwang: Afsluiten tapinstallatie/ inbeslagname drank (DHW)/ inbeslagname automaat (WOK). Feitelijke sluiting inrichting 2
3.2. Exploitatie na weigering, intrekking vergunning of na buiten behandeling stellen aanvraag artikel 1:6 onder b APV	1	→ 2
3.3. Alcoholhoudende drank verstrekken zonder drankvergunning / sterke drank verstrekken zonder slijterijvergunning artikel 3 lid 1 DHW	1	2
3.4. Alcoholhoudende drank verstrekken na weigering/ intrekking drankvergunning / sterke drank verstrekken na weigering/intrekking drankvergunning artikel 3 lid 1 DHW	1	2

§ 3.6 Toelichting categorie III

In deze strategie wordt het exploiteren zonder vergunning gehandhaafd volgens categorie III. Bij constatering van een overtreding in deze categorie kan de exploitatievergunning voor onbepaalde tijd worden ingetrokken onder aanzeggen van bestuursdwang. De openbare inrichting kan dan van gemeentewege worden gesloten. In geval van exploitatie van een alcohol schenkend bedrijf zonder drank- en horecavergeving wordt bestuursdwang aangezegd. De ondernemer dient de verstrekking van alcohol onmiddellijk te staken. De ondernemer heeft wel de mogelijkheid een vergunning op grond van de DHW aan te vragen.