

Sanctiestrategie Alcoholwet Gooi- en Vechtstreek

Sinds 1 januari 2013 zijn de gemeenten aan zet als het gaat om de uitvoering van de Drank- en Horecawet (DHW). Per 1 januari 2014 is de wet op twee punten gewijzigd:

- De leeftijd dat jongeren alcohol mogen kopen en in de openbare ruimte of op een voor het publiek toegankelijke plaats mogen gebruiken is verhoogd van 16 naar 18 jaar.
- De wettelijke verplichting tot vaststelling door de gemeenteraad van een Preventie- en handavingsplan alcohol.

De diverse gemeenteraden hebben het eerste Preventie- en handavingsplan alcoholmatiging jeugd in Gooi- en Vechtstreek (2014-2016) vastgesteld in 2014. Het hierna volgende Preventie- en handavingsplan voor de periode 2017-2020 werd in 2017 vastgesteld. Als bijlagen bij het laatste plan waren ter vaststelling ook de Sanctiestrategie DHW & horeca-exploitatie en het Stappenplan DHW 2015 gevoegd. Het stappenplan is in 2018 ambtelijk geëvalueerd en op een aantal punten geactualiseerd en aangepast naar aanleiding van ervaringen uit de uitvoeringspraktijk. Begin 2021 is het huidige Preventie- en Handavingsplan alcohol en drugs (jeugd Gooi- en Vechtstreek) vastgesteld.

In maart 2019 is een ontwerp-wetsvoorstel tot wijziging van de DHW voor consultatie aangeboden. Middels internetconsultatie kon tot in mei 2019 worden gereageerd op het wetsvoorstel. De strekking van het wetsvoorstel was het (verder) tegengaan van problematisch alcoholgebruik. In dat verband kwamen er nieuwe regels omtrent verantwoorde marketing en de (online) verstrekking van alcoholhoudende drank. De wijziging van de DHW in de Alcoholwet komt voort uit het Nationaal Preventieakkoord en een eerdere evaluatie van de DHW in 2016. Het Nationaal Preventieakkoord beoogt roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik aan te pakken om zo de volksgezondheid te verbeteren. De Alcoholwet (die per 1 juli 2021 in werking is getreden) heeft gevolgen voor (online) verstrekkers van alcoholhoudende dranken, bezorgdiensten, (meer- en minderjarige) consumenten en het bevoegd gezag.

De belangrijkste wijzigingen (naast verandering van de naam van Drank- en Horecawet in Alcoholwet):

- De verkoop van alcohol op afstand wordt geregeld. Het streven is door betere regulering de naleving van de leeftijdsgrens te verhogen. Dit geldt zowel voor het moment van aankoop via internet als voor het moment van aflevering. Het toezicht op de verkoop op afstand gaat naar de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).
- Het stunten met prijzen wordt verder aan banden gelegd. Prijsacties met meer dan 25% korting zijn niet langer toegestaan. Het toezicht op de prijsacties wordt ook gecentraliseerd bij de NVWA.
- Het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet komt te vervallen, de eisen in het Bouwbesluit voldoen. Alleen de eis voor het scheiden van de slijtlokaliteit met andere bedrijfsactiviteiten door een verbindingsruimte blijft bestaan. Het Bouwbesluit bevat hiervoor geen regeling. Hierbij valt te denken aan de zogenaamde borrelshops bij supermarkten en proeflokalen bij slijterijen.
- Wederverstrekking van alcohol (een meerderjarige die alcohol koopt voor een minderjarige) wordt strafbaar (Dit is al jaren een wens van gemeenten.)

Het Alcoholbesluit vervangt, naast het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet, de 4 volgende besluiten die zullen worden ingetrokken: het Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf, het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999, het Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet en het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet. In dit besluit worden de omschrijving van het slijtersbedrijf, de eisen aan de leidinggevende, de sociale hygiëne en voorwaarden erkenning diploma's, de verkoop op afstand, proeverijen in slijtlokaliteiten en de bestuurlijke boete geregeld.

De Alcoholregeling vervangt de 4 volgende regelingen die zullen worden ingetrokken: het besluit van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de Staatssecretaris van Economische Zaken van 8 augustus 1967 houdende de aanwijzing van ambtenaren, belast met het toezicht op naleving van de Drank- en Horecawet (Stcrt. 1967, 168), de Regeling aanvraaggegevens en formulieren Drank- en Horecawet 2013, de Regeling bewijsstukken sociale hygiëne Drank- en Horecawet 2015 en de Regeling toezichthoudende ambtenaren Drank- en Horecawet.

De nieuwe Alcoholwet heeft geleid tot het actualiseren van de eerder in 2021 vastgestelde sanctiestrategie en bijbehorend stappenplan (als bijlagen bij het Preventie- en Handhavingsplan alcohol en drugs 2021-2024 Regio Gooi- en Vechtstreek). Deze nieuwe strategie zal regionaal worden gevolgd net als het gewijzigde stappenplan.

De burgemeester is in het algemeen het bevoegde bestuursorgaan met betrekking tot de nieuwe Alcoholwet en eveneens voor het handhaven van het horeca-exploitatieregime zoals dat is vastgelegd in plaatselijke verordeningen, zoals de Algemene plaatselijke verordening (Apv) van Huizen en de Verordeningen Drank- en Horecawet van Gooise Meren, BEL-Combinatie (lees: Laren/Blaricum), Wijdmeren en Hilversum.

Uitzondering vormt het toezicht op enkele nieuwe artikelen: artikel 2a (Prijzacties met meer dan 25% korting), artikel 14a (Online verkoop van sterke drank) en artikelen 20a, derde en vierde lid Alcoholwet (verkoop op afstand van sterke drank). De Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) is daarvoor de controlerende instantie. Daarnaast loopt de strafbaarstelling van wederverstreking (van zwak alcoholhoudende dranken of sterke drank door volwassenen aan minderjarigen: artikel 45a Alcoholwet via het Openbaar Ministerie. De gemeente behoudt daarbij een signaalfunctie.

De burgemeester heeft ter uitvoering van zijn/haar bevoegdheden deze sanctiestrategie ter beschikking. De sanctiestrategie bestaat uit dit document zelf en het geactualiseerde stappenplan. De sanctiestrategie en het stappenplan zijn opgesteld in onderlinge afstemming met de gemeenten Wijdmeren, Gooise Meren (vh Muiden, Naarden en Bussum), Huizen, BEL-Combinatie en Hilversum. Met het vaststellen en het openbaar bekend maken van de sanctiestrategie is het voor iedereen duidelijk en kenbaar hoe de burgemeester de Alcoholwet en de horeca-exploitatie per 1 juli 2021 handhaaft.

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 (Awb). Van belang zijn met name de artikelen 5:21 en 5:32.

In enkele bijzondere gevallen is de handhavingsbevoegdheid geregeld in de desbetreffende bijzondere wet. Dat is het geval voor de Alcoholwet en verordeningen zoals de 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 etc.

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 is de beginselplicht tot handhaving. Dit gebeurt uiteraard voor zover de wettelijke bevoegdheden en de prioriteitenstelling dit toelaten.

Daarnaast worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Bij aanpak van overtredingen wordt het stappenplan gevolgd. Het gaat er daarbij om hoeveel en welke stappen worden gezet, vóórdat de daadwerkelijke sanctie wordt opgelegd.
- Bij het beoordelen van een overtreding en het bepalen van de juiste sanctie wordt cumulatief rekening gehouden met:
 - o de mogelijke gevolgen van die overtreding;
 - o de omstandigheden waaronder die overtreding is begaan;

- de houding en het gedrag van de overtreder;
- de voorgeschiedenis en
- het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Dat wil zeggen dat die 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 de bij deze beleidsnota behorende stappenplan. Hiervan kan gemotiveerd worden afgeweken.

3. Overzicht in te zetten sancties op grond van de Alcoholwet en horeca-exploitatie

De Awb en andere wetten (waaronder Alcoholwet) geven aan welke sancties het bevoegde gezag kan inzetten tegen het voorkomen of voortduren van overtredingen. Deze zijn:

- Tijdelijk stilleggen van de alcoholverkoop in de detailhandel ("Three strikes out", art. 44 Alcoholwet), winkels de bevoegdheid te ontzeggen om 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 Alcoholwet en/of 1:6 Apv).
- Schorsen van de drank- en horecavergunning (art. 32 Alcoholwet).
- Opleggen van een bestuurlijke boete (art. 44a Alcoholwet).
- Opleggen van een last onder bestuursdwang, waarbij door feitelijk handelen de overtreding door of namens de 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.
- Al dan niet tijdelijk sluiten van de inrichting op grond van de Alcoholwet en/of art. 174 Gemeentewet.
- Opleggen van een 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).

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

In het geval van horeca-exploitatie zijn eveneens het intrekken van de vergunning, het opleggen van een last onder bestuursdwang en last onder dwangsom mogelijk. Daarnaast is het in geval van gevaar voor de openbare orde en veiligheid voor de burgemeester mogelijk om tot tijdelijke sluiting van een horeca-inrichting op grond van de horecaverordening (artikel 9) over te gaan.

In alle gevallen, met uitzondering van het strafrecht, is de burgemeester bevoegd tot opleggen van deze sancties. In de praktijk is deze bevoegdheid bij de deelnemende gemeenten gemandateerd bijvoorbeeld aan teamleiders van teams Vergunningen, Toezicht en Handhaving.

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 bij de Rechtbank een verzoek om voorlopige voorziening indienen. Dit betekent dat alle genomen besluiten van de burgemeester geschorst of vernietigd kunnen worden. Bij met name schorsen en intrekken van de vergunning, de "three strikes out", en het toepassen van bestuursdwang kan dit leiden tot schadeclaims, indien uit de rechtsbeschermingsprocedures volgt dat de besluiten onrechtmatig zijn genomen en ten uitvoer zijn gebracht.

4. Sanctiestrategie

In het stappenplan wordt artikelsgewijs (maar niet uitputtend) aangegeven welke handhavingsacties er worden genomen na de eerste tot en met de vierde constatering van een bepaalde overtreding.

Bij de eerste constatering volgt er doorgaans een schriftelijke of mondelinge waarschuwing met een herstelmogelijkheid. Alleen indien er sprake is van overtreding van artikel 20, lid 1 van de Alcoolwet volgt bij de eerste overtreding 'direct' (na het versturen van een voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete waarop met een zienswijze kan worden gereageerd) een bestuurlijke boete. Dit artikel betreft het verbod om aan personen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt alcohol te schenken.

Ook komt het voor dat bij de eerste overtreding een proces verbaal wordt uitgeschreven. Dit betreft de strafrechtelijke handhaving van een aantal artikelen uit de Alcoolwet. Te denken valt dan aan artikel 20, lid 5 van de wet (verbod dienst te doen in een slijterij- of horecalokale in kennelijke staat van dronkenschap of onder invloed van andere psychotrope stoffen). Indien sprake is van een tweede overtreding van artikel 20, lid 1, lid 4 of lid 5 dan kan de vergunning worden geschorst.

Indien overtredingen vallen onder de werking van artikel 44a Alcoolwet kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. In alle andere gevallen bestaat de sanctie uit het opleggen van een last onder dwangsom, het schorsen van de vergunning of het intrekken van de vergunning.

Tot slot moet worden opgemerkt dat van de hierboven omschreven werkwijze kan worden afgeweken indien sprake is van een spoedeisend belang. Denk daarbij aan situaties dat de openbare orde, de gezondheid, en zedelijkheid in gevaar dreigen te komen. In dat geval wordt niet gewaarschuwd maar direct opgetreden.