

Sanctiebeleid Gemeente Heiloo

Dit sanctiebeleid hoort bij het Horecabeleid Gemeente Heiloo 2013, vastgesteld door het college op 12 november 2013.

Sanctiestrategie

In dit beleid wordt een sanctiestrategie omschreven. Hierin wordt beschreven hoe er zal worden gehandhaafd in geval van de meest voorkomende overtredingen bij horecazaken, paracommerciële horeca, slijterijen en supermarkten en evenementen.

Het gaat hierbij over de handhaving van de Algemene Plaatselijke Verordening en de Drank- en Horecawet en de vergunningen die vanuit deze wetgeving worden afgegeven.

In de bijgevoegde sanctietabel worden de verschillende stappen bij de verschillende overtredingen per artikel van de wetgeving beschreven. Met de vaststelling van het Horecabeleid Gemeente Heiloo 2013 en het bijhorende sanctiebeleid kunnen de sancties zoals omschreven direct worden toegepast.

Uitvoeringsprogramma integrale handhaving en toezicht

De handhaving en het toezicht op deze wetgeving worden opgenomen binnen de beleidscyclus van de integrale handhaving door de gemeente Heiloo. Met deze integrale handhaving worden verschillende wetten en regels gehandhaafd die in de fysieke leefomgeving gelden.

Jaarlijks stelt het college een 'Uitvoeringsprogramma integrale handhaving en toezicht' vast waarin prioriteiten worden gesteld binnen de verschillende handhavingsonderwerpen. Op deze prioriteiten richt de gemeente zich in dat jaar actief binnen de beschikbare capaciteit van betrokken medewerkers. Omdat de wetswijziging van de Drank- en Horecawet nieuwe taken op het gebied van handhaving en toezicht voor de gemeente met zich meebrengt, zal dit onderwerp op het programma 2014 als prioriteit worden benoemd om zodoende voldoende tijd te kunnen besteden aan een zorgvuldige uitvoering van dit beleid.

Jaarverslag

In een jaarverslag aan het einde van het jaar zal het college verantwoording afleggen aan de raad over de uitgevoerde activiteiten en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen. Ieder jaar zal er een evaluatie van het beleid plaatsvinden en aan de hand daarvan zullen eventuele nodige aanpassingen worden doorgevoerd.

1. De basis van handhaving door de Gemeente Heiloo

Uitgangspunten handhavend optreden

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

Dit beleid is bedoeld om overtredingen op te heffen en herhaling te voorkomen. Het is ook bedoeld om risicovolle situaties op te heffen.

Bij het beoordelen van een overtreding en het bepalen van de juiste sanctie wordt rekening gehouden met:

- de mogelijke gevolgen van die overtreding, en;
- de omstandigheden waaronder die overtreding is begaan, en;
- de houding en het gedrag van de overtreder, en;
- de voorgeschiedenis, en;
- het proportionaliteitsbeginsel. Dit wil zeggen dat de sanctie moet worden toegepast die het minst ingrijpend is en het beste past om het gestelde doel te bereiken. Dit betekent dat bij een overtreding niet standaard één bepaalde interventie mogelijk is. De toezichthouder moet in elke specifieke situatie bepalen welke sanctie de beste is. Daarbij wordt corrigerend opgetreden en eventueel ook sanctionerend.

Als de toezichthouder een overtreding constateert, past hij het handhavingstappenplan toe zoals omschreven in bijgevoegde sanctietabel. In het stappenplan is rekening gehouden met bovenstaande punten, behalve de houding en het gedrag van de ondernemer. Als het bevoegd gezag van het stappenplan wil afwijken, moet de afwijking gemotiveerd worden. Een eenmaal opgestart handhavingstraject zal ook moeten worden afgerond. Tegen bijna alle opgelegde sancties staat bezwaar en beroep open.

Toezicht

Het toezicht op leeftijdsgrenzen is door de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en van Binnenlandse Zaken (BZK) als speerpunt voor de komende periode benoemd. Dit zijn controles op het verstrekken van alcoholhoudende dranken aan jongeren onder de 18 jaar. De gemeentelijke toezichthouders zullen deze leeftijdscontroles moeten uitvoeren in horecazaken, paracommerciële instellingen, slijterijen en supermarkten. Ook op evenementen waar veel jeugd aanwezig is zullen deze controles worden uitgevoerd. Verder zullen zij controles houden op de vergunningvoorschriften. Een ondernemer en zijn/haar personeel is verplicht aan deze controles medewerking te verlenen.

Getrapte handhaving

De gemeente Heiloo kiest ervoor om een 'getrapte' handhaving toe te passen. Dat wil zeggen dat we in beginsel veelal starten met een waarschuwing en het geven van een hersteltermijn. Als binnen een jaar na constatering van de eerste overtreding nogmaals dezelfde overtreding wordt begaan dan zullen er sanctiemiddelen worden toegepast. De sanctiemiddelen worden bij herhaling binnen een jaar steeds zwaarder. Een en ander is wel afhankelijk van de aard van de overtreding. Sommige overtredingen zijn zwaarder dan een ander. In geval van gevaar voor de veiligheid en gezondheid, of dreiging daarvan, wordt direct ingegrepen middels bestuursdwang en wordt de overtreding gelijk beëindigd zonder eerst een waarschuwing te geven.

Wettelijke basis handhaven

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

In enkele bijzondere gevallen is de handhavingbevoegdheid geregeld in de desbetreffende bijzondere wet. Zo is in artikel 44a DHW bepaald dat de burgemeester bevoegd is bestuurlijke boetes op te leggen bij overtredingen van de Drank- en Horecawet.

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 en ongeregelheden.

2. Wat wordt er gehandhaafd?

- **Algemene plaatselijke verordening (APV)**

Het openstellen van een horecazaak voor publiek of het houden van een evenementen wel of niet in de openbare ruimte zijn vergunningsplichtige activiteiten op grond van de APV.

In de horeca-exploatievergunning zijn voorschriften opgenomen zoals openingstijden, het wel of niet mogen hebben van een terras en andere voorschriften (c.q. beperkingen) die aantasting van het woon- en leefklimaat voorkomen. Ook in de evenementenvergunning zijn voorschriften opgenomen zoals sluitingstijden van het evenement, geluidsnormen, een maximaal aantal toegestane bezoekers, die ter bescherming van het woon- en leefklimaat worden gesteld.

De gemeente en de politie controleren of de ondernemer of de evenementenorganisatie zich aan deze voorschriften houdt. Worden er overtredingen geconstateerd dan zal de gemeente handhavend optreden door middel van het opleggen van een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang of het intrekken van de vergunning. Veel overtredingen die voor het eerst worden geconstateerd worden afgedaan met een bestuurlijke waarschuwing. Een en ander afhankelijk van de zwaarte van de overtreding. In de bijgevoegde sanctietabel staan de voorgenomen stappen voor overtredingen van de verschillende artikelen uit de APV omschreven.

- **Drank- en Horecawet (DHW)**

Voor het schenken of verstrekken van alcoholische dranken tegen betaling is een drank- en horecaverunning vereist op grond van de Drank- en Horecawet. Uitgangspunt van deze wet is dat de handhaving zal geschieden door het opleggen van bestuurlijke boetes. Alleen indien de overtreding een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft, of het door de wetsovertreder genoten economisch voordeel groter is dan de bestuurlijke boetes, zal er behoefte kunnen zijn om de zaak voor te leggen aan het Openbaar Ministerie om de overtreding via de Wet economische delicten (hierna WED) af te doen. De WED voorziet namelijk in een breder arsenaal aan sancties dan de burgemeester kan toepassen, zoals hogere maxima voor boetes en de mogelijkheid tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. De gemeente zal echter niet snel kiezen voor deze weg. Alleen bij zware overtredingen waarbij duidelijk is dat het om een groot economisch voordeel is te doen, kan de gemeente hiervoor kiezen.

In eerste instantie wordt het in de sanctietabel omschreven stappenplan toegepast. In het stappenplan staat naast het opleggen van een bestuurlijke boete ook een alternatieve sanctie beschreven, meestal in de vorm van het opleggen van een last onder dwangsom. Afhankelijk van de praktijk en de capaciteit, kan de gemeente kiezen tussen deze twee sancties. Maar het opleggen van de bestuurlijke boete is het uitgangspunt. De bestuurlijke boete kan door de burgemeester rechtstreeks, zonder tussenkomst van de rechter, worden opgelegd. De boete die wordt geïnd valt toe aan de gemeente. Een bestuurlijke boete kan niet samen met een andere bestuurlijke- of strafrechtelijke sanctie worden opgelegd.

3. Sancties

Bestuursrechterlijke sanctiemiddelen

Als er toch overtredingen worden geconstateerd, ondanks onze preventieve maatregelen, dan zal de gemeente sancties opleggen tot beëindiging van de overtreding. Hieronder worden de verschillende mogelijkheden tot opleggen van sancties benoemd. In het bijgevoegde sanctiebeleid worden per overtreding de mogelijk in te zetten sancties beschreven.

Last onder dwangsom

Bij een last onder dwangsom wordt de overtreder onder dreiging van het invorderen van een geldbedrag bewogen om de overtreding binnen een bepaald termijn te beëindigen (art. 5:32 Awb). Een last is een omschrijving van een te nemen maatregel die de overtreder zelf kan uitvoeren binnen een bepaalde termijn om de overtreding te herstellen en/of te beëindigen zonder een dwangsom te hoeven betalen. Of er wordt een last opgelegd om te voorkomen dat de overtreding wordt herhaald. De last kan ook preventief worden opgelegd om te voorkomen dat een bepaalde overtreding zal plaatsvinden. Dan heeft er dus nog geen overtreding plaatsgevonden.

Afwijking sluitingstijden

Op grond van artikel 2:29 APV kan de burgemeester in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid, in geval van bijzondere omstandigheden, tijdelijk andere sluitingstijden dan de geldende sluitingstijden vaststellen of tijdelijk sluiting bevelen.

Schorsen van de Drank- en Horecaverunning

Er is vanuit de Drank- en Horecawet een nieuwe bevoegdheid voor de burgemeester bijgekomen, namelijk het schorsen van de drank- en horecaverunning. De burgemeester heeft de mogelijkheid om deze vergunning voor een periode van maximaal 12 weken te schorsen. In deze schorsingsperiode mag de ondernemer geen alcohol schenken of verkopen aan publiek.

Bestuursdwang

Onder bestuursdwang wordt verstaan het feitelijk handelen door of namens de gemeente om de overtreding ongedaan te maken. Het terstond sluiten van een zaak, het intrekken van de vergunning maar ook bijvoorbeeld het stilleggen van een evenement zijn vormen van bestuursdwang. Bestuursdwang wordt alleen toegepast als er een direct gevaar voor de gezondheid en veiligheid bestaat of de openbare orde ernstig wordt verstoord. Ook zal bestuursdwang kunnen worden uitgeoefend door de gemeente als er meerdere keren in een jaar dezelfde overtreding wordt begaan door een ondernemer, waardoor blijkt dat door deze bedrijfsvoering de gezondheid en veiligheid van de bezoekers is het geding is. De kosten van het toepassen van bestuursdwang die de gemeente maakt, worden op de overtreder verhaald. In de Awb staan de vereisten voor een bestuursdwangprocedure (artikel 5:21 Awb e.v.) beschreven. Spoedeisende bestuursdwang in de vorm van sluiting van een horecabedrijf of het stilleggen van een evenement zal in ieder geval worden toegepast wanneer:

- ◆ daar door misdrijf verkregen voorwerpen zijn verworven, voorhanden zijn of worden overgedragen dan wel zijn bewaard of verborgen;
- ◆ daar wapens als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie aanwezig zijn waarvoor geen ontheffing, vergunning dan wel verlof is verleend;
- ◆ zich daar andere feiten of omstandigheden hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geopend blijven van die ruimte ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde;

- ◆ daar is gehandeld in strijd met het bepaalde in de Opiumwet.

Intrekken/wijzigen vergunning

De exploitatievergunning kan op basis van bepalingen in de APV (artikel 1.6) worden ingetrokken/gewijzigd, indien er risico is voor de openbare orde of als het woon- en leefklimaat van de omgeving wordt aangetast. Intrekking van de exploitatievergunning betekent dat een zaak gesloten dient te zijn voor publiek.

Intrekken van de drank- en horecaverunning

Op grond van artikel 31 Drank- en Horecawet kan een drank- en horecaverunning worden ingetrokken. Zonder deze vergunning mogen er geen alcoholische dranken meer worden geschonken.

Vijf jaar geen vergunning

De gemeente is bevoegd, indien een drank- en horecaverunning is ingetrokken in verband met de openbare orde problemen, te bepalen dat voor dezelfde inrichting gedurende maximaal vijf jaar (artikel 27 lid 2 Drank- en Horecawet) geen nieuwe vergunning mag worden verleend.

Verwijderen bezoekers

Op grond van artikel 36 Drank- en Horecawet is de gemeente bevoegd aan andere personen dan zij, die wonen in de ruimte waarin in strijd met de wet alcoholhoudende drank wordt verstrekt, de toegang tot die ruimte te ontzeggen. Hiervan kan gebruik worden gemaakt bij zogenoemde schuurfeesten, waarbij alcoholhoudende drank wordt verstrekt in een particuliere ruimte, zoals een schuur of loods.

Weigering DHW vergunning en exploitatievergunning bij vermoeden criminele activiteiten

Op grond van de Wet bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) kan een DHW-vergunning of een exploitatievergunning worden geweigerd of ingetrokken bij een ernstig vermoeden van bepaalde criminele activiteiten van de ondernemer, zoals witwassen en het gebruiken van de onderneming als dekmantel voor het plegen van strafbare feiten.

Bevelen

Naast deze bestuursrechterlijke sancties beschikt de burgemeester krachtens de Gemeentewet over bevelbevoegdheden ter bescherming van de openbare orde en veiligheid. Een voorbeeld van een bevel is een gebiedsontzegging van een bepaald persoon. De burgemeester beveelt dan deze persoon uit bijvoorbeeld een bepaald uitgaansgebied te blijven, omdat deze persoon meerdere keren de openbare orde ernstig heeft verstoord.

Bestraffende / strafrechtelijke sancties

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een (bestuursrechtelijke) bestraffende sanctie, waarbij de overtreder wordt verplicht een geldsom te betalen aan de overheid. Deze sanctie wordt door de burgemeester opgelegd en dus niet de rechter. De bestuurlijke boete wordt als uitgangspunt voor de verschillende overtredingen van de Drank- en Horecawet opgelegd. Tegen de bestuurlijke boete staat bezwaar en beroep open.

In het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet (landelijk) zijn de hoogten van de bestuurlijke boeten vastgelegd. In het besluit is ook vastgelegd dat de bestuurlijke boeten met 50% en 100% kunnen worden verhoogd bij een volgende overtreding van hetzelfde artikel binnen een jaar. Bij de lichtere overtredingen zal de gemeente eerst een waarschuwing en een hersteltermijn geven. In bijgevoegde sanctietabel is te zien welke handhavingstappen er zullen worden genomen bij overtreding van een bepaald artikel in de Drank- en Horecawet.

Strafrechtelijke vervolging via de Wet op de Economische delicten.

Een aantal overtredingen van de bepalingen in de Drank- en Horecawet zijn ook strafbaar op grond van de Wet op de Economische delicten (WED). Alleen indien de overtreding een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens oplevert of het door de wetsovertreder genoten economisch voordeel is groter dan de bestuurlijke boeten, dan kan er behoefte zijn om de zaak voor te leggen aan het Openbaar Ministerie om de overtreding via de WED af te doen. De WED voorziet in een breder arsenaal aan sancties, zoals hogere maxima voor boetes en de mogelijkheid tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. In de motie van toelichting van de wet wordt beschreven dat zolang dit duale stelsel bestaat, het zich nog geen enkele keer heeft voorgedaan dat er beroep werd gedaan op de WED. De gemeente zal hier terughoudend mee omgaan.

Sanctietabel

Uitgangspunten:

- Sancties worden opgelegd aan de overtreder, dit is diegene die feitelijk de overtreding heeft begaan en/of eindverantwoordelijk is. Dit zal de veelal de ondernemer of de onderneming als vergunninghouder zijn. Bestraffende sancties kunnen ook worden opgelegd aan leidinggevenden of aan werknemers van het bedrijf.
- In de sanctietabel worden diverse handhavingsmomenten benoemd. Uitgangspunt is dat de volgende stap in het handhavingstraject wordt uitgevoerd wanneer dezelfde overtreding plaatsvindt binnen een jaar na de vorige overtreding.
- Op deze sanctietabel is het Besluit bestuurlijke boete Drank- en horecawet van toepassing. Eventuele wijzigingen van dit besluit in de toekomst zullen verwerkt moeten worden in dit document. In het geval van een discrepantie tussen het sanctiemodel en het besluit, is het besluit te allen tijde leidend. Het Besluit is hierbij gevoegd.
- Bij de bestuurlijke boetebedragen is een I en een II bedrag opgenomen. Het onder I genoemde bedrag geldt voor de natuurlijke persoon of rechtspersoon die op de dag waarop de overtreding is begaan minder dan vijftig werknemers telde. Het onder II genoemde bedrag geldt voor de natuurlijke persoon of rechtspersoon die op de dag waarop de overtreding is begaan meer dan vijftig werknemers telde.
- Het is mogelijk, gemotiveerd, van de aangegeven bestuursrechtelijke sancties af te wijken.
- Tegen alle sancties staat bezwaar en beroep open voor de overtreder, behalve tegen de bestuurlijke waarschuwing. Ook tegen een bestuurlijke boete staat bezwaar en beroep open.