



Toezicht en handhaving op de gewijzigde Drank- en Horecawet

De stap naar implementatie in het toezicht- en handhavingsbeleid

Naam: Marcha Schouwenaars

Studentnummer: 2024287

Opdrachtgever: Toezicht, Gemeente Dordrecht

Dordrecht, januari 2013

Toezicht en handhaving op de gewijzigde Drank- en Horecawet

De stap naar implementatie in het toezicht- en handhavingsbeleid

Naam: Marcha Schouwenaars

Studentnummer: 2024287

Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Locatie: Tilburg

Opleiding: HBO-Rechten

Afstudeerperiode: september 2012 t/m januari 2013

Afstudeerorganisatie: Toezicht, Gemeente Dordrecht

Naam afstudeermentor: Mevr. A.S Wolt

Naam eerste afstudeerdocent: Dhr. mr. W.J.H. Struijlaart

Naam tweede afstudeerdocent: Mevr. mr. E. Koene-Korfer

Classificatie: Intern

Plaats: Dordrecht

Datum: januari 2013

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie in het kader van de gewijzigde Drank- en Horecawet, welke per januari 2013 van kracht is geworden. In dit onderzoek staat de implementatie van DHW-toezicht en handhaving in het toezicht- en handhavingsbeleid centraal. Middels deze afstudeerscriptie hoop ik met goed gevolg mijn opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys af te kunnen ronden.

In mijn afstudeerscriptie wordt regelmatig gesproken over de politie Zuid-Holland-Zuid. Hierbij wil ik opmerken dat per januari 2013, door de intrede van de nationale politie, de politie van de regio Zuid-Holland Zuid zal vallen onder de regio Rotterdam.

Langs deze weg wil ik een aantal personen bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van deze scriptie. Allereerst wil ik mijn afstudeermentor mevrouw Wolt bedanken voor haar steun, feedback en het delen van haar kennis. Daarnaast wil ik mijn afstudeerdocenten bedanken, in het bijzonder meneer Struijlaart vanwege de fijne samenwerking en de bruikbare feedback die hij mij gegeven heeft. Verder wil ik meneer Van Dongen bedanken voor het delen van zijn visie en kennis. Daarnaast wil ik ook de mensen bedanken die mee hebben gewerkt aan de interviews. Ter afsluiting wil ik mijn ouders en mijn vriend bedanken voor de onvoorwaardelijke steun.

Ik wens u veel plezier bij het lezen van mijn afstudeerscriptie.

*Marcha Schouwenaars
Dordrecht, januari 2013*

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Lijst van afkortingen.....	4
Hoofdstuk 1. Inleiding.....	5
1.1 Organisatiebeschrijving	5
1.4 Centrale vraag	7
1.4.1 Deelvragen	7
1.5 Doelstelling	7
1.6 Methoden van onderzoek	8
Hoofdstuk 2. De Drank- en Horecawet.....	9
2.1 Historisch perspectief	9
2.1.1 De Drankwet 1881.....	9
2.1.2 De wijzigingen van de Drankwet vanaf 1904	9
2.1.3 De komst van de Drank- en Horecawet	10
2.2 De Drank- en Horecawet per 1 januari 2013	11
2.2.1 De decentralisatie van het toezicht	11
2.2.1.1 Gevolgen voor toezicht en handhaving	12
2.2.2 Nieuwe rol burgemeester	12
2.2.2.1 Gevolgen voor toezicht en handhaving	12
2.2.3 Verordenende bevoegdheden van de gemeenteraad	12
2.2.3.1 Gevolgen voor toezicht en handhaving	13
2.2.4 Sanctie detailhandel	13
2.2.4.1 Gevolgen voor toezicht en handhaving	14
2.2.5 Schorsing vergunning	14
2.2.5.1 Gevolgen voor toezicht en handhaving	14
2.2.6 Strafbaarstelling jongeren	14
2.2.6.1 Gevolgen voor toezicht en handhaving	14
2.2.7 Vereenvoudiging vergunningstelsel	15
2.2.7.1 Gevolgen voor toezicht en handhaving	16
2.2.8 Nieuwe regels paracommerciële instellingen	16
2.2.8.1 Gevolgen voor toezicht en handhaving	17
2.2.9 Overige wijzigingen	17
2.3 Deelconclusie	17
Hoofdstuk 3. Dordts beleid ten aanzien van drank en horeca	19
3.1 Huidig beleid.....	19
3.1.1 De Algemene Plaatselijke Verordening van Dordrecht	19
3.1.2 Handhavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011.....	20
3.1.4 Beleid ten aanzien van de paracommercie	21
3.1.5 Het evenementenbeleid	21
3.1.6 Drank- en Horecaverordening	21
3.2 Knelpunten ten aanzien van drank en horeca in Dordrecht	22
3.3 Beleidsontwikkeling onder de gewijzigde Drank- en Horecawet.....	23
3.3.1 De Paracommerciële verordening.....	24
3.3.1.1 De schenktijden voor alcoholhoudende drank.....	24
3.3.1.2 Privé-bijeenkomsten en bijeenkomsten derden	25
3.3.1.3 Mogelijkheden voor ontheffing van bovengenoemde onderwerpen	25
3.3.2 Overige verordenende bevoegdheden	26
3.3.2.1 Het tijdelijk stilleggen of beperken van de alcoholverkoop	26
3.3.2.3 Verbod op exorbitante prijsacties.....	27

3.3.2.2 Bepalingen met betrekking tot toegangsleeftijd	27
3.3.3 Koppeling naar de huidige DHW-verordening	28
3.3.4 De vertaling naar handhavingsbeleid	28
3.3.5 Vertaling naar toezichtbeleid	30
3.4 Deelconclusie	30
Hoofdstuk 4. Gevolgen van decentralisatie van het toezicht op de Drank- en Horecawet	32
4.1 Toezicht onder de huidige Drank- en Horecawet	32
4.2 Toezicht onder de gewijzigde wet	32
4.2.1 Aanwijzen toezichthouders	33
4.2.1.1 Wenselijkheid ten aanzien van de lokale situatie	33
4.2.2 Uitbreiding van toezichtvormen	33
4.2.2.1 Wenselijkheid ten aanzien van de lokale situatie	34
4.2.3 Het vergunningenbestand	35
4.2.3.1 Wenselijkheid ten aanzien van de lokale situatie	35
4.2.4 Ontwikkelen toezichtstrategie en werkprocessen	35
4.2.4.2 Wenselijkheid ten aanzien van de lokale situatie	36
4.3 Handhaving van de huidige Drank- en Horecawet	37
4.3.1 Bestuurlijke waarschuwing	38
4.3.2 Last onder bestuursdwang	38
4.3.3 Last onder dwangsom	38
4.3.4 Het intrekken van de vergunning	39
4.3.5 Het verwijderen van bezoekers	39
4.4 Handhaving onder de gewijzigde wet	39
4.4.1 Het schorsen van de vergunning	40
4.4.2 Three strikes your out methode	40
4.4.3 De bestuurlijke boete	40
4.4.4 Handhaving via het strafrecht	40
4.4.5 Andere middelen om naleving te stimuleren	41
4.4.6 Wenselijkheid ten aanzien van de lokale situatie en het handhavingsbeleid	41
4.4.6.1 Handhaving middels het proces-verbaal	41
4.4.6.2 Schorsen van de vergunning	41
4.4.6.3 Three strikes out	42
4.4.6.4 De bestuurlijke boete	42
4.4.6.5 Andere middelen om naleving te stimuleren	42
4.4.7 De boa's en DHW-handhaving	42
4.5 Deelconclusie	43
Hoofdstuk 5. Conclusies en aanbevelingen	45
5.1 Conclusies	45
5.1.1 Maatregelen met betrekking tot de DHW-verordening	45
5.1.2 Maatregelen met betrekking tot het toezicht- en handhavingsbeleid	46
5.1.3 Maatregelen met betrekking de uitvoer van toezicht en handhaving	48
5.2 Aanbevelingen	48
Hoofdstuk 6. Procesevaluatie	50
Litatuurlijst	51
Bijlagen	

Samenvatting

Ten tijde van het verschijnen van dit onderzoeksrapport is de gewijzigde Drank- en Horecawet in werking getreden. Per januari 2013 is deze wet van kracht geworden. Toch is de gemeente Dordrecht nog niet volledig voorbereid op deze wijziging en de gevolgen ervan. Met name de implementatie van het toezicht op de naleving van de gewijzigde DHW in het toezicht- en handhavingsbeleid, roept nog de nodige vragen op. Deze onduidelijkheid heeft geleid tot de volgende centrale vraagstelling:

“Welke juridische maatregelen zijn voor de gemeente Dordrecht onontkoombaar of wenselijk om de wijzigingen uit de Drank- en Horecawet met betrekking tot toezicht en handhaving te implementeren in het huidige toezicht- en handhavingsbeleid?”

Het beoogde doel van dit onderzoek is, om op 7 januari 2013 aan de gemeente Dordrecht een onderzoeksrapport te overhandigen met daarin een advies voor het opstellen van een toezicht- en handhavingsbeleid, dat voldoet aan de eisen van de gewijzigde DHW. Door de gemeente Dordrecht van deze informatie te voorzien, wordt een handvat geboden om het huidige handhavingsbeleid horeca aan te passen en deze wijzigingen door te voeren naar het toekomstige beleid in het kader van toezicht en handhaving op de DHW.

De belangrijkste conclusie die uit dit rapport volgt is dat voordat de gemeente Dordrecht daadwerkelijk met toezicht en handhaving krachtens de DHW kan beginnen, er de nodige maatregelen getroffen moeten worden. Hierbij is het voor de gemeente Dordrecht onontkoombaar om de volgende maatregelen te treffen:

- Het opstellen van een DHW-verordening waar in ieder geval de verplichte paracommerciële bepalingen zijn opgenomen.
- Het huidige handhavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011 dient te worden bijgesteld aan de DHW-wijzigingen, waar in ieder geval de strafrechtelijke handhaving uit artikel 45 DHW opgenomen moet zijn. Daarnaast moet de manier van handhaven omtrent de paracommerciële- en de ge- en verbodsbepalingen worden opgenomen. Verder moet de rol van de NVWA worden verwijderd en de rol van de boa's van Toezicht te worden toegevoegd. Tot slot moet worden bepaald of de wet Bibob in dit beleid thuishoort.
- De burgemeester moet toezichthouders aanwijzen die worden belast met het toezicht op de DHW. Deze toezichthouders dienen vervolgens de vereiste opleiding met goed gevolg af te ronden.

Naast de onontkoombare maatregelen, zijn de volgende maatregelen wenselijk:

- Bij het opstellen van de DHW-verordening is het gunstig de verordenende bepalingen van artikel 25a, 25c en 25d DHW op te nemen.
- Om het maatwerk ten aanzien van de DHW-overtredingen te vergroten, dienen alle instrumenten die voortkomen uit de DHW-wijziging te worden toegevoegd aan het handhavingsbeleid horeca.
- Doordat de gemeente Dordrecht heeft besloten alle handhaafbare bepalingen op te nemen in het handhavingsbeleid is het wenselijk de speerpunten te vertalen in een toezichtstrategie.
- Om het toezicht op de naleving zo effectief en efficiënt mogelijk te laten zijn, is een geactualiseerd vergunningenbestand essentieel. Daarbij is het nodig de gewijzigde DHW te implementeren in de bestaande werkprocessen.

De voornaamste aanbevelingen die in naar aanleiding van de conclusies naar voren zijn gekomen hebben met name betrekking op het aanstellen en omscholen van de boa's van Toezicht en het bijstellen van zowel de DHW-verordening als het handhavingsbeleid.

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Wet Bibob	Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BSB	Bestuurlijke Strafbeschikking
College	Het college van burgemeester en wethouders
DHW	Drank- en Horecawet
EHRM	Europese hof voor de rechten van de mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Fte	Fulltime equivalent
IVA	Instructie Verantwoord Alcoholschenken
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OZHZ	Omgevingsdienst Zuid-Holland- Zuid
Raad	De gemeenteraad
RB	Rechtbank
RIEC	Regionale Informatie en Expertisecentrum
STAP	Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid
WED	Wet Economische Delicten
16-minner	Een jongere onder de leeftijd van 16 jaar

Hoofdstuk 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in §1.1 uiteen gezet binnen welke organisatie het onderzoek plaats heeft gevonden en in §1.2 wordt de aanleiding voor dit onderzoek toegelicht. Aansluitend wordt in §1.3 het centraal staande probleem beschreven. Vervolgens worden in §1.4 en §1.5 de centraal staande vragen en de doelstelling uiteengezet. Daaropvolgend worden in §1.6 de methoden van onderzoek besproken. Tot slot wordt in §1.7 de opbouw van dit rapport beschreven.

1.1 Organisatiebeschrijving

Dordrecht heeft ongeveer 118.500 inwoners. Toezicht levert een bijdrage aan het schoon, heel en veilig houden van de gemeente Dordrecht. Per 1 januari 2011 is Toezicht als gemeentelijk intern bedrijf gaan functioneren. Dit houdt in dat Toezicht, met grote mate van zelfstandigheid, opereert binnen de gemeente Dordrecht en dat in de regel alleen op hoofdlijnen door de gemeenteraad (hierna: raad) wordt gecontroleerd.¹ De organisatiestructuur is in bijlage A schematisch weergegeven. Hierin is duidelijk te zien dat Toezicht wel deel uitmaakt van de gemeente Dordrecht, maar een zelfstandige positie inneemt als gemeentelijk bedrijf. Toezicht voert een takenpakket uit dat gericht is op toezichthoudende en handhavende taken die voortvloeien uit de Algemene Plaatselijke Verordening van Dordrecht (hierna: APV Dordrecht) en andere wet- en regelgeving met betrekking tot veiligheid, leefbaarheid en verkeer.² Het unieke van het takenpakket van Toezicht is dat het bestaat uit een combinatie van taken die voorbehouden zijn aan toezichthouders met een buitengewone opsporingsbevoegdheid.

Toezicht heeft momenteel 50 buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna boa's) in dienst, die naast de werkzaamheden binnen de gemeente Dordrecht ook in de regiogemeenten Hendrik Ido Ambacht en Zwijndrecht worden ingezet. Dit gebeurt op basis van de zogenoemde dienstverleningsovereenkomsten waarin in- en outputafspraken zijn vastgelegd.³ Het toezicht- en handhavingsgebied van de boa's van Toezicht reikt dus verder dan alleen de Dordtse gemeentegrenzen. Conform de afspraken in het Integraal Handhavingsprogramma van de gemeente Dordrecht treden de boa's van Toezicht alleen op in de Openbare Ruimte. Een boa die optreedt in dit domein is opgeleid om op te treden tegen kleine ergernissen, overlast en andere feiten die de leefbaarheid aantasten.⁴ Het gemeentebestuur stelt de prioriteiten met betrekking tot de handhaving voor de gemeentelijke boa's vast en Toezicht zorgt er vervolgens voor dat er gehandhaafd wordt op deze overtredingen.

Bij het handhaven van de openbare ruimte heeft de gemeente Dordrecht de volgende prioriteiten benoemd:¹

- | | |
|---|---|
| 1. Overlastgevende (jeugdigen) personen en groepen | 4. Bekrassen, bekladden en overig vandalisme |
| 2. Overlast door honden | 5. Overlast door verkeer |
| 3. Rommel op straat | |

In bijlage B zijn de overlastfeiten opgenomen die onder de bovengenoemde prioriteiten vallen en waarop de boa's van Toezicht handhaven.

1.2 Aanleiding

Per januari 2013 zal de gewijzigde Drank- en Horecawet (hierna: DHW) in werking treden. In het kader van het bewaken van de openbare orde in samenhang met alcoholgebruik onder jongeren zullen de ingevoerde wijzigingen in de DHW meer taken,

¹ De gemeentelijke organisatie, Programma's, sectoren en bedrijven <www.dordrecht.nl> Geraadpleegd op 19 september 2011.

² Hierbij kan gedacht worden aan de Wegenverkeerswet 1994, de Wet openbare manifestaties en de Wet milieubeheer.

³ Hierbij kan worden gedacht aan de uren inzet van de boa's, specifieke controles en een afbakening van de diensten die de boa's verlenen.

⁴ Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar, Staatscourant 2010, nr. 5381, april 2010.

verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de gemeente Dordrecht met zich meebrengen, zoals:

- De burgemeester wordt het bevoegde gezag en zal in medebewind⁵ worden belast met de uitvoering van de DHW. Medebewind kan worden omschreven als medewerking aan de uitvoering van hogere bijzondere wetten.⁶
- Jongeren, die de leeftijd van zestien jaar nog niet hebben bereikt en die in voor publiek toegankelijke plaatsen in het bezit zijn van alcoholhoudende drank, worden strafbaar gesteld.
- Er dienen regels opgesteld te worden ten aanzien van paracommerciële instellingen. Paracommerciële horeca zijn instellingen die weliswaar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende dranken verstrekken, maar zij doen dit als nevenactiviteit. Er wordt dus geen alcoholische drank verstrekt voor het maken van winst, omdat de hoofdactiviteit bij deze instellingen op een ander vlak ligt. Zoals op recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, levensbeschouwelijke of godsdienstige activiteiten.⁷
- Het toezicht op de naleving wordt gedecentraliseerd en de raad krijgt meer verordenende bevoegdheden.⁸
- Als de boa's van Toezicht het toezicht op de DHW krijgen toegewezen, houdt dit een verruiming in van de toezichtstaak. Zij moeten dus worden voorbereid op het toezicht op de bepalingen uit de DHW. Het gevolg hiervan is dat er bijvoorbeeld toezicht moet worden gehouden op alcoholverstrekking door vergunningplichtige en door niet-vergunningplichtige bedrijven en op alcoholverstrekking bij evenementen. De gemeente dient zich hier dan ook op voor te bereiden.

1.3 Probleembeschrijving

Inmiddels zijn de wijzigingen die de DHW met zich meebrengt grotendeels bekend. De gemeente Dordrecht zal deze wijzigingen moeten vertalen naar een definitief toezicht- en handhavingsbeleid in het kader van de DHW. De burgemeester is rechtstreeks verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente.⁹ Namens hem worden dan ook de exploitatievergunning en andere horeca-gerelateerde vergunningen verleend.¹⁰ Zonder een exploitatievergunning is het niet rechtsgeldig om een inrichting te exploiteren, omdat deze vergunning alleen wordt verleend als de inrichting geen gevaar oplevert voor de woon- en leefomgeving van het horecabedrijf.¹¹ Horeca-inrichtingen, die alcohol willen schenken, hebben dus naast een DHW-vergunning altijd een exploitatievergunning nodig. In de huidige situatie is het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) verantwoordelijk voor deze vergunningverlening. Het toezicht wordt uitgevoerd door de politie en wanneer er bestuurlijke handhaving is vereist, neemt de gemeente de zaak over. De Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (hierna: OZHZ) is namens de burgemeester gemandateerd¹² om naar aanleiding van een rapport van de politie, een melding of een klacht¹³ een horeca-inrichting te toetsen aan het Handhavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011. Indien nodig zal de OZHZ hier een reactie op geven in de vorm van een waarschuwing of een bestuurlijk handhavingsbesluit.¹⁴ Dit handhavingsbesluit vindt zijn grondslag in de APV van Dordrecht indien de exploitatievergunning wordt ingetrokken,¹⁵ of in de DHW wanneer alleen de DHW-vergunning wordt ingetrokken.¹⁶

5 Artikel 124 lid 2 Grondwet.

6 K.J. Lok, *De gemeente bestuurlijk verkend*, Lemma: Utrecht 2002, p.21.

7 F. Joosten, *Handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet 2013*, Kluwer: Alphen aan de Rijn 2012, p.99.

8 F. Joosten, *Handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet 2013*, Kluwer: Alphen aan de Rijn 2012.

9 Artikel 172 en 174 Gemeentewet.

10 Artikel 2.28 lid 1 APV van Dordrecht.

11 Verzuip jij je toekomst?!, Regionale Handhavingsmatrix Horeca ZHZ, februari 2012, p.4.

12 Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Zie artikel 10:1 Algemene wet bestuursrecht.

13 Klachten of meldingen zijn niet per definitie afkomstig van de politie, ook burgers en de NVWA dienen deze in.

14 Handhavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011, p.5.

15 Artikel 2.28D APV van Dordrecht.

16 Artikel 32 Drank- en Horecawet.

Na de wetswijziging zal de burgemeester, in plaats van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA), worden belast met het toezicht en de handhaving van de DHW. Dit betekent dat de gemeente na de wetswijziging niet alleen meer verantwoordelijk is voor de vergunningverlening, maar ook voor de controle op de leeftijd en de naleving van de DHW bij vergunningplichtige¹⁷ en niet-vergunningplichtige¹⁸ bedrijven. Door de wetswijziging komt het merendeel van de controle op DHW dus onder de verantwoordelijkheid van de gemeente te vallen. Het huidige beleid dient te worden getoetst aan deze wijzigingen en naar verwachting worden bijgesteld. De gemeente krijgt immers meer taken en verantwoordelijkheden toegewezen en die moeten worden vastgelegd in toezicht- en handhavingsbeleid volgens de maatstaven van de gewijzigde DHW. Dit leidt vermoedelijk tot een verscherping van toezicht en een betere en onafhankelijker sturing op de handhaving, omdat door ondercapaciteit bij de NVWA er weinig controles in de gemeente Dordrecht zijn uitgevoerd.¹⁹

Een ander vraagstuk dat zich aandient is of en zo ja in welke rol, Toezicht gaat participeren in de uitvoering van het nieuwe toezichtbeleid. Om toezicht en handhaving zo effectief mogelijk te laten zijn, moet het toezichtbeleid ten aanzien van de DHW duidelijk geformuleerd worden en dient overzichtelijk te worden gemaakt welke mogelijkheden tot handhaving de toezichthouders hebben bij constatering van overtredingen van dat beleid. Hierbij is het van belang dat bestuurlijke keuzes worden gemaakt en dat speerpunten voor het toezichtbeleid worden opgesteld.

1.4 Centrale vraag

De centrale vraag van dit rapport luidt; *“Welke juridische maatregelen zijn voor de gemeente Dordrecht onontkoombaar of wenselijk om de wijzigingen uit de Drank- en Horecawet met betrekking tot toezicht en handhaving te implementeren in het huidige toezicht- en handhavingsbeleid?”*

1.4.1 Deelvragen

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Welke ontwikkelingen heeft de Drank- en Horecawet doorgemaakt?
2. Welke wijzigingen brengt de Drank- en Horecawet met zich mee en welke daarvan zullen van invloed zijn op toezicht en handhaving?
3. Wat zijn de speerpunten van het huidige horeca handhavingsbeleid van de gemeente Dordrecht?
4. Wat dient aan het toezicht- en handhavingsbeleid te worden toegevoegd om te voldoen aan de eisen van de Drank- en Horecawet?
5. Wat moet er naar aanleiding van de gewijzigde DHW in de praktijk in toezicht en handhaving veranderen en wat is gezien de lokale situatie wenselijk?

1.5 Doelstelling

Het doel is om op 7 januari 2013 aan de gemeente Dordrecht een onderzoeksrapport te overhandigen met daarin een advies voor het opstellen van een toezicht- en handhavingsbeleid dat voldoet aan de eisen van de gewijzigde DHW. Door de gemeente Dordrecht van deze informatie te voorzien wordt een handvat geboden om het huidige handhavingsbeleid horeca aan te passen en deze wijzigingen door te voeren naar het toekomstige beleid in het kader van toezicht en handhaving op de DHW.

17 Bijvoorbeeld restaurants, cafetaria's, (eet)cafés, discotheken, buurthuizen, sportkantines en slijterijen.

18 Bijvoorbeeld Supermarkten en supermarkten, kruideniers, avondwinkels, toko's, warenhuizen en wijnwinkels.

19 De NVWA heeft in de jaren 2009, 2010 en 2011 in totaal 204 inspecties uitgevoerd in het kader van de Drank- en Horecawet. Hierbij is nagenoeg alleen gecontroleerd op leeftijdsgrenzen: het verstrekken van alcohol aan 16-minners en sterke drank aan 18-minners. Inrichtingencontroles zijn er nagenoeg niet geweest. In totaal zijn 6 waarschuwingen uitgeschreven en 0 boeterapporten opgemaakt in de genoemde 3 jaren.

1.6 Methoden van onderzoek

Om de centrale vraag van dit onderzoeksrapport te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van de eerder genoemde deelvragen. Om op deze deelvragen antwoord te kunnen geven zullen twee onderzoeksmethodieken worden toegepast. Allereerst zal door middel van een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek een analyse worden gemaakt van de huidige wet- en regelgeving en bijbehorende toelichting daarop, zodat de gevolgen en mogelijkheden van de gewijzigde DHW in kaart kunnen worden gebracht. Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van de wet- en regelgeving, Eerste- en Tweede Kamerstukken, beleidsdocumenten, digitale bronnen, handreikingen, jurisprudentie, verordeningen en vakliteratuur. Daarnaast zal er een empirisch onderzoek, in de vorm van een casestudy worden uitgevoerd. Kenmerkend voor een casestudy is het bestuderen van een fenomeen als een geheel en in relatie tot zijn omgeving.²⁰ Het fenomeen is in dit geval de huidige DHW en het beleid dat door de gemeente Dordrecht is opgesteld in het kader van drank en horeca. Dit wordt vergeleken met de gewijzigde DHW, zodat duidelijk wordt wat er in het huidige beleid moet worden toegevoegd om te voldoen aan de eisen die de wetswijziging met zich meebrengt. Daarnaast zal de onderzoeker, namens Toezicht, deel uitmaken van de werkgroep DHW. Deze werkgroep wordt gevormd door de Juridisch beleidsadviseur van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Dordrecht en diverse ambtenaren die werkzaam zijn bij overige gemeenten in de Drechtsteden. Door deel te nemen aan deze groep krijgt de onderzoeker een volledig beeld van de huidige situatie en wordt tevens een diepgaand inzicht verkregen hoe bepaalde processen zich in de praktijk voltrekken.

Door deze twee onderzoeksmethodieken met elkaar te vergelijken kan vervolgens overzichtelijk worden gemaakt welke gevolgen de gewijzigde DHW zal hebben op het huidige beleid, zodat de invloed en de mogelijkheden inzichtelijk worden en aanbevelingen voor de aanscherping van het huidige beleid kunnen worden gegeven. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoeksrapport te garanderen zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van recente rechts- en literatuurbronnen. De DHW zal in januari 2013 inwerking treden. Dit levert in een hoog tempo handreikingen en andere relevante documentatie op. De meest recente bronnen zullen in dit onderzoek worden gebruikt om te voorkomen dat verouderde informatie in het onderzoek wordt gebruikt. Om de controleerbaarheid van dit rapport volledig te maken zullen alle gebruikte bronnen worden opgenomen in voetnoten en in de literatuurlijst.

1.7 Leeswijzer

In het huidige hoofdstuk komt aan de orde welke onderwerpen in dit rapport zullen worden behandeld. In hoofdstuk twee wordt de geschiedenis van de DHW uiteengezet en zal worden aangegeven welke veranderingen voortkomen uit de gewijzigde DHW. Tevens zal bij elke wijziging worden aangegeven welke gevolgen dit mogelijk heeft voor toezicht en handhaving. In hoofdstuk drie worden eerst de speerpunten van het huidige beleid doorgenomen en vervolgens worden de knelpunten met betrekking tot alcohol en horeca die in Dordrecht spelen beschreven. Nadat dit is behandeld zal aan de orde komen op welke punten de huidige DHW-verordening en het handhavingsbeleid horeca bijgesteld moeten worden. In hoofdstuk vier zal worden behandeld wat er ten opzichte van de huidige toezicht- en handhavingspraktijk dient te veranderen, om toezicht en handhaving op de gewijzigde DHW uit te voeren. In hoofdstuk vijf antwoord worden gegeven op de centraal staande vraag en zal naar aanleiding hiervan aanbevelingen worden gedaan. Tot slot worden in hoofdstuk zes het proces en het product geëvalueerd.

20 G.A.F.M. van Schaaijk, *Leerboek Praktijkgericht juridisch onderzoek*, april 2010, p.49.

Hoofdstuk 2. De Drank- en Horecawet

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal; “Welke ontwikkelingen heeft de Drank- en Horecawet doorgemaakt?” en “Welke wijzigingen brengt de Drank- en Horecawet met zich mee en welke daarvan zullen van invloed zijn op toezicht en handhaving?”. Deze vragen zullen worden beantwoord door in §2.1 de ontwikkelingen van de drankwetgeving weer te geven. Vervolgens wordt in §2.2 het motief voor de aankomende wetswijziging van de DHW behandeld. Aansluitend zullen in §2.2.1 tot en met §2.2.9 deze wijzigingen worden toegelicht en zal per wijziging worden aangegeven welke gevolgen deze mogelijk heeft voor toezicht en handhaving.

2.1 Historisch perspectief

Om het motief voor de wijziging van de huidige DHW te begrijpen, is het van belang om de weg die de alcoholwetgeving heeft bewandeld inzichtelijk te maken. Achtereenvolgens zal daarom in worden gegaan op de wetsgeschiedenis van de DHW.

2.1.1 De Drankwet 1881

De eerste regulering in het kader van alcoholgebruik en –misbruik stamt uit 1881. In 1881 trad de eerste Drankwet in werking, welke officieel de “Wet tot beteugeling van het misbruik van sterke drank” werd genoemd.²¹ In deze wet werd voor het eerst onderscheid gemaakt tussen zwak- en sterkalcoholhoudende drank.²² Het doel van deze wet was het beperken van openbare dronkenschap en het reguleren van verstrekking van sterke drank in de detailhandel²³ door middel van een vergunning van burgemeester en wethouders, met als beoogd gevolg het aantal gelegenheden tot drankverkoop te doen verminderen en het opkomen van nieuwe drankgelegenheden tegen te gaan.²⁴ Hierbij was het aantal te verlenen vergunningen afhankelijk van het aantal inwoners.²⁵ Bovendien was het zonder deze vergunning voor de detailhandel niet meer mogelijk om sterke drank te verkopen. Desondanks bleek de Drankwet in de praktijk niet goed te functioneren, omdat door het gebrek van toezicht op de naleving, sterk-alcoholhoudende drank illegaal werd verkocht.

2.1.2 De wijzigingen van de Drankwet vanaf 1904

Zowel in 1904 als in 1931 werd de wet van 1881 herzien. De wijzigingen die hieruit voortvloeiden lagen in het verlengde van de wet van 1881. Een van de wijzigingen uit de herziening van 1904 was dat het vanaf dat moment verboden werd om zonder vergunning het horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen, omdat alleen alcohol geschonken mocht worden als hiervoor een vergunning verstrekt was. Tevens werd deze vergunning persoonsgebonden verleend waardoor een soort uitsterfsysteem ontstond. Nieuwe vergunningen werden immers niet meer verleend zolang het aantal verleende vergunningen boven het maximum lag.²⁶ Daarnaast bood deze herziening de eerste jeugdbeschermingsmaatregel in het kader van alcoholgebruik, omdat het voor 16-minners niet meer mogelijk was om zonder begeleiding van een meerderjarige en café of bar te betreden. Tot slot werd in de herziening van 1904 de drankwetinspectie ingesteld om de uitvoering van de wet in het oog te houden.²⁷

Gedurende de herziening van 1931 beseften men dat de alcoholproblematiek niet enkel gevolgen had voor de openbare orde, maar dat in de wet- en regelgeving ook de volksgezondheid moest worden gewaarborgd.²⁸ Tevens ging de wet vanaf dit moment verder onder de naam “De Drankwet”. Binnen de Drankwet speelde het maximumstelsel

21 M. Otte, ‘Historisch Dossier’, *Tijdschrift voor de sociale sector*, januari 1987-1, p.18.

22 Vraag en antwoord, geschiedenis <www.alcoholinfo.nl> Geraadpleegd op 5 november 2012.

23 Hiermee worden cafés en slijterijen bedoeld.

24 Kamerstukken II, 1961-62, 6811, nr.3, p.13.

25 Kamerstukken II, 1997-98, 25 696, nr.3, p.4.

26 Kamerstukken II, 1961-62, 6811, nr.3, p.14.

27 J. Van Der Stel, *Drinken, drank en dronkenschap: vijf eeuwen drankbestrijding en dronkenschap*, Hilversum: Verloren 1995 P.180.

28 Kamerstukken II, 1997-98, nr. 25 696, nr.3, p.4.

een belangrijke rol, omdat gedacht werd dat door het stellen van een plafond aan het aantal slijterijen en tapperijen, ook het aantal alcoholisten af zou nemen.²⁹ Dit was echter niet het geval, omdat door het maximumstelsel een illegale handel in vergunningen ontstond. Het doel om het aantal drankvergunningen af te laten nemen, werd hiermee wel bereikt.³⁰

2.1.3 De komst van de Drank- en Horecawet

Op 1 november 1967 trad de huidige DHW in werking. In deze wet werd het maximumstelsel afgeschaft, omdat deze niet meer paste in de dynamiek van de maatschappij. Daarnaast werd de vergunningverlenende taak overgedragen aan de gemeente. De focus kwam hierbij te liggen op de hoedanigheid van de lokaliteiten waar drank werd verkocht en op de personen die hiervan hun bedrijf maakten, alsmede de omstandigheden waaronder de verkoop van drank tot bijzondere gevaren aanleiding kon geven.³¹ Dit alles diende afgestemd te worden op lokale situaties en daarom werd deze taak aan de gemeente overgedragen. Tevens mocht de gemeente geen vergunning meer weigeren, indien een ondernemer en zijn horecalokaleiteit voldeden aan de eisen uit de DHW.³² Er was in deze dus geen sprake meer van een discretionaire bevoegdheid.

Op 24 januari 1991 trad de eerste herziene DHW in werking. In deze herziening stond het voorkomen van oneerlijke concurrentie centraal. Het doel hierbij was het voorkomen van voordeel voor paracommerciële instellingen ten aanzien van commerciële horecabedrijven.³³ Als gevolg hiervan werden beperkingen verbonden aan paracommerciële instellingen.³⁴ De volgende herziening in de DHW vond plaats op 2 november 1995. Hierin werden alle bepalingen, die te maken hadden met de vestiging en die ondergebracht waren in de DHW, overgeheveld naar de Vestigingswet Bedrijven 1954.³⁵ Het gevolg voor de horecaondernemer was dat deze weer zowel een DHW- als een vestigingsvergunning nodig had.

In de DHW-herziening van 1 november 2000 was de centrale doelstelling de preventie van gezondheidsrisico's en maatschappelijke problemen die voortvloeien uit het gebruik van alcohol.³⁶ De nadruk bij deze herziening werd voornamelijk gelegd op het consequenter handhaven van de leeftijdsgrenzen bij de verstrekking van alcohol aan 16- en 18 jarigen. Bovendien werd meer betrokkenheid verlangd van de betrokken branches, in een aantal inrichtingen³⁷ werd het verboden om alcohol te verkopen en werd de regelgeving met betrekking tot de paracommerciële instellingen aangepast.³⁸ Paracommerciële instellingen moesten na de herziening bijvoorbeeld huisregels opstellen en de leidinggevenden van de instelling werden verplicht gesteld in bezit te zijn van een Verklaring Sociale Hygiëne.

Tot slot werd op 1 maart 2005 in de DHW de bestuurlijke boete geïntroduceerd. Een bestuurlijke boete is een bestraffende bestuurlijke sanctie, die beoogd leed toe te voegen.³⁹ Dit gebeurt door het opleggen van een geldsom. In hoofdstuk vier wordt de bestuurlijke boete uitgebreider behandeld. De reden voor de invoer van de bestuurlijke boete, was dat overtredingen die niet direct een gevaar opleverden voor de gezondheid en veiligheid, snel en slagvaardig gehandhaafd konden worden.⁴⁰ Dit zorgde voor

29 M. Otte, 'Historisch Dossier', *Tijdschrift voor de sociale sector*, januari 1987, nr.1, p.18.

30 Kamerstukken II 1961-62, 6811, nr.3, p.14.

31 Kamerstukken II 1961-62, 6811, nr.3, p.14.

32 Stb. 1967, 503, Kamerstuk Tweede Kamer 1967, 9226, nr.3.

33 Kamerstukken II 1986-87, 19 743, nr.3 en Stb. 1991, 54.

34 Kamerstukken II 1998-99, 25 969, nr.3, p.5.

35 Stb. 1995, 608.

36 Kamerstukken 1997-98, 25 969, nr.3, p.7.

37 Zoals tankstations en niet-levensmiddelenwinkels.

38 Kamerstukken II 2008-09, 32 022, nr.3, p.3.

39 Artikel 5:2 lid 1 onder c Jo artikel 5:40 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

40 Kamerstukken II 29 299, nr.3, p.2.

ontlasting van het Openbaar Ministerie en de wettelijke toezichthouders konden hierdoor efficiënter en effectiever werken.⁴¹

2.2 De Drank- en Horecawet per 1 januari 2013

Op 7 november 2007 werd de eerste stap gezet voor de DHW-wijziging die per januari 2013 van kracht zal worden. In de zogenoemde alcoholbrief, die bestemd was voor de Tweede Kamer, lieten de ministers⁴² weten dat de landelijke alcoholbeleidsmaatregelen niet volstonden, waardoor aanpassing van de wet noodzakelijk was.⁴³ Dit heeft uiteindelijk geleid tot een wetsvoorstel waarmee de Tweede Kamer op 30 juni 2011 heeft ingestemd en waarvan op 22 mei 2012 de Eerste Kamer heeft besloten dat dit wetsvoorstel doorgang zal krijgen.⁴⁴ Het kabinet geeft een drietal redenen om de huidige DHW aan te passen. Allereerst het effectiever tegengaan van schadelijk alcoholgebruik onder jongeren. Ten tweede het terugdringen van administratieve lasten en tot slot het terugdringen van alcoholgerelateerde overlast en verstoring van de openbare orde.⁴⁵ Hieruit kan worden opgemaakt dat de redenen om de DHW te wijzigen uiteenvallen in een tweetal aspecten, te weten een economisch- en een volksgezondheidsaspect. Hierbij richt het economische aspect van de wijziging zich op simpelere regels voor het bedrijfsleven en vrijwilligers en op het tegengaan van oneerlijke concurrentie door paracommerciële horecabedrijven.⁴⁶ Het volksgezondheidsaspect richt zich daarbij zowel op het bestrijden van (schadelijk)alcoholmisbruik onder jongeren,⁴⁷ als op het bestrijden van overlast en schade veroorzaakt door alcohol.⁴⁸

2.2.1 De decentralisatie van het toezicht

Na de wijziging van de DHW zal het toezicht op de naleving worden gedecentraliseerd van het Rijk naar de gemeenten. De voornaamste reden voor deze wijziging is dat de gemeente hierdoor het toezicht efficiënter in kan zetten en het toezicht meer gericht kan worden op de lokale speerpunten. Bovendien draagt de wijziging van de DHW bij aan het efficiënter handhaven van de DHW, omdat het toezicht op de brandveiligheid, bouw- en bestemmingsplanregelgeving, lokale verordeningen en de DHW volledig voor rekening komen van de gemeente.⁴⁹ Hierdoor wordt de gemeente verantwoordelijk voor het gehele proces van vergunningverlening tot aan het toezicht op de naleving van de DHW.⁵⁰

Tevens wordt de burgemeester door de wetswijziging bevoegd om gemeentelijke toezichthouders aan te wijzen voor de uitvoering van het toezicht op de DHW binnen de gemeente.⁵¹ In de huidige situatie zijn de ambtenaren van de NVWA aangewezen als toezichthouder op de DHW⁵², waardoor de gemeente afhankelijk van de bevindingen van de NVWA. Na de wijziging zal de gemeente zelfstandig DHW-toezicht uit kunnen voeren en meer grip krijgen op de lokale situatie, doordat de gemeente zelf kan bepalen hoe, waar en wanneer de controles plaats zullen vinden. Tevens zullen de taken voor het merendeel⁵³ worden overgenomen door de gemeentelijke toezichthouders. Taken die er

41 Kamerstukken II 2008-09, 32 022, nr.3, p.3.

42 De Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Jeugd en gezin en van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties.

43 Kamerstukken II, 2007-08, 27 568, nr.35.

44 Toezicht gaat via de gemeente <www.stap.nl> Geraadpleegd op 18 november 2012.

45 Kamerstukken II, 2008-09, nr. 32 022, nr.3, p.3.

46 F. Joosten, *Handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet 2013*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2012, p.2.

47 Waarbij de gezondheid en het welzijn in het geding is.

48 F. Joosten, *Handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet 2013*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2012, p.3 en Kamerstukken II, 2008-09, nr. 32 022, nr.3, p.5.

49 Kamerstukken II, 2008-09, nr. 32 022, nr.3, p.18.

50 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten*, juni 2012, p.12.

51 Artikel 41 lid 1 sub b gewijzigde Drank- en Horecawet.

52 Artikel 41 Drank- en Horecawet.

53 De NVWA zal zich na de wijziging alleen nog bezig houden met landelijke taken die niet te herleiden zijn tot een bepaalde gemeente. De NVWA zal zich na de decentralisatie van het toezicht taken verrichten in het kader van het toezicht op de bepalingen rond reclame, op de verstrekking van verklaringen sociale hygiëne door het SVH en op de naleving van enkele specifieke regels rond alcoholverstrekking in het personenvervoer, op legerplaatsen en in taxfree shops op luchthavens.

in het kader van toezicht bij komen zijn onder andere de controle op de leeftijdsgrenzen⁵⁴, de aanwezigheid en juistheid van DHW-vergunningen en het alcoholverkoopverbod.⁵⁵

2.2.1.1 Gevolgen voor toezicht en handhaving

Het gevolg voor de gemeente Dordrecht is dat na de wijziging 'nieuwe' gemeentelijke toezichthouders aangesteld dienen te worden. Voordat daadwerkelijk toezicht op de DHW gehouden kan worden, dienen de toezichthouders te voldoen aan de vereisten uit de Regeling toezichthoudende ambtenaren Drank- en Horecawet.⁵⁶ De burgemeester kan ambtenaren als toezichthouder aanwijzen. Dit kunnen gemeenteambtenaren of politieagenten zijn.⁵⁷ De gemeente Dordrecht zal de boa's van Toezicht hiervoor aanwijzen, omdat gezien de aard van de te controleren voorschriften, de daarvoor benodigde expertise en bevoegdheden, de boa's van Toezicht worden gezien als het geschikte organisatieonderdeel om toezicht en handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet uit te voeren. In hoofdstuk vier wordt nader ingegaan op de gevolgen voor toezicht en handhaving.

2.2.2 Nieuwe rol burgemeester

Waar binnen het huidige regiem van de DHW het college het bevoegde gezag is ten aanzien van de vergunningverlening, zal na de inwerkingtreding alleen de burgemeester het bevoegde bestuursorgaan zijn.⁵⁸ De burgemeester zal na de wetswijziging door middel van medebewind worden belast met de uitvoering van de DHW. De reden hiervoor is dat de burgemeester al belast is met het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden, alsmede op de voor publiek openstaande gebouwen en de daarbij behorende erven.⁵⁹ Door de bevoegdheden⁶⁰ uit de DHW hieraan toe te voegen, kan naar verwachting vollediger toezicht worden gehouden. Naast het feit dat de burgemeester wordt belast met de uitvoering van de DHW, zal het interbestuurlijk toezicht door het Rijk komen te vervallen. Bij interbestuurlijk toezicht gaat het om het toezicht van ministeries en/of provincies op de wijze waarop gemeenten taken uitvoeren en wetten handhaven.⁶¹ Na de wijziging zal dit toezicht vallen onder de controlerende taak van de raad.⁶²

2.2.2.1 Gevolgen voor toezicht en handhaving

Zoals in de vorige paragraaf aan de orde kwam, zal de burgemeester van Dordrecht de boa's van Toezicht aanwijzen voor het toezicht op de naleving van de DHW. Het gevolg hiervan is dat het takenpakket zal worden uitgebreid en de toezichtstaak zal worden verbreed. Bovendien zal meer aandacht besteed moeten worden aan de bepalingen die voortvloeien uit de DHW en de boeterapportages die vereist zijn bij het opleggen van een bestuurlijke boete. In hoofdstuk vier volgt een nadere toelichting op de gevolgen van de wetswijziging voor de boa's van Toezicht.

2.2.3 Verordenende bevoegdheden van de gemeenteraad

De raad heeft na de wijziging van de DHW de mogelijkheid een aantal zaken in een verordening te regelen. Met uitzondering van de regels voor het tegengaan van ongewenste paracommercie, zie §2.2.8, is het niet verplicht om van de verordenende bevoegdheden gebruik te maken. Allereerst bestaat de mogelijkheid de verkoop van

⁵⁴ In het kader van alcoholgebruik van de jongeren of toelatingsleeftijden in de horeca.

⁵⁵ Waarop wordt gecontroleerd, alcoholverkoop <www.vwa.nl> Geraadpleegd op 20 oktober 2012.

⁵⁶ Artikel 3 Regeling toezichthoudend ambtenaren Drank- en Horecawet.

⁵⁷ Decentralisatie toezicht <www.handhavingdhw.nl/pilot-decentralisatie/decentralisatie-toezicht> Geraadpleegd op 20 oktober 2012.

⁵⁸ Vergelijk bijvoorbeeld artikel 3 en 11 in de huidige DHW met dezelfde artikelen in de gewijzigde DHW.

⁵⁹ Artikel 174 Gemeentewet.

⁶⁰ Zoals het verlenen van de DHW-vergunning, het houden van toezicht, het aanwijzen van gemeentelijke toezichthouders, het toepassen van bestuurlijke handhavingsinstrumenten.

⁶¹ Kamerstukken II, 2008-09, nr. 32 022, nr.3, p.19.

⁶² Artikel 180 Gemeentewet.

alcohol in een slijterij of horecabedrijf te beperken of te verbieden in bepaalde delen van de gemeente of rond bepaalde tijden.⁶³ Ten tweede kan via de verordening een minimale toelatingsleeftijd worden bepaald voor bezoekers van horecalokaliteiten of terrassen, welke niet hoger mag zijn dan 21 jaar.⁶⁴ Ten derde kan middels de verordening een verbod op of beperking aan de detailhandel⁶⁵ worden opgelegd voor de verkoop van zwak-alcoholische drank.⁶⁶ Tot slot kan via de verordening worden verboden prijsacties toe te staan.⁶⁷ Dit verbod op prijsacties geldt zowel voor horeca-inrichtingen, als voor de detailhandel. Hierbij wordt bedoeld op het tegengaan van bepaalde promoties die overmatige alcoholconsumptie stimuleren.⁶⁸ Bijvoorbeeld 'happy hours', het onbeperkt alcohol drinken voor een bepaalde prijs of stuntprijzen in supermarkten.

2.2.3.1 Gevolgen voor toezicht en handhaving

De gevolgen voor toezicht en handhaving in de gemeente Dordrecht hangen mede af van hetgeen de raad wil regelen. Op de wenselijkheid de verordenende bevoegdheden op te nemen in het DHW-beleid, zal in hoofdstuk drie worden ingegaan.

2.2.4 Sanctie detailhandel

Na de wijziging van de DHW zal een nieuw sanctie-instrument met betrekking tot de detailhandel zijn intrede maken. De wettelijke grondslag voor deze sanctie zal worden opgenomen in artikel 19a van de gewijzigde DHW en kan worden getypeerd als een maatregel van bestuursdwang. Deze sanctiemogelijkheid kan worden toegepast op alle niet-vergunningplichtige bedrijven, zoals supermarkten, levensmiddelenwinkels, delicatessenwinkels, warenhuizen en snackbars. Deze bedrijven hebben weliswaar geen horecavergunning nodig, maar zijn wel aan regels gebonden.⁶⁹ Zo mag een niet-vergunningplichtig bedrijf bijvoorbeeld uitsluitend zwakalcoholhoudende dranken⁷⁰ verkopen, al dan niet in combinatie met alcoholvrije dranken, tabak of levensmiddelen.⁷¹ Door de oplegging van deze sanctie kan de burgemeester een ondernemer het recht om alcohol te verkopen tijdelijk ontnemen, indien een ondernemer driemaal in één kalenderjaar het verbod om alcohol aan een 16-minner te verkopen overtreedt.⁷² Deze sanctiemogelijkheid wordt daarom ook wel 'Three strikes out' genoemd. Naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State over het karakter van deze sanctie zal een nieuw lid aan artikel 19a DHW worden toegevoegd. Hierin zal worden opgenomen dat de burgemeester af moet kunnen zien van de oplegging van bestuursdwang, indien sprake is van onevenredig nadeel wegens bijzondere omstandigheden.⁷³ Het motief voor deze toevoeging is dat de sanctie in eerste aanleg als herstellend van aard wordt gezien, maar dat de zwaarte van de sanctie in sommige gevallen een bestraffend karakter krijgt, waardoor artikel 6 EVRM⁷⁴ van toepassing wordt. Het gevolg hiervan is dat daardoor de strafrechtelijke waarborgen die voortvloeien uit artikel 6 EVRM, zoals onder andere de onschuldpresumptie en het zwijgrecht, van toepassing worden op de besluitvorming. De aard van de overtreding en het karakter van de sanctie spelen hierbij een belangrijke rol. Per overtreding zal duidelijk moeten zijn of de sanctie herstellend of bestraffend beoogd te werken.⁷⁵ Indien bijvoorbeeld in een dorp

63 Artikel 25a gewijzigde Drank- en Horecawet.

64 Artikel 25b gewijzigde Drank- en Horecawet.

65 Met uitzondering van bijv. slijterijen vergunningplichtige horeca.

66 Artikel 25c gewijzigde Drank- en Horecawet.

67 Artikel 25d gewijzigde Drank- en Horecawet.

68 F. Joosten, *Handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet 2013*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2012, p.191.

69 Artikel 18 lid 2 (gewijzigde) Drank- en Horecawet.

70 Zoals bier, wijn, Breezers en mix-dranken.

71 Artikel 18 lid 2 sub a gewijzigde Drank- en horecawet.

72 Artikel 20 lid 1 Drank- en Horecawet.

73 Nota naar aanleiding van het verslag, nr. 32 022, <www.rijksoverheid.nl> Geraadpleegd op 20 oktober 2012.

74 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

75 EHRM 08 juni 1976, NJ 1978, 223 m.nt. Meuwissen(Engel) en EHRM 21 februari 1984, NJ 1988, 937 m.nt. Alkema, AA1985, p.145 m.nt. Swart(Ozturk).

maar één supermarkt is of in omstandigheid waar een ondernemer alles in het werk heeft gesteld om aan de wettelijke eisen te voldoen, moet de burgemeester kunnen besluiten dat de sanctie niet wordt opgelegd of de sanctieperiode wordt ingekort.

2.2.4.1 Gevolgen voor toezicht en handhaving

Het 'three strikes your out' instrument is een nieuw handhavingsinstrument voor de gemeente. Het is mogelijk om dit instrument toe te voegen aan de huidige handhavingsinstrumenten, maar dit is niet verplicht. Naar aanleiding van de lokale situatie dient te worden bepaald of de behoefte bestaat aan een dergelijke bepaling. De wenselijkheid van dit handhavingsinstrument zal in hoofdstuk vier worden behandeld.

2.2.5 Schorsing vergunning

In de huidige situatie zijn de mogelijkheden qua sancties beperkt. In het kader van de huidige DHW kan de gemeente de vergunning intrekken⁷⁶, maar deze sanctie wordt als zeer drastisch gezien, waardoor de intrekking summier wordt toegepast.⁷⁷ Wanneer een DHW-vergunning wordt ingetrokken, betekent dit dat de ondernemer een nieuwe vergunning aan dient te vragen.⁷⁸ Om in een middenweg te voorzien, is in de gewijzigde DHW een extra bevoegdheid voor de gemeente opgenomen, te weten het schorsen van de vergunning.⁷⁹

2.2.5.1 Gevolgen voor toezicht en handhaving

Het gevolg van dit handhavingsinstrument is dat waar voorheen het intrekken van de vergunning een te zware sanctie was, nu de vergunning kan worden geschorst. De bestuurlijke sanctie kan dus beter worden aangepast op de aard van de overtreding. Ook voor dit handhavingsinstrument geldt dat het mogelijk is deze toe te voegen aan het huidige handhavingsinstrumentarium, maar dat dit niet verplicht is. In hoofdstuk vier zal de wenselijkheid van dit instrument worden toegelicht.

2.2.6 Strafbaarstelling jongeren

In de gewijzigde DHW zal in artikel 45 een nieuwe bepaling worden opgenomen met een verbod voor jongeren onder de 16 jaar, om binnen publiek toegankelijke plaatsen⁸⁰ alcoholhoudende drank aanwezig of voor consumptie gereed te hebben.⁸¹ In de huidige situatie wordt alleen de drankverstrekker strafbaar gesteld⁸². Dit nieuwe artikel maakt het mogelijk ook de 16-minner strafbaar te stellen. Het gevolg hiervan is dat niet alleen de verantwoordelijkheid bij de drankverstrekker wordt gelegd, maar ook bij de jongeren zelf. Hierbij dient te worden opgemerkt dat op 26 juni 2012 door de Eerste Kamer een motie is aangenomen, die de regering verzoekt te bevorderen dat de wettelijke leeftijdsgrens voor zwakalcoholhoudende drank wordt verhoogd van 16 naar 18 jaar. Dit heeft mogelijk gevolgen voor deze wijziging.

2.2.6.1 Gevolgen voor toezicht en handhaving

Het gevolg voor toezicht en handhaving is dat bij de handhaving van 16-minners die in het bezit van alcohol zijn er na de wijziging altijd en overal opgetreden kan worden. In de gemeente Dordrecht is dit nu alleen mogelijk in het door het College aangewezen alcoholverbodsgebied. In bijlage C is de omvang van het alcoholverbodsgebied van Dordrecht opgenomen. Iedereen die binnen het alcoholverbodsgebied wordt betrappt op

76 Artikel 31 Drank- en Horecawet.

77 F. Joosten, *Handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet 2013*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2012, p.138.

78 Handhavingsbeleid Horeca gemeente Dordrecht 2011, p.9.

79 Artikel 32 gewijzigde DHW.

80 Zoals; de openbare weg, stationshallen, overdekte winkelcentra, plantsoenen, portieken, stadions, warenhuizen, horecabedrijven en slijterijen. uitzonderingen hierop zijn de plaatsen waar alcohol voor gebruik elders worden verstrekt, zoals supermarkten.

81 F. Joosten, *Handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet 2013*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2012, p.201.

82 Artikel 20 lid 1 Drank- en Horecawet.

het drinken van alcohol, kan hiervoor worden beboet, dus ook minderjarigen. Na de wijziging kan zowel in het aangewezen verbodsgebied, als in de rest van de stad op jongeren die alcohol nuttigen toezicht worden gehouden en vervolgens worden gehandhaafd. Het enige verschil is wel, dat er in het alcoholverbodsgebied opgetreden wordt middels de bestuurlijke strafbeschikking (hierna: BSB)⁸³ en dat buiten deze verbodsgebieden opgetreden moet worden met een proces-verbaal.⁸⁴ In hoofdstuk vier zullen deze handhavinginstrumenten worden toegelicht.

2.2.7 Vereenvoudiging vergunningstelsel

Met de vereenvoudiging van het vergunningstelsel hangt een aantal elementen samen. Allereerst zijn er nieuwe regels ten aanzien van leidinggevenden. Om als horecabedrijf in aanmerking te komen voor een DHW-vergunning is het verplicht een leidinggevende op te geven. Het begrip 'leidinggevende' is in het kader van de DHW een containerbegrip voor personen die op één of meerdere wijze (organisatorisch, juridisch of financieel) betrokken zijn bij het handelen van een bepaald horecabedrijf.⁸⁵ De vergunningaanvrager is vanzelfsprekend tevens leidinggevende.⁸⁶ Daarnaast kan een leidinggevende ook een natuurlijke persoon zijn die onmiddellijke leiding geeft aan de uitoefening van een horecabedrijf.⁸⁷ Indien meerdere leidinggevenden betrokken zijn, bestaat de verplichting om gedurende de openingstijden in de horeca- of slijtlokaliteit altijd één leidinggevende aanwezig te laten zijn.⁸⁸ Het verloop van personeel in de horeca is groot. Wanneer een nieuwe leidinggevende wordt aangesteld, moet in de huidige situatie telkens een compleet nieuwe aanvraag voor een DHW-vergunning worden ingediend. Bovendien mag een nieuwe leidinggevende pas aan de slag indien de nieuwe vergunning is verleend.⁸⁹ Dit brengt dus voor de nieuwe leidinggevende de nodige vertraging met zich mee.

Na de wijziging van de DHW wordt het voor een nieuwe leidinggevende niet langer vereist een nieuwe aanvraag voor een DHW-vergunning in te dienen, maar wordt de meldplicht ingevoerd.⁹⁰ De vergunninghouder moet wel aan de burgemeester zijn wens melden om een persoon als leidinggevende te laten bijschrijven op het bij de drank- en horecavergunning behorende aanhangsel.⁹¹ De personalia van de leidinggevende wordt opgenomen in het aanhangsel, zodat de vergunning in stand kan blijven en alleen het aanhangsel dient te worden gewijzigd. Zo kan de nieuwe leidinggevende direct aan de slag. De gemeente toetst achteraf of de leidinggevende aan de eisen van artikel 8 van de DHW voldoet.⁹² Indien dit niet het geval is, bijvoorbeeld omdat de nieuwe leidinggevende antecedenten heeft, dan zal deze zijn werkzaamheden moeten staken en mag dan niet meer als leidinggevende optreden.⁹³ Tevens is de burgemeester bevoegd om de vergunning in te trekken, indien een vergunninghouder binnen een periode van twee jaar, tenminste drie maal heeft verzocht om bijschrijving van een nieuwe leidinggevende op het aanhangsel en dit door de burgemeester is geweigerd.⁹⁴ Deze regel is ingevoerd om te voorkomen dat nieuwe leidinggevenden met antecedenten meermalen worden aangemeld.

83 Bij de Bestuurlijke Strafbeschikking legt de gemeente namens en onder verantwoordelijkheid van het OM strafrechtelijke boetes op in het kader van overtredingen van de APV.

84 Een proces-verbaal is een officieel op papier gesteld verslag met daarin belangrijke feiten die de strafrechtelijke vervolging onderbouwen. Zoals alle waargenomen feiten en alles wat verdachten of getuigen hebben verklaard.

85 F. Joosten, *Handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet 2013*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2012, p.24.

86 F. Joosten, *Handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet 2013*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2012, p.33.

87 Artikel 1 lid 1 gewijzigde Drank- en Horecawet.

88 Artikel 24 lid 1 sub a (gewijzigde) Drank- en Horecawet.

89 Artikel 3 Drank- en Horecawet.

90 Artikel 30a lid 1 sub a gewijzigde Drank- en Horecawet.

91 F. Joosten, *Nieuwe Drank- en Horecawet*, Academie voor bijzondere wetten, www.academiebw.nl.

92 Artikel 30a lid 5 gewijzigde Drank- en Horecawet Jo artikel 3, artikel 4 en artikel 5 Besluit Eisen Zedelijk Gedrag Drank- en Horecawet 1999.

93 Brabantse werkgroep Nieuwe Drank- en Horecawet, Informatiedocument wijziging Drank- en Horecawet, juni 2012, p.8.

94 Artikel 31 lid 3 sub b gewijzigde Drank- en Horecawet.

Ten tweede hoeven bepaalde leidinggevende geen Verklaring van Sociale Hygiëne te hebben.⁹⁵ Dit geldt voor leidinggevende die geen bemoeienis hebben met de bedrijfsvoering of de exploitatie van het horeca- of slijtersbedrijf.⁹⁶ Tot slot vindt er een wijziging plaats in de artikel 35-ontheffing. Om als horecabedrijf zwak-alcoholhoudende drank te mogen schenken bij evenementen is een ontheffing vereist.⁹⁷ Na de wijziging kan de burgemeester in het vervolg een ontheffing verlenen, indien sprake is van een jaarlijks terugkerend evenement. Vereist hierbij is wel dat de verstrekking geschiedt onder onmiddellijke leiding van dezelfde persoon.⁹⁸ De ontheffing of een afschrift daarvan dient ter plaatse aanwezig te zijn.⁹⁹

2.2.7.1 Gevolgen voor toezicht en handhaving

Een van de redenen om de DHW aan te passen is het terugdringen van de administratieve lasten voor vergunninghouders.¹⁰⁰ Bovengenoemde wijzigingen zetten hier kracht aan bij. Er hoeft immers minder frequent een nieuwe vergunning aangevraagd te worden en nieuwe leidinggevendenden kunnen door de toevoeging van het aanhangsel sneller aan de slag.¹⁰¹ Dit zijn voornamelijk wijzigingen die ten gunste komen van de leidinggevende. In het geval van toezicht en handhaving op de DHW zullen dit voornamelijk controlerende taken opleveren. Bijvoorbeeld het controleren op de artikel 35-ontheffing of de aanwezigheid van de vergunning. Daarnaast heeft deze wijziging mogelijk gevolgen voor het toepassen van de Wet Bibob,¹⁰² omdat de toetsing van de leidinggevende op het aanhangsel niet meer vooraf, maar achteraf gebeurt.¹⁰³

2.2.8 Nieuwe regels paracommerciële instellingen

Na de wijziging van de DHW is de raad verplicht, binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding, een verordening op te stellen voor de paracommercie.¹⁰⁴ De paracommerciële verordening dient worden opgesteld ter voorkoming van oneerlijke concurrentie, veroorzaakt door paracommerciële horeca ten opzichte van commerciële horeca.¹⁰⁵ Een oorzaak is dat paracommerciële instellingen subsidies krijgen en in de meeste gevallen met vrijwilligers werken,¹⁰⁶ waardoor zij minder kosten maken. Aan de onderwerpen die in deze verordening geregeld moeten worden zijn wel een aantal eisen gesteld, zo moeten er in ieder geval bepalingen op worden genomen ten aanzien van de schenktijden, bijeenkomsten van persoonlijke aard of bijeenkomsten van niet-verenigingsgebonden activiteiten.¹⁰⁷ Op de verdere invulling van de paracommerciële verordening wordt in hoofdstuk drie nader ingegaan. In de huidige situatie is het voor een paracommerciële instelling verplicht een vergunning of een afschrift daarvan aanwezig te hebben. Na de wijziging wordt het verplicht om naast de vergunning en het aanhangsel, ook het bestuursreglement en een IVA-lijst¹⁰⁸ in de paracommerciële instelling aanwezig te hebben.¹⁰⁹

⁹⁵ Als bedoeld in artikel 1 Besluit Kennis en Inzicht Sociale Hygiëne.

⁹⁶ Artikel 8 lid 4 gewijzigde Drank- en Horecawet.

⁹⁷ Artikel 35 lid 1 (gewijzigde) Drank- en Horecawet.

⁹⁸ Artikel 35 lid 5 gewijzigde Drank- en Horecawet.

⁹⁹ Artikel 35 lid 3 gewijzigde Drank- en Horecawet.

¹⁰⁰ Kamerstukken II, 2008/09, 32 022, nr.3, p.3 (MvT).

¹⁰¹ F. Joosten, *Handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet 2013*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2012, p.4 en artikel 29 lid 2 gewijzigde Drank- en Horecawet.

¹⁰² Wet Bibob staat voor: Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

¹⁰³ Deze wet heeft als doel het beschermen van de integriteit van het openbaar bestuur enerzijds en anderzijds het voorkomen van de vervlechting van 'onder- en bovenwereld' daar waar een verhouding bestaat met het bestuur. Bijvoorbeeld bij het verlenen van vergunningen.

¹⁰⁴ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten*, juni 2012, p.14.

¹⁰⁵ Artikel 4 gewijzigde Drank- en Horecawet.

¹⁰⁶ F. Joosten, *Handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet 2013*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2012, p.100.

¹⁰⁷ Artikel 4 lid 2 gewijzigde Drank- en Horecawet en Kamerstukken II, 2008/09, 32 022, nr.3, p.10 (MvT).

¹⁰⁸ IVA staat voor Instructie Verantwoord Alcoholschonken en dit is een lijst waarop barvrijwilligers staan die deze instructie hebben gekregen.

¹⁰⁹ F. Joosten, *Handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet 2013*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2012, p.104-105.

2.2.8.1 Gevolgen voor toezicht en handhaving

Door het opstellen van deze verordening wordt het taakgebied rondom het houden van toezicht en handhaving uitgebreid. De lokale toezichthouders zien toe op de naleving van de door de gemeente opgestelde regels op grond van de DHW. De regels die de raad opstelt, dienen immers gecontroleerd en waar nodig gehandhaafd te worden. Handhaving van deze regels geschiedt door de bestuurlijke boete.¹¹⁰

2.2.9 Overige wijzigingen

Tot slot zijn in de gewijzigde DHW een aantal bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de alcoholverstrekkende horeca. Allereerst wordt het na de wijziging mogelijk voor slijterijen om, op verzoek van de klant, drank te laten proeven.¹¹¹ Voorsnog is dit verboden.¹¹² Ten tweede wordt de regeling, met betrekking tot het aanbieden van diensten waar alcohol wordt verstrekt, versoepeld. Op dit moment is het bijvoorbeeld verboden om plaatsen waar alcohol wordt verstrekt, tevens in gebruik te hebben voor het verrichten van diensten (zoals de mogelijkheid tot het bekijken van een film).¹¹³ Na de wijziging zal het bovengenoemde wel worden toegestaan, indien het diensten betreffen die van recreatieve of culturele aard¹¹⁴ zijn.¹¹⁵

2.3 Deelconclusie

Gezien de vragen die in dit hoofdstuk centraal stonden kan, worden geconcludeerd dat de overheid al vanaf 1881 middels regulering probeert, het schenken van alcohol en de schadelijke gevolgen van overmatig gebruik hiervan, te beperken. Dit begon in eerste instantie door het invoeren van een vergunningstelsel. Later werd hieraan een maximum gebonden, zodat per gemeente nog maar een vast aantal drankvergunningen beschikbaar werden gesteld. Vervolgens kwam men erachter dat zo'n stelsel geen aansluiting kon vinden bij een maatschappij die continu in beweging is en is dit stelsel bij de intrede van de huidige DHW afgeschaft. Bovendien kwam door de jaren heen steeds meer de focus te liggen op het beschermen van jeugdigen. In 1904 werd hiervoor de eerste jeugdbeschermingsmaatregel ingevoerd, waardoor 16-minners alleen nog onder begeleiding van een meerderjarige toegang mochten hebben tot een café. In beginsel was de wet ontwikkeld om openbare orde problemen, als gevolg van alcohol gebruik, tegen te gaan, maar gaandeweg is het besef gegroeid dat naast openbare orde problemen ook gezondheidsproblemen meespelen.

Een andere ontwikkeling is dat vanaf 1967 steeds meer taken werden overgeheveld naar de gemeente. Dit gebeurde omdat het besef groeide dat alcoholproblematiek het beste kan worden bestreden op lokaal niveau. Allereerst kreeg de gemeente de vergunningverlenende bevoegdheid, vervolgens kreeg de gemeente de bevoegdheid bestuurlijke boetes op te leggen en per januari 2013 zal zelfs het volledige toezicht op de naleving van de DHW worden gedecentraliseerd. Dit betekent dat de gemeente het toezicht volledig kan afstemmen op de lokale situatie. Andere wijzigingen die uit de gewijzigde DHW voortkomen zijn dat de burgemeester het bevoegde gezag wordt, voor de raad extra verordenende bevoegdheden komen, de toevoeging van een aantal nieuwe handhavingsmogelijkheden, vereenvoudiging plaatsvindt van het vergunningstelsel en een paracommerciële verordening opgesteld dient te worden. Deze wijzigingen hebben de nodige gevolgen voor toezicht en handhaving. Met name omdat er een breed scala aan taken bijkomt en de gehele DHW-procedure, van de vergunning verlening tot het toezicht erop, nu voor rekening komt van de gemeente. Elke wijziging is van invloed op de

110 Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nr.3, p.10.

111 Artikel 13 lid 2 gewijzigde Drank- en Horecawet.

112 Artikel 13 lid 2 Drank- en Horecawet.

113 Artikel 14 lid 3 sub b Drank- en Horecawet.

114 Onder recreatieve of culturele diensten wordt niet het aanbieden van kansspelen verstaan.

115 Artikel 14 lid 3 sub b gewijzigde Drank- en Horecawet.

invulling van toezicht en handhaving, maar de gemeente kan hier zelf ook invloed op uitoefenen. In ieder worden door de wetswijziging het taakveld, bevoegdheden en de wijze van toezicht houden en handhaven breder. Hierdoor zullen onder andere de bestaande werkprocessen en beleidsregels met de DHW in overeenstemming moeten worden gebracht.

Hoofdstuk 3. Dordts beleid ten aanzien van drank en horeca

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal; “Wat zijn de speerpunten van het huidige horeca handhavingsbeleid van de gemeente Dordrecht?” en “Wat dient aan het toezicht- en handhavingsbeleid te worden toegevoegd om te voldoen aan de eisen van de Drank- en Horecawet?”. Om deze vragen te beantwoorden zal in §3.1 het bestaande beleid in het kader van alcohol worden toegelicht. Vervolgens zal in §3.2 uiteen worden gezet welke knelpunten er in de gemeente Dordrecht aanwezig zijn met betrekking tot drank en horeca. Daaropvolgend wordt in § 3.3 aangegeven wat aan het huidige beleid moet worden toegevoegd om te voldoen aan de eisen uit de gewijzigde DHW.

3.1 Huidig beleid

Om in Dordrecht een Horecaonderneming te starten is, naast een DHW-vergunning¹¹⁶, tevens een exploitatievergunning¹¹⁷ vereist.¹¹⁸ Zonder deze vergunningen is het niet mogelijk om een inrichting te exploiteren.¹¹⁹ Beide vergunningen hebben een verschillend motief en een andere grondslag. De DHW-vergunning wordt verleend krachtens de DHW en de motieven die hieraan ten grondslag liggen zijn sociaal hygiënisch en sociaal economisch. Hierbij ligt de focus bijvoorbeeld op de eisen waaraan een leidinggevende moet voldoen met betrekking tot kennis en inzicht van de sociale hygiëne.¹²⁰ Het motief van de exploitatievergunning ligt daarentegen bij het beschermen van de openbare orde en wordt verleend krachtens de APV van Dordrecht. Een exploitatievergunning zal bijvoorbeeld niet worden verleend indien kan worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van de horeca-inrichting of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed.¹²¹ Doordat de gemeente niet bevoegd is DHW- toezicht te houden, speelt de exploitatievergunning een belangrijke rol om handhavend op te kunnen treden tegen overtredingen die plaatsvinden in (horeca)inrichtingen. Het beleid dat in Dordrecht te maken heeft met of gerelateerd is aan de DHW wordt achtereenvolgens behandeld.

3.1.1 De Algemene Plaatselijke Verordening van Dordrecht

De algemene regels die betrekking hebben op de huishouding van de gemeente Dordrecht zijn opgenomen in de APV van Dordrecht, welke is opgesteld door de raad.¹²² Bepalingen die direct voortvloeien uit de DHW zijn hierin niet te vinden, omdat artikel 40 DHW uitsluit dat gemeentelijke verordeningen geen soortgelijke regels mogen bevatten als hetgeen al in de DHW geregeld is. Het is wel mogelijk een aanvulling te geven middels een gemeentelijke verordening.¹²³ Dit komt doordat de hogere regelgeving zich niet uitlaat over een dergelijk verbod.

Ondanks dat in de AVP van Dordrecht dus geen DHW-bepalingen zijn opgenomen, bevinden zich wel bepalingen die de plaatselijke (horeca)inrichtingen regelen. Zo wordt in de APV onder andere het toezicht op de openbare inrichtingen geregeld¹²⁴ en stelt de APV soortgelijke gedragseisen aan exploitanten en leidinggevende zoals deze opgesomd staan in zowel de DHW, de Wet Bibob als het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999.¹²⁵ Tevens zijn in de APV van Dordrecht ook de sluitingstijden van de

¹¹⁶ Op grond van artikel 3 Drank- en Horecawet.

¹¹⁷ Op grond van artikel 2.28 Jo 2.34a AVP van Dordrecht.

¹¹⁸ Terrasvergunningen en kansspelautomatenvergunningen zijn in sommige gevallen ook vereist.

¹¹⁹ Artikel 2.28 lid 1 APV Dordrecht en zie bijvoorbeeld: *Theehuis Staminaka gesloten op last burgemeester*, (zoek op theehuis) <www.dordrecht.nl> geraadpleegd 28 november 2012.

¹²⁰ Artikel 7 Jo artikel 8 DHW en artikel 1 Besluit Kennis en Inzicht Sociale Hygiëne.

¹²¹ Artikel 2:28B lid 3 APV Dordrecht.

¹²² Artikel 127 Grondwet Jo 108 lid 1 en artikel 147 lid 1 Gemeentewet.

¹²³ A.H.M. Dolle, D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p.189. Ook wel posterieure gemeentelijke verordening genoemd.

¹²⁴ Artikel 2.27 e.v. APV Dordrecht.

¹²⁵ Artikel 27 lid 2 Drank- en Horecawet Jo artikel 3 Wet Bibob Jo artikel 3,4 en 5 Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999.

horeca geregeld.¹²⁶ De raad heeft hierin verplichte sluitingstijden voor de horeca vastgesteld, maar de burgemeester kan hier door het verlenen van een ontheffing van afwijken. Dit komt doordat de in de APV genoemde sluitingstijden geen beperkingen aan de bevoegdheid van de burgemeester stellen om ontheffing te verlenen.¹²⁷ Hetgeen in de APV van Dordrecht overeenstemt met de DHW zijn de begripsbepalingen, zodat er eenduidigheid bestaat in de betekenis van de toegepaste horecabegrippen. Tot slot wordt ook het hinderlijk gebruik van alcoholgebruik geregeld. Dit artikel hangt samen met het in §2.2.6.1 eerder genoemde verbodsgebied¹²⁸ en is opgenomen om het handhaven in de 'voorfase' mogelijk te maken. Dit betekent dat indien bijvoorbeeld bier wordt gedronken op bepaalde plaatsen, hiertegen opgetreden kan worden nog voordat er baldadigheid door het alcoholgebruik ontstaat.

3.1.2 Handhavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011

In de huidige situatie heeft het college, in het kader van de DHW, een vergunningverlenende taak. De handhaving die in het kader van de DHW plaatsvindt, is in de meeste gevallen gerelateerd aan de DHW-vergunning of de exploitatievergunning. Daarnaast kan aan het college van de gemeente Dordrecht, door middel van het proces-verbaal of een controlerapport,¹²⁹ worden verzocht om op grond van de DHW een bestuurlijke maatregel¹³⁰ op te leggen.¹³¹ Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn in situaties waarin een horecabedrijf zonder vergunning exploiteert of alcohol schenkt, de vergunningvoorschriften¹³² niet naleeft of de minimale schenkingsleeftijd niet wordt nageleefd.¹³³ Tevens kan bestuurlijke handhaving plaatsvinden indien sprake is van misstanden in de horeca zoals, vechtpartijen, overtreding van de sluitingstijden, dreiging met wapens, illegaal gokken, aanwezigheid van wapens of illegale prostitutie. Het handhavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011 is opgesteld om overzichtelijk te maken op welke wijze de wet- en regelgeving, die specifiek van toepassing is op horecaondernemingen in Dordrecht wordt gehandhaafd.¹³⁴ Het moet voor een ieder immers duidelijk zijn welk handelen of nalaten kan leiden tot bestuurlijke sancties. Bovendien is het handhavingsbeleid horeca regionaal vastgesteld om ervoor te zorgen dat bij soortgelijke overtredingen ook gelijke sancties worden opgelegd, zodat eenduidigheid wordt gecreëerd en op grotere schaal de handhaving eenduidig en consistent wordt uitgevoerd.

3.1.3 Gezondheidsbeleid Zuid-Holland Zuid 2012-2015

Vanuit de Wet publieke gezondheid hebben gemeenten en de rijksoverheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid op het gebied van publieke gezondheid. De gemeente wordt hierbij geacht elke vier jaar het gemeentelijk gezondheidsbeleid te herzien en de doelstellingen van het landelijk beleid hierin op te nemen.¹³⁵ Naast de doelstellingen uit het rijksbeleid worden ook regionale doelstellingen in het gezondheidsbeleid opgenomen. Voor de gemeente Dordrecht geldt dat zij zich met ingang van 2011 volledig heeft aangesloten bij het regionale programma 'Verzuip jij je toekomst?!'.¹³⁶ Zie bijlage D voor de raadsinformatiebrief die dit vermeldt. Het preventieprogramma heeft als centraal staande doel, "het tegengaan van alcoholgebruik door jongeren onder de 16 jaar en het tegengaan van overmatig en excessief alcoholgebruik door uitgaanders van 16 tot en met

¹²⁶ Artikel 2:29 AVP van Dordrecht.

¹²⁷ Artikel 2.29 lid 4 en lid 5 APV van Dordrecht en ABRvS 02 september 1983, AB 1984, 245.

¹²⁸ Artikel 2.48 APV van Dordrecht.

¹²⁹ Van de politie of de NVWA.

¹³⁰ Bijvoorbeeld een bestuurlijke waarschuwing, een last onder bestuursdwang/bestuursdwang of het intrekken van de vergunning.

¹³¹ Artikel 125 lid 2 Gemeentewet.

¹³² Kan zowel de DHW-vergunning als de exploitatievergunning zijn.

¹³³ Handhavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011, P.19-21.

¹³⁴ Handhavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011, P.3.

¹³⁵ Artikel 13 Wet publieke gezondheid en Regionale nota gezondheidsbeleid Zuid-Holland Zuid 2012-2015, 'Gezondheid gewoon dichtbij', 15 september 2011. p.2.

¹³⁶ Regionale samenwerking bestaande uit: de zestien deelnemende gemeenten in Zuid-Holland Zuid, de politie Zuid-Holland Zuid, het Openbaar Ministerie en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst.

23 jaar".¹³⁷ Het gevolg van de aansluiting op het preventieprogramma is dat de gemeente Dordrecht zich verbindt aan de onderstaande speerpunten.¹³⁸

- | | |
|--|---|
| 1. Beperken schenktijden paracommercie | 6. Intensivering handhaving openbare dronkenschap |
| 2. Invoeren restrictiever evenementenbeleid m.b.t. alcoholverstrekking | 7. Training alcoholverstrekkers paracommercie |
| 3. Beperken alcoholreclame in de openbare ruimte | 8. Vergroten bewustwording ouder |
| 4. Lobby tot verhoging verkoopleeftijd naar 18 jaar | 9. Implementeren van alcoholvrij schoolbeleid |
| 5. Intensiever handhaven leeftijdsgrenzen | 10. Intensiveren van vroegsignalering |

Om deze doelen te bereiken wordt ingezet op een gecombineerde, integrale aanpak van maatregelen, zoals beleid en regelgeving, handhaving en publiek draagvlak.¹³⁹ Er wordt hierbij ingezet op maatregelen die de beschikbaarheid beperken, omdat deze het meest effectief zijn. Daarom wordt de focus gelegd op toezicht, handhaving en op maatregelen gericht op de beperking van de verkrijgbaarheid en beschikbaarheid van alcohol.¹⁴⁰ Voorbeelden van bewezen effectieve beperkende maatregelen zijn: het beperken van de schenk- en openingstijden van verkooppunten, het tegengaan van prijsacties, het verhogen van de prijs van alcohol, meer toezicht op de naleving van de leeftijdsgrenzen en het beperken van het aantal verkooppunten.¹⁴¹

3.1.4 Beleid ten aanzien van de paracommercie

De vergunningverlening gebeurt op basis van artikel 3 DHW. Net als horeca-inrichtingen heeft een paracommerciële instelling een exploitatievergunning nodig en een DHW-vergunning indien er alcohol geschonken wordt.¹⁴² In bijlage E is een paracommerciële vergunning opgenomen. Hierin is te zien dat aan de vergunning extra voorschriften kunnen worden verbonden, zoals het verbod op het aanprijzen van bijeenkomsten van persoonlijke aard en de verplichting om de vergunning in de inrichting aanwezig te hebben. Om ervoor te zorgen dat barpersoneel op de hoogte is van de bepalingen uit de DHW, heeft de gemeente Dordrecht gratis de Instructie Verantwoord Alcoholschenken, welke beter bekend staat als de IVA-training, aangeboden.¹⁴³ De IVA-training is een wettelijk verplichte cursus voor barvrijwilligers,¹⁴⁴ die ervoor zorgt dat barpersoneel hun verantwoordelijkheid nemen bij het schenken van alcohol, binnen hun vereniging of vrijwilligersorganisatie.

3.1.5 Het evenementenbeleid

Wie in Dordrecht een evenement wil houden, dient te voldoen aan de eisen in de APV van Dordrecht¹⁴⁵ en de beleidsregels en nadere regels voor de organisatie en uitvoering van evenementen.¹⁴⁶ Om tijdens een evenement ook alcohol te mogen verstekken, is een ontheffing nodig van de burgemeester.¹⁴⁷

3.1.6 Drank- en Horecaverordening

De Drank- en Horecaverordening van de gemeente Dordrecht, welke is opgenomen in bijlage H, heeft betrekking op artikel 23 DHW. Hierin is een verbodsbepaling opgenomen

137 Regionale nota gezondheidsbeleid Zuid-Holland Zuid 2012-2015, 'Gezondheid gewoon dichtbij', 15 september 2011, p.15.

138 10 speerpunten <<http://www.verzuipijijetoeekomstzhz.nl/pool/3/documents/AlgemeneProjectfolderVJTT2010.pdf>> Geraadpleegd op 27 oktober 2012.

139 Regionale nota gezondheidsbeleid Zuid-Holland Zuid 2012-2015, 'Gezondheid gewoon dichtbij', 15 september 2011, p.15.

140 Raadsinformatiebrief, 29 maart 2011 – Aanpak terugdringen alcoholgebruik jongeren gemeente Dordrecht, bijlage D.

141 STAP, Modelverordening Drank- en Horecawet, oktober 2012, p.14. en Healthtopics, alcohol factsheet on harmful use of alcohol <www.who.int> Geraadpleegd op 12 december 2012.

142 Buurthuis of kantine exploiteren <www.dordrecht.nl> Geraadpleegd op 14 november 2012.

143 W. Bruggink, IVA-certificaten voor barvrijwilligers sportkantines, 8 maart 2010, <www.dordrecht.nl>

144 Artikel 9 (gewijzigde) Drank- en Horecawet.

145 Artikel 2.24, artikel 2.25, artikel 2.26A en artikel 1.8 APV van Dordrecht.

146 In dit beleid is onder andere de evenementenkalender opgenomen en wordt aangegeven op welke gronden een vergunning wordt geweigerd.

147 Artikel 35 lid 1 DHW Jo artikel 2:25 lid 1 APV van Dordrecht.

voor inrichtingen die, bedrijfsmatig of anders dan om niet, sterke drank te verstrekken.¹⁴⁸ Hierbij kan worden gedacht aan gebouwen die worden gebruikt voor onderwijs of in gebruik zijn bij jeugdorganisaties. Door middel van deze verordening kan de gemeente voorschriften aan de DHW-vergunning verbinden die de alcoholverstrekking beperken tot alleen het verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank.¹⁴⁹

3.2 Knelpunten ten aanzien van drank en horeca in Dordrecht

Ondanks dat de gemeente Dordrecht niet bekend staat als een 'bruisende' uitgaansstad, doen zich een aantal problemen voor die veroorzaakt worden door overmatig alcoholgebruik en het niet of onvoldoende naleven van de DHW. Een van de problemen die speelt, is het niet naleven van de leeftijdsgrenzen. Dit blijkt ook uit een onderzoek dat in 2009 is uitgevoerd, door het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (hierna: STAP) en de Universiteit van Twente, waarin de naleving van artikel 20 lid 1 DHW in de regio Zuid-Holland Zuid DHW onder de loep werd genomen.¹⁵⁰ Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat het slecht gesteld is met de naleving van de leeftijdsgrenzen binnen de gemeente Dordrecht. In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van dit onderzoek weergegeven.

Soort inrichting	Aantal bezoeken	Correcte naleving
Supermarkt	14	9
Slijterij	6	2
Cafetaria	17	3
Horeca	27	9
Sportkantine	19	5
Totaal	83	28

Tabel 3.1 Cijfermatig overzicht aantal bezoeken en aantal keren correcte naleving per type verkooppunt in de gemeente Dordrecht (Bron: STAP & Universiteit Twente, Alcohol en jongeren in Zuid-Holland Zuid, Nalevingsonderzoek en beleidsadvies, 2010)

Een jaar later zijn de hotspots¹⁵¹ opnieuw gecontroleerd. Hierbij werd geconstateerd dat in de regio Zuid-Holland Zuid de gemiddelde naleving van de leeftijdsgrenzen nog altijd onder het landelijk gemiddelde ligt. Jongeren onder de zestien jaar kunnen in deze regio dus verhoudingsgewijs makkelijker aan alcohol komen.

Soort inrichting	Aantal bezoeken	Correcte naleving
Supermarkt	6	2
Horeca	6	1
Sportkantine	8	2
Totaal	20	5

Tabel 3.2 Cijfermatig overzicht aantal bezoeken en aantal keren correcte naleving hotspots in de gemeente Dordrecht (Bron: STAP & Universiteit Twente, Alcohol en jongeren in Zuid-Holland Zuid, Hotspotonderzoek, 2011)

Een aanbeveling die uit het rapport naar voren kwam was dat handhaving het meest effectieve instrument is om naleving van de wetgeving te verbeteren. Dit kan onder andere worden bereikt door de verkooppunten na de decentralisatie van de DHW, minimaal vier keer per jaar te controleren op de naleving van leeftijdsgrenzen.¹⁵² Verder werd geadviseerd met name de focus te leggen op de hotspots en werd aanbevolen de IVA-trainingen¹⁵³ te borgen in het lokale beleid. Tot slot werd geadviseerd de resultaten van handhavingsacties te communiceren via de media, omdat op deze manier de ondernemers die niet gecontroleerd zijn scherp te houden.¹⁵⁴ Beide bovengenoemde

148 Artikel 2 Drank- en horecaverordening Dordrecht.

149 Artikel 23 lid 3 Drank- en Horecawet.

150 Mysteryshoppingonderzoek in de regio Zuid-Holland Zuid, 2009 <www.verzuipijijetoeekomstzhz.nl> Geraadpleegd 12 december 2012.

151 Hotspots zijn in dit geval alcoholverkooppunten waar veel jongeren komen en waar de naleving van de leeftijdsgrenzen voor de verkoop van alcohol aan jongeren mogelijk een risico is.

152 STAP & Universiteit Twente, Factsheet, Alcohol en jongeren in Zuid-Holland Zuid, Hotspotonderzoek, 2011, p.7

153 Zie §3.1.4.

154 STAP & Universiteit Twente, Factsheet, Alcohol en jongeren in Zuid-Holland Zuid, Hotspotonderzoek, 2011, p.7.

onderzoeken zijn uitgevoerd door het toepassen van de “mysterie shopping” methode.¹⁵⁵ Dit houdt in dat jongeren onder de 16 jaar, aan de hand van een protocol en onder toezicht van onderzoekers, proberen alcohol te kopen. Deze methode wordt zowel in het binnen- als buitenland gezien als een betrouwbare onderzoeksmethode, die objectieve gegevens oplevert over de naleving van bijvoorbeeld de leeftijdsgrenzen.¹⁵⁶

Een ander knelpunt dat zich in de gemeente Dordrecht voordoet, is het gebruik van alcohol in de openbare ruimte. Om dit tegen te gaan, wordt streng opgetreden tegen overlast. Zo is het bijvoorbeeld in Dordrecht verboden om op een openbare plaats alcoholhoudende drank te nuttigen indien dit gepaard gaat met overlastgevend gedrag en heeft het college alcoholverbodsgebieden aangewezen, welke te vinden zijn in bijlage C.¹⁵⁷ Een van de speerpunten van het college is dan ook het verbeteren van de leefbaarheid en de uitgaansgerelateerde overlast.¹⁵⁸ Tot slot is het binnen de gemeente Dordrecht ook een bekend fenomeen dat door de commerciële horecaondernemers nadelige concurrentie wordt ondervonden van paracommerciële horeca. Bovendien blijkt uit de afgenomen interviews, welke zijn opgenomen in bijlage F, dat in de huidige situatie naast de problemen die bleken uit bovengenoemde onderzoeken, nog een aantal andere problemen in het kader van alcohol spelen. Het knelpunt in de huidige situatie ligt met name in het feit dat de gemeente zelf geen bevoegdheid heeft om toezicht te houden op de DHW. Bij het intreden van de gewijzigde DHW kan dit knelpunt dus worden opgelost. Andere knelpunten zijn de niet-naleving van de leeftijdsgrenzen bij supermarkten, sportverenigingen en de horeca. Tot slot blijkt uit de bestuurlijke rapportages die de politie Zuid-Holland Zuid aan de gemeente Dordrecht heeft doorgezonden, dat het ontbreken van de leidinggevende en een onjuiste vergunning de meest voorkomende overtredingen zijn. In bijlage G is een overzicht van deze boeterapportages opgenomen.

3.3 Beleidsontwikkeling onder de gewijzigde Drank- en Horecawet

Zoals §3.1 aan de orde kwam is in de gemeente Dordrecht wel degelijk beleid gevormd in het kader van of gerelateerd aan de huidige DHW.¹⁵⁹ De gemeente dient, met de komst van de gewijzigde DHW, een DHW-verordening op te stellen, waarbij zowel aspecten van oneerlijke mededinging als bescherming van de jeugd moet worden meegenomen.¹⁶⁰ Deze DHW verordening valt uiteen in twee delen te weten, het paracommerciële deel dat verplicht is¹⁶¹ en het deel dat verordenende bevoegdheden voor de raad bevat om onverantwoorde alcoholverstrekking tegen te gaan.¹⁶² Deze is niet verplicht. Dit betekent dat het huidige beleid, in het kader van de huidige DHW, getoetst zal moeten worden aan de eisen die deze wetswijziging met zich meebrengt. De DHW biedt voor het grootste deel rechtstreeks de basis om handhavend op te treden en toezicht te houden. In de DHW-verordening worden dus een summier aantal onderwerpen geregeld. De raad zal hierbij een afweging moeten maken tussen wat wel en wat niet opgenomen moet worden in verordening in het kader van de gewijzigde DHW. Een te uitgebreide verordening, die niet aansluit op de lokale situatie, zorgt veelal voor minder regelnaleving, omdat nooit op alles gecontroleerd kan worden. Een te beknopte verordening zorgt voor beperking, omdat wanneer bijvoorbeeld een supermarkt extreem lage prijzen voor alcohol hanteert, en de aanpak hiervan niet opgenomen is in de verordening, niet opgetreden of

155 Naar aanleiding van de mysterie shopping bezoek kunnen geen juridische maatregelen worden genomen, omdat formeel gezien sprake is van uitlokking. Zie Artikel 47 Wetboek van Strafrecht en drankverkoop <www.beleidsimpuls.nl/drankverkoop> Geraadpleegd 14 december 2012.

156 STAP & Universiteit Twente, Factsheet, Alcohol en jongeren in Zuid-Holland Zuid, Hotspotonderzoek, 2011, p.3.

157 Artikel 2:48 lid 1 en lid 2 APV van Dordrecht.

158 Integraal Veiligheidsprogramma 2011-2014, Met het oog op veiligheid, p.9, 32-34.

159 Al opgesteld zijn: het Handhavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011, bepalingen in de APV Dordrecht, de Drank- en horecaverordening, beleid ten aanzien van evenementen en de speerpunten ten aanzien van jongeren in relatie met alcoholgebruik.

160 Drank- en horecaverordening <www.kennisbankhandhaving.nl> Geraadpleegd op 7 december 2012.

161 Artikel 4 lid 4 gewijzigde Drank- en horecawet.

162 Artikel 25a t/m artikel 25d gewijzigde Drank- en Horecawet.

gehandhaafd kan worden. Tevens dient te worden bepaald of de DHW-bepalingen worden opgenomen in de APV, zodat alle bepalingen met betrekking tot de horeca in één verordening staan, of dat een aparte DHW-verordening wordt opgesteld. De raad kan namelijk alle onderwerpen in de APV regelen die gewenst zijn, zolang hier maar een wettelijke grondslag voor bestaat. Het is dus niet relevant dat de overige APV bepalingen tot stand zijn gekomen door de autonome bevoegdheid en de DHW-bepalingen door medebewindsbevoegdheid.¹⁶³ Aangezien de verordening regionaal gebruikt gaat worden, is het wenselijk om toch een aparte regionale DHW-verordening op te stellen, zodat de Drechtsteden één uniforme verordening hebben waar ze zich bij kunnen aansluiten.

3.3.1 De Paracommerciële verordening

Zoals al eerder aan de orde kwam is de paracommerciële verordening het verplichte deel dat voortvloeit uit de wetswijziging. Na de wetswijziging zullen de regulerende vergunningvoorschriften worden overgeheveld van de vergunning, naar de paracommerciële verordening. Waarin in ieder geval de onderstaande onderwerpen geregeld dienen te worden.

1. De schenktijden voor alcoholhoudende drank (artikel 4 lid 3 sub a gewijzigde DHW)
2. Het schenken van alcoholhoudende drank tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard, zoals bruiloften en partijen (artikel 4 lid 3 sub b gewijzigde DHW)
3. Het schenken van alcoholhoudende dranken tijdens bijeenkomsten gericht op personen die niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de betreffende rechtspersoon betrokken zijn (artikel 4 lid 3 sub c gewijzigde DHW)
4. Het opnemen van mogelijkheden voor ontheffing van bovengenoemde onderwerpen (artikel 4 lid 4 gewijzigde DHW)

Ondanks het verplichte karakter van deze verordening, is de gemeente wel vrij om de onderwerpen zelf vorm te geven. Daarnaast is het de gemeente toegestaan rekening te houden met de aard van de paracommerciële rechtspersoon, waardoor aan buurthuizen of kerken bijvoorbeeld andere regels kunnen worden opgelegd.¹⁶⁴ De gemeente Dordrecht gebruikt de modelverordening van STAP als richtlijn bij het opstellen van de DHW-verordening.¹⁶⁵

3.3.1.1 De schenktijden voor alcoholhoudende drank

Zoals eerder in §3.1.3 aan de orde kwam, is één van de speerpunten in het tegengaan van alcoholgebruik onder jongeren, het beperken van de schenktijden in de paracommercie. Naast het feit dat deze bepaling een verplicht onderdeel is, is deze gezien de lokale situatie ook wenselijk en biedt het een goede aanvulling op de DHW-verordening. Door de opname van deze bepaling kan invloed worden uitgeoefend op de beschikbaarheid en verkrijgbaarheid van alcohol. De modelverordening van STAP maakt een onderscheid tussen weekend- en doordeweekse schenktijden.¹⁶⁶ De gemeente Dordrecht is niet verplicht deze tijden over te nemen, maar kan middels de lokale situatie bepalen welke schenktijden er wenselijk zijn. Door de invoering van schenktijden is de wettelijke eis om deze in het bestuursreglement op te nemen vervallen. Daardoor hoeft dit reglement niet meer zichtbaar opgehangen te worden,¹⁶⁷ waardoor het voor de gemeente Dordrecht wenselijk is om een vast schenktijdenregime op te stellen, zodat op deze manier toezicht en handhaving hierop eenvoudiger is. Ook gezien het feit dat de verordening regionaal afgestemd gaat worden, is één schenktijdenregime gemakkelijker bij het houden van toezicht. Het gevolg hiervan is dat er één schenktijd wordt opgenomen,

¹⁶³ Artikel 108 lid 1 en 2 Gemeentewet.

¹⁶⁴ Artikel 4 lid 2 gewijzigde Drank- en Horecawet.

¹⁶⁵ Dit is een modelverordening in het kader van de gewijzigde DHW opgesteld door het Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid (STAP). Deze verordening is met name gericht op preventie. Versie: oktober 2012.

¹⁶⁶ Schenktijden in STAP verordening: Doordeweeks(ma- do): 17.00 uur – 23.00 uur. Weekenden(vrij-zo): 15.00 uur – 21.00 uur.

¹⁶⁷ Kamerstukken II, 2008/09, 32 022, nr.3, p.11.

waarbij de verantwoordelijkheid bij de paracommercie wordt gelegd om bijvoorbeeld geen alcohol te verstrekken tijdens jeugdwedstrijden. Om bewustwording hierin te creëren is de gemeente Dordrecht voornemens een aanvullend formulier op te nemen waarin de paracommerciële rechtspersoon aan moet geven welke maatregelen zij nemen om alcoholgebruik onder jongeren te voorkomen.¹⁶⁸ Uiteraard kunnen naast het vaste schenkingstijden regime ook uitzonderingen op deze schenktijden in de verordening worden opgenomen.

3.3.1.2 Privé-bijeenkomsten en bijeenkomsten derden

Dit vereiste heeft betrekking op de alcoholverstrekking door de paracommerciële rechtspersoon tijdens gelegenheden die niet direct verbonden zijn aan de hoofdactiviteit van de paracommerciële rechtspersoon zelf.¹⁶⁹ Door de opname van dit artikel in de paracommerciële verordening wordt voorkomen dat paracommerciële instellingen de concurrentie aangaan met de reguliere horeca.¹⁷⁰ In de praktijk kan dit betekenen dat bijvoorbeeld geen bruiloften of vergaderingen meer bij een voetbalclub kunnen worden georganiseerd, waarbij alcoholhoudende drank wordt geschonken.¹⁷¹ Zoals in §3.2 naar voren kwam ondervindt de commerciële horeca in Dordrecht concurrentie van de paracommerciële horeca. Hierdoor is het voor de gemeente Dordrecht wenselijk een verbod op te leggen voor bijeenkomsten, zodat oneerlijke concurrentie kan worden tegengegaan.¹⁷² Om de duidelijkheid omtrent privé-bijeenkomsten te vergroten, kan het wenselijk zijn een lijst op te stellen met daarin opgesomd welke bijeenkomsten hier niet onder vallen en dus geen oneerlijke concurrentie opleveren. Daarnaast is het wenselijk dat de burgemeester op deze bepaling ontheffing kan verlenen. Hier wordt in §3.3.1.3 verder op ingegaan.

3.3.1.3 Mogelijkheden voor ontheffing van bovengenoemde onderwerpen

Zoals eerder is aangegeven heeft de raad de bevoegdheid om in de verordening onderscheid te maken tussen paracommerciële rechtspersonen. Vereist hierbij is wel dat dit transparant en controleerbaar gebeurt,¹⁷³ omdat niet de indruk mag worden gewekt dat er sprake is van willekeur of rechtsongelijkheid. Daarom moeten de uitzonderingen in de verordening gemotiveerd worden. Verder heeft de raad de mogelijkheid om voor bovengenoemde onderwerpen ontheffingsmogelijkheden op te nemen.¹⁷⁴ De modelverordening van STAP verdeelt deze onder in verplichte en facultatieve ontheffingen. Een verplichte ontheffing dient de burgemeester te verlenen, indien een paracommerciële rechtspersoon aan kan tonen dat er geen sprake is van effectieve concurrentie.¹⁷⁵ Hiervan is sprake als in de omgeving geen commerciële horeca-inrichtingen zijn.¹⁷⁶ Effectieve concurrentie kan worden aangetoond door het opnemen van bijvoorbeeld een afstandscriterium. Dit criterium kan bepalen dat, indien de paracommerciële rechtspersoon aan kan tonen dat binnen een straal van 10 kilometer rond de paracommerciële instelling geen commercieel horecabedrijf bereid is om onder §3.3.1.2 genoemde bijeenkomsten te organiseren, er ontheffing wordt verleend.¹⁷⁷ Bij facultatieve ontheffingen kan de burgemeester zelf de afweging maken of de ontheffing wordt verleend.¹⁷⁸ Tot slot kan de ontheffing door de burgemeester weer worden

168 Artikel 26 lid 2 sub a gewijzigde Drank- en Horecawet.

169 STAP, Modelverordening Drank- en Horecawet, oktober 2012, p.27.

170 STAP, Modelverordening Drank- en Horecawet, oktober 2012, p.27.

171 Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit verbod niet geldt voor club-gerelateerde activiteiten, zoals jubileumfeesten, kampioenschappen en toernooien.

172 Privé en voor derden.

173 STAP, Modelverordening Drank- en Horecawet, oktober 2012, p.26.

174 Artikel 4 lid 4 gewijzigde Drank- en Horecawet.

175 Heeft betrekking op artikel 4 lid 3 sub b en c gewijzigde Drank- en Horecawet oftewel Privé-bijeenkomsten en bijeenkomsten derden.

176 STAP, Modelverordening Drank- en Horecawet, oktober 2012, p.34.

177 STAP, Modelverordening Drank- en Horecawet, oktober 2012, p.35.

178 Facultatieve ontheffing kan worden verleend op de schenktijden, het houden van privé bijeenkomsten, het verbod om op bepaalde tijden alcoholhoudende drank te schenken en het verbod op het schenken van sterke drank.

ingetrokken of gewijzigd. Voor de gemeente is in ieder geval wenselijk facultatieve ontheffingsgronden op te nemen, omdat dit het maatwerk vergroot en het een bijdrage levert aan het tegengaan van onevenredige beperkingen ten aanzien van de paracommercie.

3.3.2 Overige verordenende bevoegdheden

Zoals al eerder aan de orde kwam, is het opnemen van de verordenende bevoegdheden in de verordening volledig facultatief. Deze verordenende bevoegdheden kunnen een bijdrage leveren aan het tegengaan van onverantwoorde alcoholverstrekking. Om deze bevoegdheden te kunnen gebruiken, dienen deze te worden opgenomen in de gemeentelijke verordening. De artikelen hebben betrekking op de volgende domeinen te weten, de horeca en paracommerciële horeca, de detailhandel en de openbare orde, openbare ruimte en op evenementen.¹⁷⁹ Onderstaand is per domein de verordenende mogelijkheid weergegeven.

Onderwerp/Domein	Horeca en paracommerciële horeca	Detailhandel	Openbare orde/ evenementen
Het tijdelijk stilleggen of beperken van de alcoholverkoop	o.g.v. artikel 25a gewijzigde DHW	o.g.v. artikel 25c (voor supermarkten) en artikel 25a (voor slijterijen) gewijzigde DHW	-
Toelatingsleeftijden koppelen aan sluitingstijd	o.g.v. artikel 25b lid1 en lid 2 sub a gewijzigde DHW	-	-
Minimum toegangsleeftijd vaststellen	o.g.v. artikel 25b lid 1 gewijzigde DHW	-	-
Een verbod op exorbitante prijsacties	o.g.v. artikel 25d lid 1 sub a gewijzigde DHW	o.g.v. artikel 25d lid 1 sub b gewijzigde DHW	o.g.v. artikel 25d lid 1 sub a gewijzigde DHW

3.3.2.1 Het tijdelijk stilleggen of beperken van de alcoholverkoop

Het tijdelijk stilleggen of beperken van de alcoholverkoop is gezien de lokale situatie en de gestelde speerpunten een goede aanvulling op de DHW-verordening. Middels deze bepaling kan bijvoorbeeld alcoholverstrekking in de paracommerciële horeca worden beperkt tot zwak-alcoholhoudend. Het gevolg hiervan is dat de beschikbaarheid van alcoholhoudende drank op deze manier afneemt. Hierbij dient te worden opgemerkt dat aan de paracommerciële horeca geen onnodige beperkingen mogen worden opgelegd, indien de mededinging niet in het geding is en er geen onverantwoorde alcoholverstrekking plaatsvindt.¹⁸⁰ Voor supermarkten kan middels deze bepaling de beperking worden opgelegd om bijvoorbeeld tijdens evenementen geen alcohol te mogen verkopen. Het gevolg hiervan is dat bij evenementen de beschikbaarheid van 'goedkopere' alcoholhoudende drank beperkter is, waardoor jongeren minder gemakkelijk aan alcohol kunnen komen. Ook gezien het feit dat Dordrecht gekozen is tot evenementenstad van het jaar, is het wenselijk deze bepaling op te nemen in de verordening. Tevens moet worden opgemerkt dat toepassing van deze bepaling alleen mogelijk is vanuit het volksgezondheidsoogpunt.¹⁸¹ Indien bijvoorbeeld de vrees bestaat voor de verstoring van de openbare orde en veiligheid, moeten de bevoegdheden uit de Gemeentewet worden toegepast.¹⁸² Verder is het wenselijk deze bepaling op te nemen,

¹⁷⁹ Door aparte domeinen op te nemen sluit de verordening beter aan bij de praktijk, omdat alle bepalingen die betrekking hebben op en specifieke verstrekkers dan bij elkaar staan.

¹⁸⁰ Kamerstukken II 2008/09, nr. 32 022, p.10.

¹⁸¹ STAP, Modelverordening Drank- en Horecawet, oktober 2012, p.32.

¹⁸² Bijvoorbeeld artikel 174 Gemeentewet.

omdat deze in grote lijnen overeenkomt met hetgeen wat in de huidige DHW-verordening is geregeld. In §3.3.3 wordt hier nader op ingegaan.

3.3.2.3 Verbod op exorbitante prijsacties

De bevoegdheid om een verbod op exorbitante prijsacties op te nemen in de DHW-verordening kan voor de gemeente Dordrecht een aanvulling bieden om de verkrijgbaarheid en beschikbaarheid van alcoholhoudende drank te beperken. De reden om deze bepaling op te nemen, is dat uit onderzoek is gebleken dat prijsverlaging van alcoholhoudende drank leidt tot een toename van alcoholgebruik onder jongeren.¹⁸³ Het gevolg hiervan is dat dit veelal ook overlast in de openbare ruimte met zich meebrengt.¹⁸⁴ Door de toevoeging van deze bepaling kan worden opgetreden tegen deze prijsacties, waardoor toename van alcoholgebruik tegen kan worden gegaan. Kanttekening hierbij is wel dat het controleren op prijsacties zeer arbeidsintensief is. Om namelijk te bepalen of sprake is van prijsacties, moeten voor langere tijd de prijzen worden bijgehouden. Het vergt dus veel toezichtlasten. Om deze toezichtlasten te reduceren kan de gemeente ervoor kiezen deel te nemen aan de pilot 'Monitor Prijsacties' van STAP. Deze pilot heeft als doel, de gemeente te voorzien van de lokale informatie over prijsacties die nodig is om efficiënt toezicht te kunnen houden.¹⁸⁵ Daarnaast biedt deze pilot een handvat om in kaart te brengen hoe het is gesteld met exorbitante prijsacties binnen de gemeente. Indien de gemeente niet deelneemt aan deze pilot dient te worden afgevraagd of het wenselijk is deze bepaling op te nemen, omdat het veel tijd van de toezichthouders in beslag neemt. Daarentegen kopen jongeren veelal hun alcohol in de supermarkt of slijterij, omdat het daar goedkoper is. Gezien het speerpunt dat streeft naar het intensiever handhaven op openbare dronkenschap vormen de supermarkten en slijterijen hier wel een belangrijke schakel in en een verbodsbepaling op prijsacties daarom wenselijk.

3.3.2.2 Bepalingen met betrekking tot toegangsleeftijd

Zoals in §3.2 aan de orde kwam hebben de knelpunten in Dordrecht met name betrekking op openbare dronkenschap, schenkingstijden in de paracommercie en de naleving van leeftijdsgrenzen bij de alcoholverkoop. Gezien deze knelpunten en de gestelde speerpunten, zal de bevoegdheid om leeftijdsgrenzen te koppelen aan sluitingstijden vermoedelijk niets toevoegen aan de DHW-verordening. Deze bepaling levert immers geen bijdrage aan de beschikbaarheid en verkrijgbaarheid van alcohol. Bovendien kan een bijkomend gevolg zijn dat door het invoeren van deze bepaling, jongeren vaker op straat alcohol gaan drinken en deze bepaling dus een tegenovergesteld effect veroorzaakt. Ook met het oog op de toezichtcapaciteit is het wenselijk alleen die bepalingen op te nemen die gezien de lokale situatie ook echt nodig zijn. Naast bovengenoemde redenen om deze bepaling niet op te nemen in de verordening kan worden afgevraagd, of de opname van deze bepaling niet op gespannen voet staat met artikel 8 EVRM. De strekking van 8 EVRM waarborgt de bescherming op de persoonlijke levenssfeer. Door de bepaling die de toegangsleeftijd koppelt aan de sluitingstijd op te nemen in de verordening, mengt de gemeente zich in het privéleven van de burger. Gezien het feit dat de focus van het beleid ligt op het tegengaan van alcohol onder jongeren en hierbij de speerpunten niet zijn gelegd op de horeca, wordt de toets op artikel 8 EVRM niet doorstaan, omdat het in de gemeente niet een dringende maatschappelijke behoefte bestaat aan een dergelijke bepaling die de toegangsleeftijd koppelt aan de sluitingstijd. De toetsing van de koppeling tussen sluitingstijd en leeftijd op artikel 8 EVRM is onderstaand weergegeven.¹⁸⁶

¹⁸³ STAP, Factsheet: wat zijn effectieve prijsmaatregelen om alcoholgebruik terug te dringen, 2010.

¹⁸⁴ Kamerstukken II 2008/09, nr. 32 022, p.12-13.

¹⁸⁵ Vereisten voor deze pilot zijn: het beleid t.a.v. prijsacties op alcoholhoudende dranken in de horeca en detailhandel moet zijn ontwikkeld en de helft van de kosten zijn voor rekening van de gemeente (ongeveer 1400,- euro). De periode van de pilot is juli 2013 t/m juli 2014.

¹⁸⁶ Ministerie van Justitie, *Leidraad afstemming van de wetgeving Wet op Bescherming Persoonsgegevens*, p.28.

Artikel 8 Lid 2 EVRM

1. Tussenkomst enig openbaar gezag? Ja, door de gemeenteraad van Dordrecht

2. Toelaatbare, gerechtvaardigde inbreuk?

a. In overeenstemming met het recht? Ja de DHW, te weten artikel 25b

b. Is het een legitiem doel? Ja, deze bepaling kan worden opgenomen in het belang van het voorkomen van wanordelijkheden of bescherming van de gezondheid.

c. Noodzakelijk in een democratische samenleving? Beantwoordt het aan een dringende maatschappelijke behoefte? In dit geval niet, omdat het niet nodig is dat dit recht (vrij om te bepalen, waar en wanneer je uitgaat) te schenden. De speerpunten in Dordrecht zijn niet gesteld ten aanzien van de horeca, waardoor de gronden om deze bepaling op te nemen niet relevant of toereikend zijn. Er ontbreekt dus een evenredig doel om dit middel te gebruiken, waardoor de inbreuk ongerechtvaardigd is.

3.3.3 Koppeling naar de huidige DHW-verordening

Als de gemeente Dordrecht op de bepalingen uit §3.3.1 en §3.3.2 wil kunnen handhaven, dienen deze te worden gewaarborgd in een gemeentelijke verordening. Hierbij is het vereist dat het voorschrift dat door bestuurlijke sancties wordt gehandhaafd voldoende duidelijk, voorzienbaar en kenbaar dient te zijn.¹⁸⁷ Als bovenstaande gegevens worden gekoppeld aan de huidige Drank- en Horecaverordening van de gemeente Dordrecht, betekent dit dat deze verordening zal moeten worden bijgesteld aan de eisen van de gewijzigde DHW. De huidige DHW-verordening, welke is opgenomen in bijlage H, regelt een beperking op de verstrekking op sterke drank. Zoals in § 3.1.6 al aan de orde kwam, is de grondslag van deze verordening te vinden in artikel 23 DHW. Wanneer de gewijzigde DHW van kracht wordt, komt artikel 23 DHW te vervallen, waardoor na de wijziging deze verordening geen rechtskracht meer heeft. De Drank- en Horecaverordening zal of aangepast moeten worden aan de eisen van de gewijzigde DHW, of deze komt van rechtswege te vervallen. Gezien het feit dat er een regionale DHW-verordening op wordt gesteld, zal de Dordtse verordening door deze worden vervangen. Om aan de eisen van de gewijzigde DHW te voldoen, zal in de DHW-verordening in ieder geval aansluiting gezocht moeten worden bij de paracommerciële onderwerpen uit §3.3.1. Voor de onderwerpen uit §3.3.2 geldt dat de raad zal bepalen welke hiervan wenselijk zijn om op te nemen.

3.3.4 De vertaling naar handhavingsbeleid

Ondanks dat het juridisch gezien niet verplicht is om een handhavingsbeleid op te stellen, heeft de gemeente Dordrecht dit wel gedaan in het kader van de huidige DHW. Het handhavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011 is in §3.1.2 eerder behandeld en is te vinden in bijlage I. Een handhavingsbeleid is van belang, omdat op deze manier een uniforme basis wordt gevormd waaruit verder kan worden gewerkt. Bovendien bevordert het de rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en schept het duidelijkheid over de eventuele gevolgen van een overtreding. Daarnaast biedt het hebben van een handhavingsbeleid ook een aantal voordelen. Het vormt bijvoorbeeld een belangrijk onderdeel van het horecabeleid.¹⁸⁸ Ook draagt het bij aan een deugdelijke motivering¹⁸⁹, omdat door de gemeente van te voren al is nagedacht op welke wijze een overtreding wordt gehandhaafd, kan hier bij een overtreding naar verwezen worden. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de burgemeester of het college in individuele gevallen mag afwijken.¹⁹⁰ Ondanks dat de beginselplicht tot handhaving bestaat, is het niet mogelijk tegen alle illegale situaties op te treden.¹⁹¹

Als de gemeente geen handhavingsbeleid had gehad, dan had geen handhavingsbeleid opgesteld hoeven worden. Gezien het feit dat de gemeente Dordrecht wel al een handhavingsbeleid heeft en aangeeft alle handhaafbare artikelen op te willen nemen,

¹⁸⁷ Ook wel 'lex certabeginsel' genoemd'. EHRM 25 mei 1993, Publ. ECRM, Ser. A, Vol. 260 (Kokkinakis/Griekenland).

¹⁸⁸ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 05 Juni 2000, LJN: AA 6837, nr.1999 02510/1, RB 's-Hertogenbosch 29 mei 2012, LJN: BW0286 / AWB 12/618.

¹⁸⁹ Op grond van 3:46 en 3:47 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁹⁰ Artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁹¹ ABRvS 7 februari 2007, Jb 2007 nr. 66.

betekent dit dat het handhavingsbeleid moet worden bijgesteld. Het is immers niet te rechtvaardigen om handhavend op te treden met een achterhaald beleid. In het kader van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Bovendien moet het voor de burger kenbaar en voorzienbaar zijn welke gevolgen de overtreding heeft. Dit kan met het huidige handhavingsbeleid na de wijziging niet meer worden gewaarborgd. Ondanks dat het huidige handhavingsbeleid horeca aangeeft dat de DHW-wijziging in beginsel geen gevolgen heeft voor de inhoud van het beleid,¹⁹² dient het volgende te worden aangepast:

- I. De DHW-artikelen waar de handhaving op plaats kan vinden, moeten worden opgenomen in het handhavingsbeleid. In bijlage J zijn deze artikelen weergegeven. Ten aanzien van deze artikelen dient het huidige handhavingsbeleid horeca te worden aangepast, omdat de nieuwe artikelen en nieuwe sanctie-instrumenten hier niet in zijn opgenomen. Hiervan dienen in ieder geval het verplichte deel van de paracommerciële verordening en de ge- en verbodsbepalingen die voortkomen uit de DHW te worden opgenomen. Ten aanzien van de in §3.3.2 behandelde verordenende bevoegdheden worden alleen die bepalingen opgenomen die de raad ook daadwerkelijk gaat toevoegen aan het beleid.
- II. Naast de uitbreiding van de handhaafbare artikelen is ook sprake van uitbreiding van de handhavingsinstrumenten. De DHW geeft expliciet aan wanneer overtredingen strafrechtelijk afgedaan moeten worden.¹⁹³ Dit is bijvoorbeeld het geval indien een 16-minner in publiek toegankelijke plaats wordt betrap op het gebruik van alcohol.¹⁹⁴ De burgemeester mag in deze gevallen hier niet van afwijken en dient deze bepaling daarom op te nemen in het handhavingsbeleid.¹⁹⁵ Verder geeft de DHW aan wanneer een overtreding niet met de bestuurlijke boete mag worden afgedaan¹⁹⁶. Hier dient de gemeente zich ook aan te houden, maar dit is afhankelijk van het feit of de gemeente gebruik wil maken van de bestuurlijke boete. Voor de overige handhavingsinstrumenten, welke in onderstaande tabel zijn weergegeven, geldt dat de gemeente zelf mag bepalen wanneer deze worden ingezet. Juist voor deze bepalingen biedt een handhavingsbeleid uitkomst, omdat door toepassing van deze instrumenten maatwerk kan worden geleverd. Doordat de gemeente niet verplicht is deze instrumenten op te nemen in het handhavingsbeleid is het hierbij wenselijk de bestuurlijke handhavingsinstrumenten en de inzet daarvan te herzien en waar nodig deze aan het handhavingsbeleid toe te voegen. Onderstaande instrumenten worden verder uitgewerkt in hoofdstuk vier. In dit hoofdstuk zal tevens aan worden gegeven welke handhavingsinstrumenten wenselijk zijn om op te nemen in het handhavingsbeleid.

Bestuursrechtelijke sancties			
Instrument	Artikel	AI aanwezig	Nieuw
Intrekken van de DHW-vergunning	Artikel 31 DHW	√	-
Schorsen van de DHW- vergunning	Artikel 32 DHW	-	√
Dwangsom/ bestuursdwang	Artikel 125 Gemeentewet	√	-
Sluiting horeca-inrichting	Artikel 174 Gemeentewet	√	-
Bestuurlijke boete	Artikel 44 DHW e.v.	-	√
Three strikes out	Artikel 19a DHW	-	√
Strafrechtelijke sancties			
Wet economische delicten Jo Diverse artikelen DHW	Artikel 1 WED	√	-
Strafbaar stelling 16-minners	Artikel 45 DHW	-	√

¹⁹² Handhavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011, p.6.

¹⁹³ Dit zijn de artikelen 20 lid 6 en 7, artikel 21 en artikel 45 gewijzigde Drank- en Horecawet.

¹⁹⁴ Artikel 45 gewijzigde Drank- en Horecawet.

¹⁹⁵ Richtlijn voor strafvordering Drank- en Horecawet, afbakening tussen Straf- en bestuursrecht onder I.

¹⁹⁶ Zie artikel 44a lid 3 gewijzigde Drank- en Horecawet en in §4.4.3 worden deze uitzonderingen behandeld.

- III. In het horecahandhavingsbeleid zal de NVWA niet meer thuishoren, omdat deze zich na de wijziging niet meer bezig houdt met het toezicht op de naleving van de DHW.
- IV. De boa's van Toezicht moeten worden opgenomen in het handhavingsbeleid, omdat deze aanstands verantwoordelijk worden voor het toezicht op de naleving van de DHW-bepalingen.
- V. Er dient een duidelijke afbakening van de taken en bevoegdheden van de betrokken partners binnen de gemeente in het beleid te worden opgenomen. Met name de taakverdeling tussen de OZHZ en de boa's van Toezicht is belangrijk. De gemeente wordt immers bevoegd voor het gehele DHW-traject en hier zijn diverse sectoren bij betrokken. Ook uit het afgenomen interview, welke in bijlage F is opgenomen, bleek dat de OZHZ geen duidelijk beeld heeft van de komende wijziging.
- VI. Tot slot verandert door de wijziging ook de Bibob-toets, omdat toetsing op het aanhangsel van de DHW-vergunning achteraf plaats gaat vinden. Hier dient op te worden ingespeeld, hetzij door deze toetsing in het horecabeleid aan te passen, of door deze uit het horecabeleid te halen en te verplaatsen naar de Beleidslijn inzake de Wet Bibob voor DHW-vergunningen en horecaexploitatievergunningen.

De taken op het gebied van de DHW worden breder waardoor er ook meer overtredingen kunnen worden gesanctioneerd. Hierbij kan het wenselijk zijn om de overtredingen onder te verdelen in de in §3.3.2 genoemde domeinen. Op deze manier ontstaat zowel in het beleid als in het handhavingsbeleid één duidelijke lijn. De mogelijkheid bestaat het interventiebeleid van de NVWA over te nemen, maar gezien het feit dat de gemeente Dordrecht al een handhavingsbeleid heeft, is het wenselijker deze bij te stellen aan de wijzigingen uit de DHW.

3.3.5 Vertaling naar toezichtbeleid

Zoals in §3.1.3 aan de orde kwam is het houden van toezicht een effectieve maatregel om zowel de beschikbaarheid te beperken als om regelnaleving te bevorderen. Alle handhaafbare DHW-bepalingen worden opgenomen in het handhavingsbeleid horeca. Om het toezicht zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de lokale situatie dienen de speerpunten te worden vertaald naar het toezichtbeleid. Het toezichtbeleid is het geheel aan doelen en beleidsmatige aanpak in toezicht en handhaving om tot regelnaleving te komen.¹⁹⁷ Om uiteindelijk DHW-controles in goede banen te leiden, zal het toezichtbeleid moeten worden vertaald naar een toezichtstrategie. Deze strategie legt vast welke vormen van toezicht ingezet worden, de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd, de toezichtfrequentie en bij welke doelgroepen dit wordt ingezet. Deze zal vooraf in grote lijnen worden vastgesteld, maar ontwikkeld zich veelal op basis van groeiend inzicht in het werkveld.¹⁹⁸ In hoofdstuk vier zal nader worden ingegaan op de invulling van de toezichtstrategie.

3.4 Deelconclusie

De speerpunten die in het handhavingsbeleid horeca Dordrecht 2011 centraal staan zien met name toe op de bescherming van de openbare orde en de naleving van de vergunningvoorschriften. Daarnaast geeft dit beleid specifiek aan welke wet- en regelgeving wordt gehandhaafd ten aanzien van horecaondernemingen en de mogelijke gevolgen hiervan. Naast het handhavingsbeleid horeca speelt ook het gezondheidsbeleid een belangrijke rol. Hierin zijn namelijk de speerpunten met betrekking tot alcoholgebruik opgenomen die voortkomen uit het regionale preventieprogramma van "Verzuip jij je

¹⁹⁷ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten*, juni 2012, p.41.

¹⁹⁸ Novio Consult, *Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten, bevindingen evaluatieonderzoek*, 25 januari 2010, p.22.

toekomst?!". De focus ligt hierbij op het alcoholgebruik onder jongeren. Het doel hierbij is om overmatig en excessief alcoholgebruik door 16- tot en met 23 jarigen tegen te gaan. Om dit te bereiken zijn speerpunten gesteld die zich richten op het beperken van de schenktijden in de paracommercie, het intensiever handhaven op de leeftijdsgrenzen en het intensiever handhaven op openbare dronkenschap. Naast het feit dat het belangrijke speerpunten zijn, sluiten ze ook goed aan bij de lokale problematiek. Om deze doelen te bereiken wordt ingezet op maatregelen die gericht zijn op de beperking van de verkrijgbaarheid en beschikbaarheid van alcohol.

Voor het opstellen van beleid in het kader van de DHW is de gemeente verplicht een paracommerciële verordening op te stellen. De onderwerpen die hierin geregeld dienen te worden, zijn gewaarborgd in de DHW en hebben betrekking op de schenkingstijden, privé-bijeenkomsten en bijeenkomsten van derden.

Gezien de speerpunten die ten aanzien van de lokale situatie zijn gesteld, is het niet wenselijk om alle verordenende bevoegdheden op te nemen. De focus ligt immers op maatregelen die de beschikbaarheid van alcohol te beperken voor jeugdigen. Daarom is het voor de gemeente Dordrecht wenselijk om alleen de onderwerpen in de verordening op te nemen die het mogelijk maken de alcoholverkoop tijdelijk stil te leggen of te beperken en het verbod op exorbitante prijsacties. Beide regelingen dragen immers bij aan het beperken van de beschikbaarheid van alcohol. De bepaling met betrekking tot de toelatingsleeftijden en sluitingstijden zijn niet wenselijk, omdat de lokale alcoholproblematiek zich met name buiten de horeca-inrichtingen voordoet.

Om te bewerkstelligen dat de gemeente op de gewijzigde DHW inclusief de verordening ook daadwerkelijk kan handhaven, is het noodzakelijk om het handhavingsbeleid te herzien. Het handhavingsbeleid zal op de volgende punten moeten worden aangepast om te voldoen aan de eisen uit de DHW. Allereerst dient het huidige beleid te worden aangevuld de ge- en verbodsbepalingen uit de DHW en de bepalingen uit de paracommerciële verordening. Ten tweede moet duidelijk worden opgenomen welke bepalingen middels het strafrecht en er moet worden bepaald welke bestuurlijke handhavingsinstrumenten aan het handhavingsbeleid worden toegevoegd. Ten derde dient de NVWA uit het handhavingsbeleid te worden verwijderd, omdat deze na de wetwijziging niet meer op gemeentelijk niveau zal opereren. Ten vierde moeten de boa's van Toezicht worden opgenomen als toezichthoudende en handhavende partij. Ten vijfde moeten de taken die de betrokken partijen uitvoeren duidelijk worden afgebakend, zodat hierin de uitvoer geen verwarring in kan ontstaan. Tot slot moet worden bepaald hoe de wijzigingen ten aanzien van de Wet Bibob worden verwerkt in het handhavingsbeleid.

Vervolgens dient een toezichtbeleid te worden opgesteld, waarin toezichtdoelen worden geformuleerd die zullen worden vertaald naar een toezichtstrategie. Hierin worden de wijze van toezicht, de doelgroepen, de toezichtfrequentie en de wijze van toezicht opgenomen.

Hoofdstuk 4. Gevolgen van decentralisatie van het toezicht op de Drank- en Horecawet

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal; *“Wat moet er naar aanleiding van de gewijzigde DHW in de praktijk in toezicht en handhaving veranderen en wat is gezien de lokale situatie wenselijk?”* Deze vraag wordt beantwoord door in §4.1 uiteen te zetten welke toezichtmogelijkheden de gemeente Dordrecht heeft in het kader van de huidige DHW. In §4.2 wordt weergegeven hoe de gewijzigde DHW geïmplementeerd kan worden in het toezicht. Vervolgens wordt in §4.3 weergegeven met welke handhavingsinstrumenten de gemeente op kan treden tegen overtredingen uit de huidige DHW. Tot slot wordt in §4.4 weergegeven welke rol de toegevoegde handhavingsinstrumenten kunnen gaan spelen na de DHW-wijziging.

4.1 Toezicht onder de huidige Drank- en Horecawet

Opsporingsambtenaren in de zin van artikel 141 Wetboek van Strafvordering zijn niet bevoegd om in het kader van de DHW toezicht uit te oefenen.¹⁹⁹ Dit betekent dat ook de politie niet de bevoegdheid heeft om toezicht te houden in het kader van de DHW. In de huidige situatie komt het toezicht op de naleving van de DHW dus volledig toe aan de controle-ambtenaren van de NVWA.²⁰⁰ Ondanks dat de politie officieel geen toezicht mag houden op de DHW, is deze wel bevoegd om strafbare feiten op te sporen en hier strafrechtelijk tegen op te treden.²⁰¹ Daarbij zijn ambtenaren van de politie Zuid-Holland Zuid aangewezen als toezichthouder om toezicht te houden op de naleving van de APV van Dordrecht in het kader van de openbare orde.²⁰² Dit betekent dat indien de politie ter plaatste is in een horecalokaliteit, waar bijvoorbeeld naast overtreding van de sluitingstijd ook een overtreding in het kader van de DHW plaatsvindt, deze strafrechtelijk op kan treden. Hiervan wordt vervolgens een rapportage opgemaakt, die wordt doorgestuurd naar de gemeente, zodat wanneer de gemeente bestuurlijk op kan treden. Er kan dus worden gesteld dat de gemeente qua toezicht op de naleving van de DHW bijna volledig afhankelijk is van de NVWA.

De gemeente kan echter wel grip houden op een deugdelijke DHW-vergunningverlening, omdat zij op grond van de DHW hiermee is belast. Om deze grip te houden is het daarom voor iedere leidinggevende verplicht om bij de aanvraag van een DHW-vergunning een Bibob-formulier²⁰³ in te vullen. Bij de aanvraag van de DHW-vergunning zal de leidinggevende worden getoetst op artikel 8 DHW en zal het Bibob-formulier door de OZHZ worden getoetst.²⁰⁴ Zijn de gegevens in orde dan wordt de vergunning verleend, maar komen er opmerkelijke zaken naar voren dan is verder onderzoek, door het Regionale Informatie- en expertisecentrum (hierna: RIEC)²⁰⁵ of bureau Bibob, vereist.²⁰⁶

4.2 Toezicht onder de gewijzigde wet

Zoals in §2.2.2 aan de orde kwam wordt de burgemeester na de wetswijziging door middel van medebewind belast met het toezicht op de naleving van de DHW. Hierdoor zal de afhankelijkheid van de NVWA verdwenen zijn.²⁰⁷ De focus binnen de gemeente Dordrecht komt hierbij te liggen op het alcoholgebruik onder jongeren. Met name de speerpunten die betrekking hebben op de schenkingstijden in de paracommercie en het intensiever handhaven op leeftijdsgrenzen en openbare dronkenschap spelen een

199 Strct. 2011, nr. 22921, Richtlijn voor strafvordering Drank- en Horecawet, onder het kopje: beschrijving, p.3.

200 Artikel 41 Drank- en Horecawet Jo artikel 1 Aanwijzing Ambtenaren, belast met het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet.

201 Artikel 141 Wetboek van Strafvordering.

202 Artikel 6:2 lid 1 APV Dordrecht Jo artikel 2 en 12 Politiewet. Toezicht is ook aangewezen als toezichthouder op de APV, alleen valt het controleren van de exploitatievergunning niet onder een taak van de Boa's van Toezicht, zoals te zien is in de prioriteitenlijst van bijlage B.

203 Op grond van artikel 30 Wet Bevordering integriteitsboordelingen openbaar bestuur.

204 Dit toetsingsmodel bevat aandachtspunten waarop het Bibob-formulier wordt getoetst. Bij afwijkende gegevens is nader onderzoek vereist.

205 RIEC is informatiecentrum voor diverse partners, waaronder het openbaar bestuur, politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst, SIOD en FIOD.

206 Artikel 27 lid 2 Drank- en Horecawet Jo artikel 3 Wet Bevordering integriteitsboordelingen openbaar bestuur.

207 Artikel 41 lid 1 sub b gewijzigde Drank- en Horecawet en Artikel 124 lid 2 Grondwet Jo artikel 108 lid 2 Gemeentewet.

belangrijke rol bij het toekomstige DHW-toezicht. De toezichtstaak wordt dus uitgebreid en daarom zal onderstaand worden weergegeven wat ten opzichte van de huidige situatie zal moeten veranderen.

4.2.1. Aanwijzen toezichthouders

Een belangrijke voorwaarde om überhaupt DHW-toezicht te kunnen houden, is dat er toezichthouders moeten worden aangewezen. In §2.2.1.1 kwam aan de orde dat de burgemeester de boa's van Toezicht aan zal wijzen voor het toezicht op de naleving van de DHW. Naast het aanwijzen van de toezichthouders, dient de burgemeester ook te bepalen welke bevoegdheden gemandateerd worden. Door de aanwijzing van de burgemeester zullen de boa's van Toezicht beschikken over toezichthoudende bevoegdheden op basis van titel 5.2. Algemene wet Bestuursrecht, aangevuld met artikel 42 gewijzigde Drank- en Horecawet.²⁰⁸ Daarbij dienen de boa's te voldoen aan de eisen die in de 'Regeling toezichthoudende ambtenaren Drank- en Horecawet' zijn opgenomen. Aan de eerste vereiste, een aanwijzing als buitengewoon opsporingsambtenaar (in Domein I of II) door de Minister van Veiligheid en Justitie, wordt voldaan.²⁰⁹ De boa's van Toezicht zijn namelijk al aangewezen voor domein I 'De Openbare Ruimte'. De taken die toezicht uitvoert in het kader van dit domein zijn met name gericht op het oplossen van kleine ergernissen, overlast en andere feiten die de leefbaarheid aantasten, door waar nodig handhavend op te treden.²¹⁰ De toezichthouders kunnen handhavend optreden, omdat ze in het bezit zijn van een boa-akte,²¹¹ waarin specifiek vermeld wordt voor welk domein de boa is aangewezen en handhavend mag optreden.²¹² Een laatste vereiste is dat de boa, een door het NVWA goedgekeurd, examen dient af te leggen.²¹³ Aan deze eis is nog niet voldaan, omdat de examens nog door de boa's van Toezicht moeten worden afgelegd.

4.2.1.1 Wenselijkheid ten aanzien van de lokale situatie

Gezien het feit dat per januari 2013 de gewijzigde DHW van kracht wordt, is het voor de boa's van Toezicht wenselijk zo snel mogelijk te beginnen met het afleggen van het examen, zodat de kennis op het gebied van de DHW wordt vergroot en alvast een begin kan worden gemaakt met het inventariseren van de lokale situatie.

4.2.2 Uitbreiding van toezichtvormen

Zoals in de vorige paragraaf aan de orde kwam, vindt in de huidige situatie alleen handhaving plaats op 'kleine ergernissen', waardoor nu geen enkele vorm van DHW-toezicht bestaat en deze taak volledig nieuw is voor de gemeente. Om het toezicht in het kader van de DHW mogelijk te maken zullen daarom twee toezichtvormen aan de huidige manier van toezicht moeten worden toegevoegd. In beginsel zal deze toezichtstaak uiteenvallen in twee DHW-toezichtvormen, te weten de basiscontroles en de leeftijdscontroles.²¹⁴ Tevens kunnen deze twee toezichtvormen uiteenvallen in een tal van toezichtsmogelijkheden, maar in beginsel vormen de basis- en de leeftijdscontrole de grondslag. De toelichting op deze toezichtvormen is opgenomen in bijlage K. In de praktijk zullen de toezichtvormen uit de bijlage niet gelijkwaardig tot uiting komen, omdat naar aanleiding van de gestelde prioriteiten en de verordenende bevoegdheden²¹⁵ zal worden bepaald welke toezichtvorm het beste bij past bij de lokale situatie. In onderstaande tabel

208 Decentralisatie, bevoegdheden toezichthouder <www.handhavingdhw.nl> Geraadpleegd 20 november 2012.

209 Artikel 3 sub b Regeling toezichthoudende ambtenaren Drank- en horecawet en Stc. 2012, Nr. 21333, Circulaire domeinen bijzondere opsporingsambtenaar.

210 Circulaire Buitengewoon opsporingsambtenaar, Stc. 2010 nr.5381, 9 april 2010, p.10.

211 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar

212 Artikel 142 lid 2 Wetboek van Strafvordering.

213 Artikel 3 sub a Regeling toezichthoudende ambtenaren Drank- en Horecawet.

214 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten*, juni 2012, p.45.

215 Deze zullen in hoofdstuk zes aan de orde komen en betreffen de mogelijkheden voor de raad om een toevoeging te doen aan de Drank- en Horecaverordening.

wordt weergegeven hoe de toezichtmogelijkheden worden uitgebreid onder de gewijzigde DHW.

Toezichtmogelijkheden in de huidige DHW			Opmerking
Geen			Wel grip op de vergunningverlening door de toetsing op artikel 8 DHW en artikel 31 DHW
Toezichtmogelijkheden na DHW-wijziging	Locatie	Bijzonderheden	Opmerking
Basiscontrole: deze controle richt zich met name op de vergunning bepalingen of het alcoholverkoopverbod.	Bij drankverstrekkende bedrijven ²¹⁶ , evenementen en verkooppunten die geen alcohol mogen verstrekken ²¹⁷	Meest geschikt om overdag uit te voeren, omdat onder nemer minder druk is waardoor bezoek gecombineerd kan worden met voorlichtings- en bewustwordingsinstrumenten.	Kan worden gecombineerd met andere toezichttaken
Leeftijdscntrole: deze controle richt zich op de naleving van geldende leeftijdsgrenzen door zowel de drankverstrekker als de jongeren.	Hotspots, dus locaties waar veel jongeren komen en alcohol proberen te kopen ²¹⁸	Toezicht kan worden onderverdeeld in verkenning, observaties en surveillance. Vindt veelal plaats in de avond of weekenden	- Kan worden gecombineerd met andere toezichttaken - Door de aanname van de motie gaat leeftijdsgrens vermoedelijk omhoog naar 18 jaar, waardoor controle kan veranderen

De toezichtvormen uit bovenstaande tabel kunnen een bijdrage leveren aan het verbeteren van de naleving van de DHW-bepalingen. Waar eerder het toezicht plaatsvond op grond van de APV, zal nu ook toezicht kunnen worden gehouden op de bepalingen uit de DHW. In bijlage K is in een overzicht te zien op welke wijze een DHW-overtreding kan worden gehandhaafd, maar dit overzicht geeft tevens weer op welke artikelen toezicht kan worden gehouden.

4.2.2.1 Wenselijkheid ten aanzien van de lokale situatie

In de huidige situatie wordt al toezicht gehouden door de boa's. Dit is weliswaar geen DHW-toezicht, maar hierbij kan het wenselijk zijn huidige patronen in stand te houden en aan te passen op de DHW. Wanneer de boa's van Toezicht controles gaan uitvoeren in het kader van de DHW zijn deze immers te vergelijken met de controles en toezichtstaken die nu al worden uitgevoerd. Een overeenkomst is bijvoorbeeld de integrale samenwerking met de betrokken partners. In de huidige situatie vindt namelijk al informatie-uitwisseling tussen de politie en Toezicht plaats. Deze informatiestroom zal na de wijziging van de DHW een belangrijke schakel zijn om de werkzaamheden op elkaar af te stemmen. De politie controleert immers of de APV wordt nageleefd en komt daardoor ook in aanraking met horecalokaliteiten. De informatie die hierbij aan het licht komt kan interessant zijn om te delen. Daarnaast kan het in sommige gevallen, bijvoorbeeld bij controles van cafés die overlast veroorzaken, voor de boa's van Toezicht wenselijk zijn om politieondersteuning te krijgen. Tevens is het van belang dat de taken zo op elkaar worden afgestemd dat de politie en de boa's van Toezicht elkaar aanvullen en niet elkaar belemmeren. Dit kan bijvoorbeeld door elkaar op de hoogte te houden en wekelijks prioriteiten met elkaar uit te wisselen.

Gezien het speerpunt dat betrekking heeft op het intensiever handhaven van de leeftijdsgrenzen kan worden geconcludeerd dat de leeftijdsgrenzencontroles meer gewenst zijn dan de basiscontroles. Aangezien de controle op leeftijdsgrenzen een

²¹⁶ Zowel vergunningplichtige als niet-vergunningplichtige bedrijven.

²¹⁷ Artikel 22 gewijzigde Drank- en Horecawet, zoals benzinestations, videotheken, drogisterijen en bouwmarkten.

²¹⁸ Voorbeelden van hotspotlocaties zijn: discotheken, jongerencafés, muziekevenementen, sporttoernooien, schoolfeesten, supermarkten en avondwinkels.

nieuwe taak is voor de boa's, kan het wenselijk zijn ondersteuning te krijgen van het leeftijdsgrenzen team van de NVWA. De gemeente kan tot een jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe DHW van dit team gebruik maken.²¹⁹ Hier zijn echter wel een aantal voorwaarden aan verbonden, zoals het aanwijzen van toezichthouders, het opstellen van een interventiebeleid²²⁰, het op orde hebben van het boete afdoeningsproces en er dient een actieve aanpak te zijn op alcoholproblemen van jongeren.²²¹ Daarentegen biedt de basiscontrole wel de mogelijkheid de bewustwording bij ondernemers te vergroten en overtredingen van de vergunning tegen te gaan, omdat toezicht niet alleen is gericht op het sanctioneren, maar ook op overleg en samenwerking met drankverstrekkers om zo tot een betere naleving te komen. Met name in de beginperiode waar een start wordt gemaakt met het DHW-toezicht en dus de toezichtstrategie wordt ontwikkeld, kan het een aanvulling zijn om beide toezichtinstrumenten in te zetten. Om het inzicht in de lokale situatie te vergroten, kunnen bijvoorbeeld alle inrichtingen binnen de gemeente Dordrecht in 2013 minstens één keer bezocht worden, al dan niet in combinatie met de basiscontrole. Naar aanleiding van de gegevens die beide controles opleveren, kan worden bekeken of onderwerpen, moeten worden opgenomen in de toezichtstrategie van Dordrecht.

4.2.3 Het vergunningenbestand

Om DHW-toezicht te kunnen uitoefenen dient een actueel vergunningen bestand beschikbaar te zijn dat inzicht geeft in het toezichtgebied. Uit de pilot²²², "*Toezicht Drank- en Horecawet door gemeente*", is gebleken dat deelnemende gemeenten onjuistheden tegen kwamen bij het actualiseren van het vergunningenbestand. Problemen die aan het licht kwamen, waren bijvoorbeeld het ontbreken van vergunningen of vergunningen die niet meer paste bij de huidige situatie.²²³ Zaken die bij het actualiseren van het vergunningenbestand van de pilot-gemeenten naar voren kwamen waren onder andere, dat voor het actualiseren van dit bestand veel capaciteit nodig was, dat naleving van de DHW van twee kanten moet komen en dat gedurende het doorlopen van het bestand meer inzicht ontstond, waardoor men scherper op de inhoud werd met als gevolg dat dit in een aantal gevallen leidde tot beleidswijzigingen.²²⁴ Het is aannemelijk dat soortgelijke feiten ook in de gemeente Dordrecht naar voren kunnen komen. De uitkomsten van deze pilot kunnen in ieder geval worden meegenomen als aandachtspunt.

4.2.3.1 Wenselijkheid ten aanzien van de lokale situatie

De gemeente Dordrecht geeft aan dat het vergunningenbestand redelijk op orde is, omdat door de controles van de politie misstanden aan het licht komen en deze vervolgens worden opgelost. Gezien het overzicht dat in bijlage G is opgenomen, blijken de meest voorkomende overtredingen te maken hebben met onjuistheden in de vergunning. Dit is dus wel iets om rekening mee te houden, omdat wel actuele problemen zijn, waardoor kan worden afgevraagd of het bestand inderdaad actueel is.

4.2.4 Ontwikkelen toezichtstrategie en werkprocessen

Zoals in §3.3.4 al aan de orde kwam, worden alle handhaafbare bepalingen uit de DHW opgenomen in het handhavingsbeleid en zullen de speerpunten komen te liggen in de toezichtstrategie. Uit de, in §4.2.3, eerder genoemde pilot is gebleken dat het onmogelijk is vooraf een totale toezichtstrategie te ontwikkelen, omdat dit zich gaandeweg ontwikkelt. Bij de start van het DHW-toezicht zullen dus met name keuzes op hoofdlijnen

219 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten*, juni 2012, p.48.

220 Waarin minimaal voor artikel 20 DHW staat omschreven welke sancties worden opgelegd bij overtreding.

221 Decentralisatie, hulp bij overdracht <www.handhavingdhw.nl> Geraadpleegd 18 november 2012.

222 Met pilot wordt bedoeld: Het onderzoek door Novio Consult in 2008/2009 naar de implementatie van Drank- en Horecawet toezicht in 38 deelnemende gemeenten(verdeeld onder 15 pilotgebieden).

223 Novio Consult, *Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten, bevindingen evaluatieonderzoek*, 25 januari 2010, p.24.

224 Novio Consult, *Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten, bevindingen evaluatieonderzoek*, 25 januari 2010, p.25.

moeten worden gemaakt die sturing geven aan het toezicht. Dit betekent dat bij het opzetten van een toezichtstrategie gebruik zal worden gemaakt van de aanwezigheid van eigen gemeentelijke kennis²²⁵ en de resultaten van het eerder genoemde hotspot-onderzoek²²⁶ om een eerste indicatie van de hotspots in de gemeente Dordrecht in kaart te brengen. Onderstaand zijn de aspecten uit een toezichtstrategie weergegeven, die gekoppeld zijn aan de lokale situatie van de gemeente Dordrecht.²²⁷

Inhoud toezichtstrategie

1. Vorm van toezicht: zoals in §4.2.1 aan de orde kwam zijn er twee toezichtvormen. Voor de gemeente Dordrecht zal dit betekenen dat gezien de speerpunten intensief zal worden ingezet op de leeftijdscontrole en minder intensief op de basiscontrole.

2. De wijze van toezicht: Een belangrijke keuze in de toezichtstrategie is de wijze waarop het toezicht uitgevoerd gaat worden. Voor de gemeente Dordrecht zal dit waarschijnlijk een strategische werkwijze zijn, omdat de focus ligt op de doelgroep jongeren in relatie tot leeftijdsgrenzen in relatie tot horeca paracommerciële en alcoholgebruik in de publieke ruimte. De andere doelgroepen krijgen na inschatting van het nalevingsniveau en de risico's, steekproefsgewijs controles. Daarnaast zullen communicatieve instrumenten ingezet worden om de regelnaleving te bevorderen.

3. Toezichtfrequentie: De gemeente mag zelf bepalen op welke onderdelen er toezicht wordt gehouden en met welke frequentie. De gemeente Dordrecht trekt tussen de 1 en 1,5fte uit voor de DHW toezichthouders. (FTE betekent Fulltime-equivalent en is een rekeneenheid waarmee de omvang van een functie of de personeelssterkte kan worden uitgedrukt. Een volledige werkweek staat gelijk aan 1 FTE. Voor de gemeente betekent dit een 36-uurige werkweek) Er worden drie boa's aangewezen dus dat betekent dat per boa ongeveer 13-20 uur besteed kan worden aan DHW-toezicht. Na een jaar zal worden geëvalueerd of de beschikbare capaciteit voldoende is om effectief te zijn.

Doordat het toezichtgebied²²⁸ toeneemt, is het van belang om te bepalen waar de focus ligt, omdat niet alles aangepakt kan worden. In Dordrecht zijn ongeveer 300 inrichtingen aanwezig met een drank- en horecaverunning. Dit zijn alle horeca-inrichtingen, sportkantines, horecavoorzieningen in maatschappelijke instellingen en slijterijen. Er zijn ongeveer 50 andere alcoholverstrekkers²²⁹ en 20-30 evenementen waar een controle plaats zou kunnen vinden op het schenken van alcohol aan 16-minners²³⁰. Het totaal aan 'controlelocaties' komt daarmee op ongeveer 400. Bij het inrichten van de toezichtstrategie zal hier dus rekening mee moeten worden gehouden, zodat de strategie ook echt aansluit op de lokale situatie.

4.2.4.2 Wenselijkheid ten aanzien van de lokale situatie

Ten aanzien van de lokale situatie en de gestelde speerpunten, is het wenselijk dat het DHW-toezicht effectief en efficiënt gebeurt. Omdat met name is bewezen dat toezicht een effectieve bijdrage levert aan regelnaleving, kan door goed afgestemd toezicht een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de gestelde speerpunten. Om de uitvoering van het DHW-toezicht effectiever te maken kan gebruik worden gemaakt van checklisten met toezichtaspecten, handhavingsdoelen en processchema's. In de huidige situatie zijn de boa's reeds gewend om te werken met deze lijsten, waardoor sneller de koppeling kan worden gemaakt met het DHW-toezicht. In bijlage L en M zijn schema's opgenomen die eerder door de NVWA werden gebruikt in het kader van toezicht- en handhaving van de DHW. Om de startfase van het DHW-toezicht te ondersteunen kan van deze lijsten gebruik worden gemaakt. Bij de uitvoering van de taak is het tevens van belang dat de boa's toegang hebben tot het integrale systeem, waarin het aantal verleende DHW-vergunningen is opgenomen.²³¹ Dit is nodig om de voorgeschiedenis van de

225 Afkomstig van bijvoorbeeld 'Verzuip jij je toekomst', de politie, de OZHZ, de sector Openbare orde en veiligheid en de sector Maatschappelijke ondersteuning.

226 Zie §3.2.

227 Novio Consult, *Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten, bevindingen evaluatieonderzoek*, 25 januari 2010, p.22. en Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten*, juni 2012, p.42.

228 Het huidige toezichtgebied zal worden aangevuld met de vergunningplichtige bedrijven, niet-vergunningplichtige bedrijven, evenementen, hokken en keten en het gebruik van alcohol door jongeren op een publiek toegankelijke plaats.

229 Waarvan hoofdzakelijk supermarkten.

230 In de toekomst komen hier ook de 18-minners bij.

231 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten*, juni 2012, p.46.

vergunninghouder in te kunnen zien of te controleren of de gegevens op de vergunning kloppen. Tevens kwam zowel uit de pilot²³² als uit de interviews naar voren dat controle pas effectief wordt bij een frequentie van vier maal per jaar per instelling. Bij de indeling van de toezichtstrategie dient de gemeente Dordrecht hier rekening mee te houden. Daarnaast dient bij het indelen van de toezichtstrategie ook rekening te worden gehouden met zaken als, administratie en reistijd. Meer aspecten waar in een toezichtstrategie rekening mee gehouden moet worden zijn te vinden in bijlage N.

In de uitvoer van de toezichtstaak werken de boa's van Toezicht met een prioriteitenlijst, welke te vinden is in bijlage B. Deze lijst is in feite de basis van het takenpakket van Toezicht en geeft een opsomming weer van overtredingen waar handhavend tegen wordt opgetreden. Na de intrede van de gewijzigde DHW zal een geheel nieuw takenpakket aan deze prioriteitenlijst moeten worden toegevoegd en is het dus wenselijk deze lijst hierop aan te passen. Hierbij dient te worden afgevraagd of de prioriteitenlijst nog actueel is en zal gekeken moeten worden hoe de DHW hierin geïmplementeerd kan worden. Wordt het DHW-toezicht bijvoorbeeld als nieuwe prioriteit toegevoegd of moet een andere prioriteiten worden gekort.

4.3 Handhaving van de huidige Drank- en Horecawet

Waar het in de huidige situatie ontbreekt aan toezichtsbevoegdheden in het kader van de DHW, ontbreekt het bij het gemeentebestuur niet aan de bevoegdheid om handhavend op te kunnen treden. Ondanks dit gegeven wordt vrijwel niet opgetreden in het kader van overtredingen van de DHW-vergunning, maar veelal wordt de keuze gemaakt om te handhaven in het kader van de APV. Dit komt omdat de overtredingen veelal plaatsvinden in het kader van de openbare orde. De gemeente heeft hierin beleidsvrijheid en kan zelf bepalen of en hoe handhavend opgetreden wordt.²³³

Zoals in §3.1.1 al aan de orde kwam zijn in de APV van Dordrecht een aantal artikelen opgenomen in het kader van de exploitatievergunning, die qua inhoud overeenkomen met bepalingen die in de DHW zijn gesteld. Zo stemmen bijvoorbeeld de aanwezigheidsplicht van een leidinggevende in de inrichting²³⁴ en de vereisten die aan een exploitant worden gesteld om te mogen exploiteren overeen.²³⁵ Ook de intrekings-voorwaarden voor de DHW- en exploitatievergunning accorderen in grote lijnen.²³⁶ In de praktijk blijkt dan ook dat in de gevallen waar de exploitatievergunning wordt ingetrokken, doorgaans ook de DHW-vergunning wordt ingetrokken.²³⁷ Naast het handhaven op overtredingen van de DHW-vergunning, wordt ook gehandhaafd in het kader van de openbare orde. In bijlage O is te zien hoe de boa's van Toezicht omgaan met overtredingen in het alcoholverbodsgebied. Binnen het verbodsgebied mag geen alcohol worden genuttigd of aangebroken blikjes of flesjes alcohol in het bezit zijn.²³⁸ Wanneer overtreders worden betrapt wordt hiervoor een BSB opgelegd. Mocht de overtreder binnen 12 maanden, nadat deze een bestuurlijk strafbeschikking heeft gehad nogmaals worden betrapt op alcoholgebruik in de openbare ruimte, dan krijgt deze een verblijfsontzegging voor het verbodsgebied. Bovendien hebben de gemeente Dordrecht en Halt de afspraak gemaakt dat jongeren tot en met 18 jaar kunnen kiezen tussen afdoening via de bestuurlijke strafbeschikking of een halt afdoening indien zij worden aangehouden voor bepaalde feiten, welke in bijlage P te vinden zijn. In de huidige situatie is het mogelijk op de volgende manieren DHW-overtredingen bestuurlijk te handhaven.

²³² Zie §4.2.3.

²³³ Bijvoorbeeld handhavend optreden in het kader van de DHW, Awb of APV.

²³⁴ Artikel 25 lid 1 Drank- en Horecawet versus 2:31A lid 2 APV Dordrecht.

²³⁵ Artikel 8 lid 2 Drank- en Horecawet versus artikel 2:31A lid 1 APV Dordrecht.

²³⁶ Artikel 31 Drank- en Horecawet versus artikel 2.28D Jo artikel 1.6 APV Dordrecht.

²³⁷ Handhavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011, P.9.

²³⁸ Artikel 2.48 lid 2 APV van Dordrecht.

4.3.1 Bestuurlijke waarschuwing

Voordat in de gemeente Dordrecht over wordt gegaan tot bestuurlijke handhaving, volgt in beginsel op iedere geconstateerde overtreding een bestuurlijke reactie. Achterliggende gedachte hiervan is dat de overtreder eerst de gelegenheid krijgt om zijn gedrag aan te passen of om maatregelen te treffen die herhaling van de overtreding kunnen voorkomen.²³⁹ In bepaalde gevallen is dit echter niet mogelijk en zal direct een bestuurlijke maatregel worden opgelegd. Dit gebeurt bijvoorbeeld indien zich feiten hebben voorgedaan die de vrees rechtvaardigen dat er gevaar is voor de openbare orde veiligheid of zedelijkheid.²⁴⁰

4.3.2 Last onder bestuursdwang

Het college is bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen.²⁴¹ Een last onder bestuursdwang is een beschikking die gericht is op het geheel of gedeeltelijk herstellen van de overtreding met de van toepassing zijn de wet- en regelgeving.²⁴² In deze beschikking wordt omschreven welke herstelmaatregelen de overtreder moet nemen, met daarbij de vermelding van de termijn waarbinnen dit herstel moet zijn uitgevoerd.²⁴³ Een herstelmaatregel kan bijvoorbeeld het wegnemen van terrasmeubilair zijn. Indien de overtreder de overtredingssituatie niet binnen de gestelde termijn herstelt dan wordt dit gedaan door de gemeente op kosten van de overtreder.²⁴⁴ Ook het sluiten van een horecagelegenheid, door de burgemeester, wegens het verstoren van de openbare orde kan plaatsvinden op basis van bestuursdwang.²⁴⁵ Tevens kan in spoedeisende situaties door het college of de burgemeester spoedeisende bestuursdwang worden opgelegd. Dit betekent dat de situatie direct door de gemeente wordt hersteld zonder voorafgaande last.²⁴⁶ Daarnaast kan een last onder bestuursdwang ook preventief worden opgelegd. Hierbij wordt, nog voordat de overtreding plaatsgevonden heeft, een bestuursdwang-besluit genomen.²⁴⁷ Dit kan bijvoorbeeld als de gemeente ontdekt dat er voorbereidingen plaatsvinden op een illegale onaangekondigde houseparty. Om een preventieve bestuursdwang op te leggen moet sprake zijn van een klaarblijkelijk gevaar van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding van een concreet voorschrift dat aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden.²⁴⁸ Daarbij moet in de beschikking de overtreding zo duidelijk zijn omschreven dat aan de eisen van het rechtszekerheidsbeginsel ten aanzien van handhavingsbeschikkingen is voldaan.²⁴⁹

4.3.3 Last onder dwangsom

Last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang zijn beide herstelsancties die als doel hebben, de overtreding weer in overeenstemming te krijgen met de geldende wet en regelgeving. Tevens is het bij beide sanctie mogelijk deze preventief op te leggen.²⁵⁰ Voor een last onder dwangsom mag echter niet worden gekozen indien niet vaststaat dat de illegale situatie zal worden beëindigd of dat de overtreding niet meer zal plaatsvinden.²⁵¹ Weegt het belang van het voorkomen van schade dus zwaar, dan wordt

239 Handhavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011, P.7.

240 Handhavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011, P.19

241 Artikel 125 lid 1 Gemeentewet

242 Artikel 5:21 Algemene wet bestuursrecht.

243 Artikel 5:24 lid 1 en lid 2 Algemene wet bestuursrecht.

244 Artikel 5:25 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

245 Artikel 174 lid 2 Gemeentewet.

246 Artikel 5:31 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

247 Bestuursdwang <www.kennisbankhandhaving.nl> Geraadpleegd op 30 november 2012.

248 L.D. Ruigrok, *De Dwangsom in nieuw perspectief*, Gst. 2010, nr. 88 en ABRvS 02 mei 2007, LJN: BA4188, Nr. 20060657/2, ABRvS 04 September 1997, AB 1997, 396 m.nt. Michiels.

249 Artikel 5.4 Algemene wet bestuursrecht.

250 L.J.A. Damen, P. Nicolai, *Bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers: 2005, p.658.

251 Artikel 5:32 lid 2 Algemene wet bestuursrecht.

gekozen voor bestuursdwang.²⁵² Het verschil tussen de sancties is dat bij de last onder bestuursdwang de overtreder de herstelkosten krijgt opgelegd en bij de last onder dwangsom de overtreder een boete krijgt opgelegd.²⁵³ Bij het opleggen van een dwangsom kan bijvoorbeeld per dag dat de overtreding voortduurt aan de overtreder een geldsom worden opgelegd. De dwangsombevoegdheid en de bestuursdwangbevoegdheid kunnen niet gelijktijdig, maar wel achtereenvolgens worden toegepast.²⁵⁴ Toepassing van deze herstelsancties na elkaar moet mogelijk zijn zolang de illegale situatie blijft bestaan, omdat de sancties op beëindiging ervan zijn gericht.²⁵⁵

4.3.4 *Het intrekken van de vergunning*

Het intrekken van de DHW-vergunning gebeurt door het college, indien door de vergunninghouder in strijd is gehandeld met bepaalde wettelijke eisen dan wel de aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen.²⁵⁶ Het intrekken van de vergunning is een ingrijpende maatregel en dient daarom zorgvuldig te worden voorbereid. Als de specifieke kennis omtrent de reden van intrekking ontbreekt, moet binnen zes werkdagen een advies worden ingewonnen. De relevante feiten en de af te wegen belangen moeten immers voldoende bekend, zodat het besluit zorgvuldig kan worden genomen.²⁵⁷ Intrekking van een vergunning in het kader van de ontheffing van artikel 35 DHW wordt gedaan door de burgemeester, omdat het bestuursorgaan die de vergunning heeft verleend tevens de bevoegdheid heeft om de vergunning ook weer in te trekken.²⁵⁸

4.3.5 *Het verwijderen van bezoekers*

Het college kan bij het optreden tegen illegale horeca-activiteiten aan personen die daar aanwezig zijn de toegang ontzeggen.²⁵⁹ Dit kan bijvoorbeeld van pas komen indien een horecagelegenheid in bedrijf is en alcohol schenkt zonder vereiste vergunning.

4.4 *Handhaving onder de gewijzigde wet*

Onder het huidige DHW-regiem zijn al aan het college sanctiebevoegdheden toegekend, maar de gewijzigde DHW voegt daar extra handhavingsinstrumenten aan toe. Ten opzichte van de handhaving in de huidige situatie zal na de DHW-wijziging het volgende veranderen:

- I. In plaats van het college, wordt de burgemeester het bevoegde orgaan om in het kader van de DHW te handhaven.
- II. Het wordt mogelijk om zowel in het aangewezen verbodsgebied, als in de rest van de stad op jongeren die alcohol nuttigen te handhaven. Hierdoor wordt het toezicht- en handhavingsgebied in het kader van de DHW uitgebreid. Zoals in §2.2.6.1 aan de orde kwam, worden overtredingen in het kader van het verbodsgebied beboet door middel van een BSB en voor overtredingen buiten dit gebied geldt dat een proces-verbaal uitgeschreven dient te worden. Hier dient dus in de praktijk rekening mee te worden gehouden.

Bovendien brengt de gewijzigde DHW een aantal ‘nieuwe’ handhavingsinstrumenten met zich mee, die zich zowel in het bestuursrecht als het strafrecht bevinden. Achtereenvolgens zullen de handhavingsinstrumenten die voortkomen uit de gewijzigde DHW nader worden toegelicht.

252 L.J.A. Damen, P. Nicolai, *Bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers: 2005, p.667.

253 Artikel 5:21 Jo 5:31d Algemene wet bestuursrecht.

254 Handhavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011, P.8.

255 L.J.A. Damen, P. Nicolai, *Bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers: 2005, p.659.

256 Artikel 3 lid 1 Jo artikel 31 Drank- en Horecawet

257 ABRvS 11 juni 2003, LJN: AF9809, 200205273/1 en artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht.

258 Artikel 35 lid 1 Jo artikel 31 lid 1 onder a en d Drank- en Horecawet.

259 Artikel 36 Drank- en Horecawet.

4.4.1 Het schorsen van de vergunning

De DHW-vergunning kan door de burgemeester voor ten hoogste twaalf weken geschorst worden. Tijdens de schorsingsperiode wordt geen nieuwe DHW-vergunning aan de vergunninghouder verleend.²⁶⁰

4.4.2 Three strikes your out methode

Deze sanctie wordt opgelegd door middel van de in §5.1.2.3 eerder genoemde bestuursdwang en kan worden opgelegd voor ten minste een week en ten hoogste voor twaalf weken.²⁶¹ De achtergrond van deze sanctie is te vinden in §2.2.4.

4.4.3 De bestuurlijke boete

Zoals in §2.1.3 al aan de orde kwam, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd indien sprake is van een overtreding van de Drank- en Horecawet die geen direct gevaar oplevert voor de gezondheid en de veiligheid. Een bestuurlijke boete kan niet worden opgelegd, indien de overtreding direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft, of waarbij het door de wetsovertreder genoten economisch voordeel groter is dan de bestuurlijke boete.²⁶² In deze gevallen dient de bestuurlijke boete te worden voorgelegd aan het Openbaar Ministerie om via de Wet Economische Delicten af te doen (hierna: WED).²⁶³ Ook als de burgemeester toepassing heeft gegeven aan de three strikes out methode, kan geen bestuurlijke boete worden opgelegd. De bestuurlijk beboetbare feiten zijn onderverdeeld in drie categorieën, te weten de administratieve tekortkomingen, de overige ge- en verboden en de speerpunten illegale exploitatie en overtreding leeftijdsgrenzen. Het uitgangspunt in de gewijzigde DHW is dat in beginsel alle overtredingen²⁶⁴ zullen worden gehandhaafd middels de bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete kan worden opgelegd door zowel de burgemeester als de minister van justitie.²⁶⁵ De burgemeester legt een bestuurlijke boete op voor overtredingen die plaatsvinden in de eigen gemeente en de minister legt een bestuurlijke boete op bij landelijke overtredingen. Anders dan bij de last onder bestuursdwang en de dwangsom is de bestuurlijke boete een bestraffende sanctie. Dit betekent dat aan de boeteoplegging extra eisen worden gesteld, omdat sprake is van een 'Criminal Charge in de zin van artikel 6 EVRM. Artikel 6 EVRM waarborgt het recht op een eerlijk proces. Hierdoor mag de overtreder bijvoorbeeld niet tweemaal voor hetzelfde feit worden beboet²⁶⁶, de overtreding moet aan de overtreder kunnen worden verweten²⁶⁷ en de overtreder is niet verplicht verklaringen omtrent de overtreding af te leggen.²⁶⁸ De hoogte van de bestuurlijke boete wordt bepaald aan de hand van het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet.

4.4.4 Handhaving via het strafrecht

Na de wijziging zijn 16-minners strafbaar als zij alcoholhoudende drank aanwezig of voor consumptie gereed hebben in voor publiek toegankelijke ruimten.²⁶⁹ De jongere zal, na vaststelling van de leeftijd, een strafrechtelijke geldboete van de eerste categorie opgelegd krijgen.²⁷⁰ De achterliggende gedachte van dit artikel is dat in combinatie met artikel 20 van de DHW ertoe zal leiden dat het jongeren onder de 16 moeilijker wordt

²⁶⁰ Artikel 32 lid 1 en 2 gewijzigde Drank- en Horecawet.

²⁶¹ Artikel 32 lid 1 en 2 en artikel 19a gewijzigde Drank- en Horecawet Jo artikel 125 lid 3 Gemeentewet.

²⁶² Artikel 44a lid 3 onder a en b gewijzigde Drank- en Horecawet.

²⁶³ F. Joosten, Handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet 2013, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2012, p.198.

²⁶⁴ Met uitzondering van artikel 2, artikel 20 lid 6 en lid 7 en artikel 21 gewijzigde Jo artikel 44a lid 3 onder a en b gewijzigde Drank- en Horecawet. Deze artikelen worden altijd strafrechtelijk gehandhaafd, Richtlijn voor strafvordering Drank- en horecawet.

²⁶⁵ Artikel 44a lid 1 Jo artikel 44aa lid 1 gewijzigde Drank- en Horecawet.

²⁶⁶ Artikel 5:6 Jo artikel 5:43 Jo 5:44 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

²⁶⁷ Artikel 5:41 Algemene wet bestuursrecht.

²⁶⁸ Artikel 5:10a Algemene wet bestuursrecht.

²⁶⁹ Artikel 45 lid 1 gewijzigde Drank- en Horecawet.

²⁷⁰ Artikel 45 lid 2 gewijzigde Drank- en Horecawet.

gemaakt in aanraking te komen met alcohol.²⁷¹ Overtredingen in het kader van dronkenschap van publiek en personeel en het gevaar voor de openbare orde en veiligheid worden ook altijd strafrechtelijk gehandhaafd. Het Openbaar Ministerie heeft de Richtlijn strafvordering Drank- en Horecawet opgesteld om vast te leggen hoe deze zaken moeten worden afgehandeld. Tevens geeft deze richtlijn aan wanneer specifieke bepalingen van de WED kunnen worden toegepast.²⁷² Indien de afweging tussen handhaving middels het bestuursrecht of strafrecht gemaakt dient te worden, dan wordt er alleen strafrechtelijk gehandhaafd indien dit een meerwaarde heeft. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een openbare terechtzitting gewenst is of wanneer het wenselijk is de feitelijk leidinggevende strafrechtelijk aan te pakken.²⁷³ Indien een overtreding afgedaan moet worden middels het strafrecht wordt een proces-verbaal opgemaakt. Het openbaar ministerie bepaald vervolgens wat de hoogte van de strafrechtelijke boete zal worden.

4.4.5 *Andere middelen om naleving te stimuleren*²⁷⁴

Naast de bovengenoemde handhavingsinstrumenten zijn er in de pilot van 2010 een aantal andere opties naar voren gekomen die wellicht ook van pas kunnen komen bij de DHW handhaving in de gemeente Dordrecht. Middelen die naar voren kwamen om naleving te stimuleren waren, het opstellen van een horecaconvenant, waarin afspraken over drankgebruik en overlast met de ondernemer werden gemaakt. Hier stond bijvoorbeeld tegenover dat door het sluiten van dit convenant als tegenprestatie vrije openingstijden werden toegekend. Een ander middel dat naar voren kwam, was een brief opgesteld door de burgemeester aan de ouders van een 16-minner, waarin zij op de hoogte worden gesteld van hetgeen dat is voorgevallen met daarbij de mogelijkheid om bij de burgemeester op gesprek te gaan. Tot kwam de Halt- afdoening naar voren²⁷⁵, maar dit traject wordt bij handhaving van minderjarige in de gemeente Dordrecht al toegepast.

4.4.6 *Wenselijkheid ten aanzien van de lokale situatie en het handhavingsbeleid*

In §3.3.4 kwam naar voren wat aan het huidige handhavingsbeleid horeca dient te worden bijgesteld. Tevens kwam in deze paragraaf aan de orde dat de gemeente moet bepalen welke bestuurlijke handhavingsinstrumenten zij toe wil voegen aan dit handhavingsbeleid. In het huidige handhavingsbeleid zijn de bestuurlijke waarschuwing, de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en het intrekken van de vergunning belangrijke instrumenten. Om het maatwerk bij DHW-overtredingen te vergroten is het aan te raden alle handhavingsinstrumenten die de gewijzigde DHW met zich mee brengt aan het handhavingsbeleid toe te voegen. Onderstaand wordt toegelicht waarom het wenselijk is de handhavingsinstrumenten toe te voegen aan het handhavingsbeleid.

4.4.6.1 *Handhaving middels het proces-verbaal*

Ondanks dat het onontkoombaar is strafrechtelijk op te treden tegen 16-minners die in de openbare ruimte in het bezit van alcohol zijn, is strafrechtelijk handhaven ook gezien de gestelde speerpunten wenselijk. Door dit instrument neemt de reikwijdte van het handhavingsgebied immers toe.

4.4.6.2 *Schorsen van de vergunning*

Het doel van de toevoeging van dit sanctie-instrument is het vergemakkelijken van het toezicht en de handhaving. Dit komt doordat schorsing alleen kan worden toegepast in situaties waarin intrekking van de vergunning niet verplicht is. De opname van het schorsingsinstrument is wenselijk, omdat er verschillende termijnen bij deze sanctie

271 Kamerstukken II, 2008/09, 32 022, nr.3, p.15.

272 Stcr. 2011, nr.2291, Richtlijn strafvordering Drank- en Horecawet p.2-3.

273 Artikel 51 Wetboek van Strafrecht.

274 Novio Consult, *Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten, bevindingen evaluatieonderzoek*, 25 januari 2010, p.21.

275 Hierin wordt de mogelijkheid geboden voor een jongere tussen de 12 en 18 jaar om in plaats van een boete een Halt-afdoening te doorlopen.

opgelegd kunnen worden, waardoor het een flexibel instrument is dat op maat kan worden opgelegd. Het gevolg voor het toezicht en de handhaving is dat per situatie zal moeten worden bepaald of schorsing, dan wel intrekking de beste optie is.²⁷⁶

4.4.6.3 *Three strikes out*

Bij dit instrument kan worden afgevraagd of de wenselijkheid bestaat dit op te nemen in het handhavingsbeleid. Het instrument richt zich immers volledig op de 'niet-vergunningplichtige detailhandelaren', terwijl de speerpunten liggen op de schenktijden in de paracommercie en het intensiever handhaven op leeftijdsgrenzen en openbare dronkenschap. Daarentegen kan door middel van deze sanctie een preventieve werking van uitgaan ten opzichte van jongeren. Door deze sanctie wordt het immers voor hen moeilijker om aan alcohol te komen, doordat deze winkels verplicht worden gesteld strenger te gaan controleren op leeftijd.²⁷⁷ Daarbij kan een snackbar of een supermarkt bijvoorbeeld een hotspot zijn voor jongeren en hierbij biedt dit instrument een handvat om hierop te handhaven. Waardoor het wel degelijk wenselijk kan zijn dit instrument op te nemen in het handhavingsbeleid.

4.4.6.4 *De bestuurlijke boete*

Door het opleggen van een bestuurlijke boete kan direct opgetreden worden tegen overtredingen, zonder dat de burgemeester hierbij afhankelijk is van bijvoorbeeld de minister. In de Pilot werd echter wel aangegeven dat de pilot gemeenten met het toepassen van het bestuursrechtelijk spoor²⁷⁸ even goed of zelfs beter een effect op de naleving opleverde, dan bij het opleggen van een bestuurlijke boete.²⁷⁹ Dit is wellicht een gegeven wat bij het bijstellen van het handhavingsbeleid in het oog kan worden gehouden. Toch kan het wenselijk zijn een dergelijk instrument op te nemen in het handhavingsbeleid, omdat direct een reactie kan worden gegeven op een overtreding. Daarnaast kan per situatie worden ingeschat welk handhavingsinstrument het beste past bij de aard van de overtreding en de persoon van de overtreder.

4.4.6.5 *Andere middelen om naleving te stimuleren*

In de huidige situatie wordt bij een overtreding door een minderjarige, bijvoorbeeld alcohol nuttigen binnen een door de burgemeester aangewezen gebied, de keuze geboden tussen een boete of een Halt-afdoening. Het kan wenselijk zijn deze mogelijkheid in stand te houden, al dan niet in combinatie met een brief van de burgemeester. Naast de bewustwording bij de jongere zelf, is het immers ook van belang dat de bewustwording bij de ouders toeneemt. Voorgaande middelen kunnen hieraan bijdragen, omdat zowel bij een Halt-afdoening als bij een brief door de burgemeester de ouders worden betrokken.

4.4.7 *De boa's en DHW-handhaving*

Het handhavingsinstrument dat het meeste wordt toegepast door de boa's van Toezicht is de BSB. De BSB is een strafrechtelijke sanctie²⁸⁰ die in het leven is geroepen voor gemeenten om op te kunnen treden tegen 'kleine ergernissen'.²⁸¹ Het zijn dus met name overtredingen die eenvoudig te constateren en af te handelen zijn, omdat bijvoorbeeld altijd sprake is van heterdaad. DHW-overtredingen kunnen niet worden afgedaan middels de BSB, omdat dit een strafrechtelijk instrument is en bij DHW-handhaving de voorkeur wordt gegeven aan het bestuursrecht. Dit betekent voor de boa's van Toezicht een omschakeling in de afhandeling van deze overtredingen, omdat DHW-overtredingen complexer zijn, dan de eenvoudig te constateren overtredingen die afgedaan worden

276 F. Joosten, Handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet 2013, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2012, p.138.

277 F. Joosten, Handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet 2013, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2012, p.147.

278 Bijvoorbeeld dreiging met sluiting van de horecalokaliteit.

279 Novio Consult, Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten, bevindingen evaluatieonderzoek, 25 januari 2010, p.21.

280 Die wordt afgehandeld door het Openbaar Ministerie.

281 Bestuurlijke strafbeschikking <www.om.nl> Geraadpleegd op 18 november 2012.

middels de BSB. Daarbij zijn de bijbehorende rapportages van de bestuurlijke boete uitgebreider dan de rapportages die horen bij een BSB. De overtredingen zijn immers gemakkelijk te constateren waardoor deze gemakkelijker af te handelen zijn. Een overeenkomst tussen de BSB en de bestuurlijke boete is, dat bij beide in het boeterapport alle feiten bewezen moeten worden. Daarnaast is het traject van boeteoplegging hetzelfde, omdat in beide gevallen eerst de boete wordt aangekondigd, vervolgens de overtreder wordt gehoord en tot slot het boeterapport wordt opgesteld. Dit betekent dus niet een geheel andere werkwijze voor de boa's van Toezicht, maar wel een werkwijze die meer diepgang en expertise vereist. De DHW geeft aan in welke gevallen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd en wanneer het niet met een bestuurlijke boete kan worden afgedaan.²⁸² Dit betekent dat buiten de uitsluiting van het opleggen van de bestuurlijke boete in andere gevallen de burgemeester zelf mag bepalen hoe de overtreding wordt afgedaan. In beginsel zal dit vast worden gelegd in het stappenplan van het in §3.3.4 genoemde handavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011.

4.5 Deelconclusie

Er kan worden geconcludeerd dat om middels de DHW toezicht en handhaving te kunnen uitoefenen, er ten opzichte van de huidige situatie het nodige dient te veranderen. Met name op het gebied van toezicht zal er in de praktijk een geheel nieuwe taak bijkomen, omdat in de huidige situatie de gemeente op het gebied van DHW-toezicht bijna volledig afhankelijk is van de NVWA.

Om DHW-toezicht überhaupt mogelijk te maken, dient binnen de gemeente Dordrecht, ten opzichte van de huidige situatie, het volgende te veranderen:

- De burgemeester dient toezichthouders aan te wijzen. De boa's van Toezicht zullen worden aangewezen voor deze taak. Dit betekent wel dat de boa's van Toezicht zich eerst een examen af moeten leggen, voordat daadwerkelijk de eerste stap naar DHW-toezicht en -handhaving in de praktijk kan worden gemaakt. Hierbij is het gezien de lokale situatie wenselijk zo snel mogelijk een start te maken met deze opleiding, zodat een begin kan worden gemaakt met het DHW-toezicht.
- De huidige toezichtsvormen dienen te worden aangevuld met de basis- en de leeftijdscontrole. Gezien de speerpunten is het toepassen van de leeftijdscontrole het meest wenselijk, maar om het inzicht in de lokale situatie te vergroten kan de basiscontrole hier een goede aanvulling op bieden.
- Het is van belang dat het vergunningenbestand vergunningen bestand geactualiseerd is, omdat zonder een correct vergunningenbestand het niet mogelijk wordt om het toezicht effectief en efficiënt uit te voeren. Gezien de overtredingen die de politie heeft waargenomen ten aanzien van de DHW, is het zaak na te gaan of dit bestand daadwerkelijk op orde is. Daarnaast moet het voor de boa's mogelijk worden toegang te krijgen tot deze gegevens.

Om uiteindelijk het DHW-toezicht zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de lokale situatie is het vereist om een toezichtstrategie en werkprocessen te ontwikkelen die hierop aansluiten. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met de uitbreiding van het toezichtsgebied. Aangezien de speerpunten liggen op de schenktijden in de paracommercie en het intensiever handhaven van de leeftijdsgrenzen en openbare dronkenschap, is het wenselijk deze als leidraad te gebruiken voor het opstellen van de toezichtstrategie. De gemeente mag immers geheel zelfstandig bepalen waar gezien de lokale situatie de focus op wordt gelegd en is dus niet verplicht de gehele DHW tot in detail onder te brengen in de toezichtstrategie. Om de uitvoer van het toezicht effectief te laten zijn is het wenselijk checklisten, processchema's en handavingsdoelen op te stellen. Tevens zal gekeken moeten worden in hoeverre het DHW-toezicht kan worden geïntegreerd in de huidige prioriteitenlijst, die de basis vormt voor het takenpakket van de boa's van Toezicht.

²⁸² Artikel 44a lid 3 gewijzigde Drank- en Horecawet.

In de huidige situatie is het voor de gemeente reeds mogelijk bestuurlijk op te treden tegen overtredingen van de DHW, middels de bestuurlijke waarschuwing, de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en het intrekken van de vergunning. Hierbij zijn zij volledig afhankelijk van de boeterapporten van de politie en de NVWA. Na de DHW-wijziging wordt het handhaven op de DHW-overtredingen vereenvoudigd, doordat de gemeente zelf de controles in de hand heeft en de handhavingsinstrumenten die bij overtredingen kunnen worden toegepast worden uitgebreid. Hierdoor wordt het leveren van maatwerk mogelijk. Om het handhaven ook na de wetswijziging mogelijk te maken, dient ten opzichte van de huidige situatie het volgende te veranderen:

- De burgemeester wordt bevoegd handhavend op te treden in het kader van de DHW.
- Voor de boa's van Toezicht wijzigt de wijze van handhaven. Waar in de huidige situatie het grootste gedeelte van de overtredingen wordt afgedaan middels de BSB, zal bij DHW-overtredingen hiervan geen gebruik meer kunnen worden gemaakt. In plaats daarvan zal ofwel het proces-verbaal of de bestuurlijke boete opgelegd moeten worden.
- Vastgesteld moet worden welke handhavingsinstrumenten, die de gewijzigde DHW met zich meebrengt, worden toegevoegd aan het handhavingsbeleid horeca. Zonder toevoeging aan het handhavingsbeleid is het immers niet mogelijk deze instrumenten toe te passen. Voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving van 16-minners middels het proces-verbaal, heeft de gemeente geen beleidsvrijheid. Dit is namelijk een dwingende bepaling die voortkomt uit de DHW en deze dient dus sowieso opgenomen te worden in het handhavingsbeleid. Voor wat betreft het schorsen van de vergunning, de three strikes your out methode en de bestuurlijke boete is de gemeente vrij om te bepalen of deze worden opgenomen in het handhavingsbeleid. Ten aanzien van de lokale situatie is het wel wenselijk al deze instrumenten toe te voegen, omdat hierdoor het maatwerk van overtredingen in het kader van de DHW kan worden vergroot. Tot slot is het wenselijk ook andere middelen de naleving stimuleren op te nemen in het handhavingsbeleid. Dit draagt immers bij aan het vergroten van de bewustwording bij zowel de ouders, als bij de jeugdigen. De gemeente Dordrecht werkt hierbij al samen met Bureau Halt, maar om deze aanpak kracht bij te zetten kan het wenselijk zijn ook een brief van de burgemeester hieraan toe te voegen.

Hoofdstuk 5. Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoeksrapport stond de volgende vraag centraal; “*Welke juridische maatregelen zijn voor de gemeente Dordrecht onontkoombaar of wenselijk om de wijzigingen uit de Drank- en Horecawet met betrekking tot toezicht en handhaving te implementeren in het huidige toezicht- en handhavingsbeleid?*”. Deze vraag zal in dit hoofdstuk naar aanleiding van het voorgaande in §5.1 worden beantwoord. Daaropvolgend worden in §5.2 naar aanleiding van het antwoord op de centraal staande vraag aanbevelingen gedaan aan de gemeente Dordrecht. Hierbij dient te worden opgemerkt dat, wanneer naar artikelen uit de DHW worden verwezen, hiermee de gewijzigde DHW wordt bedoeld.

5.1 Conclusies

Per januari 2013 zal de burgemeester in medebewind met de uitvoer van de gewijzigde DHW worden belast. Daarnaast wordt een groot deel van de taken, die eerder onder de verantwoording van de NVWA lagen, verplaatst naar de gemeente. De gewijzigde DHW brengt onder andere decentralisatie van het toezicht op de naleving, verordenende bevoegdheden voor de raad, nieuwe handavingsinstrumenten, vereenvoudiging van het vergunningstelsel en de verplichting tot het opstellen van een paracommerciële verordening met zich mee. Een van de gevolgen van de gewijzigde DHW is dat door de decentralisatie van het toezicht, het DHW-toezicht beter op de lokale situatie kan worden aangepast. De lokale situatie speelt dan ook een belangrijke rol bij het opstellen van het toekomstige DHW-toezicht en –handhavingsbeleid. Voor de gemeente Dordrecht geldt dat de focus ligt op het alcoholgebruik onder jongeren. Hierbij liggen de speerpunten van toezicht en handhaving op de schenktijden in de paracommercie en de intensivering van de handhaving op leeftijdsgrenzen en openbare dronkenschap. Om regelnaleving te bevorderen en alcoholgebruik onder jongeren te ontmoedigen, zal met name worden ingezet op maatregelen die de beschikbaarheid en verkrijgbaarheid van alcohol beperken. Door het vaststellen van deze speerpunten is een belangrijk uitgangspunt geformuleerd met betrekking tot het toekomstige toezicht- en handhavingsbeleid in het kader van de DHW.

5.1.1 Maatregelen met betrekking tot de DHW-verordening

Om toezicht en handhaving in het kader van de DHW uiteindelijk te kunnen vertalen naar toezicht- en handhavingsbeleid, is het voor de gemeente Dordrecht onontkoombaar om een aantal bepalingen aan de DHW-verordening toe te voegen. Daarom zullen de volgende maatregelen getroffen moeten worden:

- I. Het is voor de gemeente Dordrecht noodzakelijk een DHW-verordening op te stellen. Deze verordening kan of in de huidige APV worden opgenomen, of de huidige DHW-verordening van de gemeente Dordrecht dient te worden bijgesteld aan de eisen van de gewijzigde DHW. De huidige DHW-verordening is gebaseerd op artikel 23 DHW, welke na de wijziging zal vervallen, waardoor deze vanaf januari 2013 geen rechtskracht meer heeft.
- II. De DHW-verordening valt uiteen in twee delen, te weten het paracommerciële deel en het deel wat verordenende bevoegdheden voor de raad bevat. De raad moet binnen één jaar na de inwerkingtreding, een verordening opgesteld moet hebben, die minimaal voldoet aan de eisen uit artikel 4 DHW. Deze verplichte paracommerciële verordening dient in ieder geval te regelen wanneer een paracommerciële rechtspersoon alcoholhoudende drank mag verstrekken, onder welke omstandigheden bijeenkomsten van persoonlijke aard gehouden mogen worden en onder welke omstandigheden activiteiten in de paracommerciële horeca zich mogen richten op activiteiten van derden. Het regelen van deze onderwerpen is voor de raad onontkoombaar, maar bij de uitwerking van deze onderwerpen heeft de raad wel een zekere vorm van beleidsvrijheid. Bij de invulling van deze onderwerpen zijn een

aantal zaken, gezien de lokale situatie en de gestelde speerpunten, raadzaam. Omtrent de bepalingen over de schenktijden, is het gunstig deze eenduidig vast te leggen, omdat de verordening regionaal zal worden toegepast en daardoor het toezicht en de handhaving hierop wordt vereenvoudigd. Aangaande de bepalingen over privé-bijeenkomsten en bijeenkomsten voor derden in de paracommerciële horeca, moet hiervoor in de verordening een verbod opgelegd worden. Deze bepaling levert immers een bijdrage aan het tegengaan van oneerlijke concurrentie ten aanzien van de commerciële horeca. Daarnaast is het wenselijk, naast deze beperkende- en verbodsbepalingen, bepalingen op te nemen die, in ieder geval aan de burgemeester, de mogelijkheid bieden ontheffing te verlenen van boven genoemde onderwerpen. Op deze manier kan het maatwerk worden vergroot en kan worden voorkomen dat onevenredige beperkingen aan de paracommerciële horeca worden opgelegd.

- III. De verordenende bevoegdheden van de raad worden alleen aan de DHW-verordening toegevoegd als de raad hiervoor kiest. Gezien de knelpunten in de lokale situatie en de gestelde speerpunten is het absoluut wenselijk in ieder geval de bepalingen van artikel 25a en artikel 25c DHW, met betrekking tot het beperken of tijdelijk stilleggen van de alcoholverkoop, over te nemen in de verordening. Met name omdat in de huidige DHW-verordening soortgelijke bepalingen stonden, kunnen deze bepalingen hiervoor in de plaats worden gesteld. Daarnaast bieden deze bepalingen de mogelijkheid grip te houden op de alcoholverstrekking tijdens bijvoorbeeld evenementen en kan in bepaalde inrichtingen het verbod op sterke drank worden opgelegd. Hierdoor sluit deze bepaling goed aan bij de speerpunten met betrekking tot de beperking van de beschikbaarheid en verkrijgbaarheid van alcoholhoudende drank, omdat het voor de jongeren moeilijker wordt gemaakt om aan alcohol te komen. Verder is het wenselijk de bepalingen uit artikel 25d DHW over te nemen, die het verbod op exorbitante prijsacties regelen. Er is namelijk bewezen dat lage alcoholprijzen, meer alcoholgebruik veroorzaken. Aangezien jongeren voornamelijk hun alcohol in supermarkten en slijterijen kopen, kan door deze bepaling grip worden gehouden op prijsacties. Met als doel het voorkomen dat toename plaatsvindt op het alcoholgebruik door jongeren. Omtrent de bepaling, uit artikel 25b DHW, die het mogelijk maakt de toelatingsleeftijden te koppelen aan de sluitingstijden, kan worden geconcludeerd dat het af te raden is deze op te nemen. Gezien het feit dat de speerpunten niet zijn gelegd op de horeca, wordt de toets op artikel 8 EVRM niet doorstaan, omdat in de gemeente niet een dringende maatschappelijke behoefte bestaat aan een dergelijke bepaling op te nemen.

5.1.2 Maatregelen met betrekking tot het toezicht- en handhavingsbeleid

Wanneer de gemeente Dordrecht heeft vastgesteld welke bepalingen in de DHW-verordening worden opgenomen, kunnen deze worden vertaald naar toezicht- en handhavingsbeleid. Ten aanzien van het toezicht- en handhavingsbeleid dienen de volgende maatregelen getroffen te worden:

- I. Het huidige handhavingsbeleid horeca gemeente Dordrecht 2011, moet bijgesteld worden. Na de wetswijziging worden de DHW-bepalingen, waar de gemeente handhavend tegen op kan treden, uitgebreid. Om ervoor te zorgen dat het handhavingsbeleid horeca beantwoordt aan het kenbaarheid- en voorzienbaarheidsvereiste, dienen deze bepalingen hierin te worden opgenomen. Bovendien blijven op deze manier de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid gewaarborgd. De ge- en verbodsbepalingen uit de DHW en de verplichte paracommerciële bepalingen moeten in ieder geval in het handhavingsbeleid worden gewaarborgd. Indien de raad besluit gebruik te maken van de verordenende bevoegdheden, dan worden alleen die bepalingen opgenomen die de raad ook daadwerkelijk toe gaat voegen aan de DHW-verordening.

- II. Er moet worden bepaald welke handhavingsinstrumenten aan het handhavingsbeleid worden toegevoegd. Hierbij is in ieder geval één vereiste uit de DHW onvermijdelijk. Artikel 45 DHW geeft namelijk aan dat 16-minners strafbaar zijn als zij, in voor publiek toegankelijke plaatsen, alcoholhoudende drank aanwezig of voor consumptie gereed hebben. Dit is een dwingende bepaling, die hoe dan ook moet worden opgenomen in het handhavingsbeleid, omdat deze overtreding altijd moet worden afgedaan met een proces-verbaal.
- III. Voor de bestuurlijke handhavingsinstrumenten geldt, dat de gemeente zelf mag bepalen of deze worden opgenomen in het handhavingsbeleid. De huidige handhavingsinstrumenten kunnen worden aangevuld met het schorsen van de vergunning (artikel 32 DHW), de three strikes out methode (artikel 19a DHW) en de bestuurlijke boete (artikel 44a DHW). Om deze handhavingsinstrumenten toe te kunnen passen dienen deze gewaarborgd te zijn in het handhavingsbeleid. Het is wenselijk de mogelijkheid tot het schorsen van de vergunning op te nemen in het handhavingsbeleid, omdat het door de verschillende sanctietermijnen een flexibel instrument is, dat op maat kan worden opgelegd. Verder is het wenselijk ook de three strikes out methode op te nemen in het handhavingsbeleid, omdat van dit handhavingsinstrument een preventieve werking uitgaat. Dit komt omdat deze sanctie bijdraagt aan de beperking van de beschikbaarheid en verkrijgbaarheid van alcohol, omdat niet-vergunningplichtige winkels, bij de verkoop van alcoholhoudende drank, verplicht worden gesteld strenger te gaan controleren op leeftijdsgrenzen. Tot slot is het wenselijk de bestuurlijke boete aan het handhavingsbeleid toe te voegen, omdat op middels dit instrument direct opgetreden kan worden tegen overtredingen. Hierbij dient de gemeente in het oog te houden dat in artikel 44a lid 3 DHW is opgenomen, in welke gevallen er geen bestuurlijke boete mag worden opgelegd. Dit zijn overtredingen die direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid opleveren of wanneer de boete het economische voordeel onvoldoende wegneemt. Dit geldt ook als reeds het three strikes out instrument is opgelegd.
- IV. Overige punten waar het handhavingsbeleid horeca op aangepast dient te worden zijn het schrappen van de rol van de NVWA uit het handhavingsbeleid. Na de wijziging zijn zij immers niet meer belast met het DHW-toezicht op gemeentelijk niveau. Verder moeten de boa's van Toezicht in het handhavingsbeleid worden opgenomen, aangezien zij na de wetswijziging worden belast met het DHW-toezicht. Tevens moet ten aanzien van de gewijzigde DHW een duidelijke afbakening van taken en bevoegdheden worden opgenomen. De gemeente wordt immers bevoegd voor het gehele DHW-traject en daardoor dient duidelijk te zijn wie voor wat verantwoordelijk is bij toezicht en handhaving op de DHW. Tot slot moet worden bepaald of er in het handhavingsbeleid wordt ingegaan op de Wet Bibob of dat alle bepalingen hierover alleen worden behandeld in de Beleidslijn inzake de Wet Bibob voor DHW-vergunningen en horecaexploitatievergunningen. Naast deze bestuurlijke handhavingsinstrumenten is het wenselijk buitengerechtelijke middelen op te nemen die naleving stimuleren.
- V. Doordat de gemeente Dordrecht heeft besloten om alle handhaafbare DHW-bepalingen op te nemen in het handhavingsbeleid is het noodzakelijk een toezichtbeleid op te stellen. Het is immers niet mogelijk om op alle bepalingen uit de DHW toezicht te houden en daarom zal de focus voor het DHW-toezicht worden gelegd in de toezichtstrategie. Hierin zal moeten worden bepaald welke vormen van toezicht ingezet worden, de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd, de toezichtfrequentie en bij welke doelgroepen het toezicht wordt ingezet. Omtrent de toezichtsvormen is het wenselijk zowel de leeftijdsgrenzencontrole als de basiscontrole in te zetten. De leeftijdscontrole zal hierbij tegemoetkomen aan de gestelde speerpunten, terwijl de basiscontrole de bewustwording bij ondernemers kan

vergroten en het inzicht in de lokale situatie kan worden uitgebreid. Verder zal de wijze van toezicht met name strategisch zijn, omdat de speerpunten met de daarbij behorende doelgroep reeds bekend zijn. Er zal dus voornamelijk worden ingezet op het alcoholgebruik onder jongeren, waarbij de speerpunten liggen op de schenktijden in de paracommercie en het intensiever handhaven op leeftijdsgrenzen en openbare dronkenschap. De indeling van de toezichtsfrequentie zal afhangen van de uiteindelijke toezichtstrategie. Hierbij kan in het oog worden gehouden dat een toezichtsfrequentie van vier controles per jaar, het meest effectief is.

5.1.3 Maatregelen met betrekking de uitvoer van toezicht en handhaving

Om toezicht en handhaving op bepalingen uit de DHW überhaupt mogelijk te kunnen maken zijn een aantal praktische maatregelen onontkoombaar:

- I. De burgemeester dient toezichthouders aan te wijzen die worden belast met het toezicht op de naleving van de DHW. In de gemeente Dordrecht zullen drie boa's van Toezicht hiermee worden belast. Deze voldoen al aan de eerste eis, het hebben van een boa-akte in domein I, maar met de vereiste opleiding is nog geen start gemaakt. Dit dient zo spoedig mogelijk te gebeuren.
- II. Maatregelen die wenselijk zijn om het toezicht effectief en efficiënt uit te kunnen voeren zijn, het actualiseren van het vergunningenbestand en de aanpassing van de werpprocessen en prioriteitenlijsten op de DHW-werkzaamheden. Bij de uitvoering van de taak is het van belang dat de boa's middels een integraal systeem, de verleende DHW-vergunningen in kunnen zien. Tevens is het hierbij wenselijk dat er een goede samenwerking plaatsvindt met andere partijen die ook belast zijn met DHW-gerelateerde zaken. Met name de samenwerking met de politie is hierbij van belang, omdat het niet de bedoeling is dat de boa's van Toezicht en de politie elkaar in de weg lopen bij de uitvoer van het toezicht. Er kan beter gebruik worden gemaakt van elkaars expertise.

5.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf zullen de aanbevelingen aan de orde komen, die voortvloeien uit de in §5.1 behandelde conclusies.

Aanbevelingen ten aanzien van de DHW-verordening

- Stel een aparte (regionale) DHW-verordening op. Hierdoor beschikken de Drechtsteden over één uniforme verordening, die kan worden overgenomen in de participerende gemeenten.
- Stel een lijst op met activiteiten die niet vallen onder de genoemde 'privé-bijeenkomsten' uit artikel 4 lid 3 onder b DHW. Hierdoor wordt de duidelijkheid ten aanzien van de paracommerciële rechtspersoon vergroot, omdat deze dan weet bij welke bijeenkomsten geen sprake is van oneerlijke concurrentie.
- Zorg dat in de verordening bepalingen worden opgenomen die ontheffing mogelijk maken.
- Neem de bepaling, uit artikel 25d DHW, omtrent de prijsacties over in de DHW-verordening. Hierbij wordt aanbevolen mee te doen aan de pilot van STAP in het kader van de prijsacties. De pilot zorgt er immers voor dat inzicht ontstaat in de prijsacties die in de lokale situatie aanwezig zijn. Indien niet wordt meegedaan aan deze pilot dient de raad zich af te vragen of de bepaling ten aanzien van het verbod op prijsacties wenselijk is om op te nemen in de DHW-verordening. Deze bepaling is namelijk arbeidsintensief om uit te voeren. Besluit de gemeente Dordrecht niet deel te nemen aan deze pilot, dan wordt in ieder geval aanbevolen de uitkomsten hiervan te raadplegen.

- Neem de bepalingen, uit artikel 25a en 25c DHW, die alcoholverkoop kunnen verbieden en beperken op in de DHW-verordening. Door middel van deze bepalingen kan de gemeente namelijk grip houden op alcoholgebruik in de lokale situatie.
- Het wordt afgeraden de bepaling van artikel 25b DHW op te nemen in de DHW-verordening, omdat de dringende maatschappelijke behoefte niet kan worden aangetoond, waardoor deze bepaling op gespannen voet staat met artikel 8 EVRM.

Aanbevelingen ten aanzien van het toezicht- en handhavingsbeleid

- Neem de bestuurlijke boete, de mogelijkheid tot het schorsen van de vergunning en de three strikes out methode op in het handhavingsbeleid horeca. Deze handhavingsinstrumenten leveren namelijk een bijdrage aan het verbeteren van maatwerk bij het handhaven van de DHW.
- Pas het handhavingsbeleid horeca aan op de in de conclusie genoemde punten.
- Bekijk of het wenselijk is om ook buitengerechtelijke middelen die naleving stimuleren toe te voegen aan het handhavingsbeleid, zoals de halt-procedure en de brief van de burgemeester.

Aanbevelingen ten aanzien de uitvoer van DHW-toezicht

- Stel een toezichtstrategie op, die overeenstemt met de gestelde speerpunten. Indien de toezichthouders in de praktijk merken dat de problemen ook op andere gebieden spelen, kan deze strategie waar nodig worden aangepast. Bijvoorbeeld door deze jaarlijks te herzien. Tevens is het aan te bevelen voordat deze strategie wordt opgesteld te inventariseren welke hotspots er nu al bekend zijn.
- Laat de boa's van Toezicht zo snel mogelijk starten met de opleiding voor DHW-Toezichthouder. Op deze manier raken zij bekend met de wijzigingen die voortvloeien uit de DHW en kan een begin worden gemaakt met het toezicht. Dit kan mogelijk een bijdrage leveren aan het verder ontwikkelen van de toezichtstrategie, zodat na de overgangsperiode van twaalf maanden, de lokale situatie volledig in kaart is gebracht en de boa's binnen deze periode de tijd hebben zich te ontwikkelen en bekend te raken met de lokale problematiek.
- Zoek afstemming met de politie, zodat de werkzaamheden elkaar aan kunnen vullen en er op het gebied van de DHW samengewerkt kan worden.
- Onderzoek hoe de DHW-werkprocessen van de NVWA kunnen worden aangepast op de werkwijze van Toezicht. De werkprocessen van de NVWA bieden een goede basis, maar om de toezichtstaak eigen te maken is het van belang dat de processen zoveel mogelijk op de lokale situatie worden aangepast en eventueel worden gecombineerd met andere taken van de boa's van Toezicht.
- Maak het DHW- en het exploitatievergunningenbestand beschikbaar voor de boa's van Toezicht of zorg dat zij in ieder geval in het bezit zijn van een lijst met de vergunninghouders en de hierbij behorende (beperkende) vergunningvoorschriften of ontheffingen.
- Onderzoek of de DHW-wijzigingen van invloed zullen zijn op de eerder gestelde prioriteiten, aangaande de boa's van Toezicht. Hierbij kan het wenselijk zijn de prioriteitenlijst te herzien.
- Maak gebruik van de mogelijkheid de toezichthouders van de NVWA vrijblijvend in te huren. Dit is met name voor de boa's van Toezicht van belang, zodat de vragen die zij hebben ten aanzien van de leeftijdsgrenzen controle, beantwoordt kunnen krijgen. Daarnaast kan het tips opleveren die het toezicht op de leeftijdsgrenzen effectiever maakt.
- Investeer in het onderzoeken of het vergunningenbestand daadwerkelijk op orde en geactualiseerd is.
- Breng, ondanks dat speerpunten ergens anders liggen, in het eerste jaar ook een bezoek aan alle inrichtingen die alcohol verstrekken. Hierdoor kan de problematiek die in de lokale situatie speelt volledig in kaart worden gebracht en wordt ook geïnvesteerd in de communicatie en voorlichting ten aanzien van drankverstrekkers.

Hoofdstuk 6. Procesevaluatie

In dit hoofdstuk zal het voorgaande onderzoek worden geëvalueerd.

Opmerkingen ten aanzien van het proces

Bij de aanvang van het schrijven van deze scriptie had de onderzoeker een andere indeling voor ogen. In beginsel werd in elk hoofdstuk één deelvraag behandeld. Door het samenhangende karakter van bepaalde deelvragen, werd het rapport onoverzichtelijk en dit kwam niet ten goede van de leesbaarheid. Daarom is besloten om in sommige hoofdstukken twee deelvragen te beantwoorden, zodat het geheel beter op elkaar aansluit.

Ook is gaandeweg de vierde deelvraag aangepast. Het gedeelte waarin de mogelijkheden voor toezicht en handhaving weergegeven zouden worden, is hieruit verwijderd. De reden hiervoor is dat er teveel overeenstemming en dubbelingen werden veroorzaakt met deelvraag vijf. Daarom is besloten van het onderzoeksplan af te wijken.

Opmerkingen ten aanzien van het product

In dit rapport zijn bepaalde conclusies getrokken naar aanleiding van de interviews. Ondanks dat hierin soms de visie van personen naar voren is gekomen, is ervoor gekozen deze conclusies toch te trekken, omdat het noodzakelijk was het beeld over de lokale situatie hiermee aan te vullen.

Desalniettemin is het rapport voor de gemeente Dordrecht goed bruikbaar en vormt het een basis voor het opzetten van het toekomstige toezicht- en handhavingsbeleid in het kader van de DHW. De doelstelling bij die bij aanvang van dit onderzoek is gesteld, is behaald.

Literatuurlijst

Literatuur

Boeken

Damen & Nicolai e.a.

L.J.A. Damen, P. Nicolai e.a., *Bestuursrecht, Systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

Dolle & Elzinga

A.H.M. Dolle, D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004

Ijzermans & van Schaaijk 2007

M.G. Ijzermans, G.A.F.M. van Schaaijk, *Oefening baart kunst*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Joosten

F.Joosten, *De kleine gids ondernemen in de horeca 2010*, Kluwer 2010

Joosten

F.Joosten, *Handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet 2013*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2012.

Lok

K.J. Lok, *De gemeente bestuurlijk verkend*, Utrecht: Lemma 2002.

Michiels & Muller

F.C.M.A. Michiels, E.R. Muller, *Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006.

Oosterbaan

W. Oosterbaan, *Een leesbare scriptie, Gids voor het schrijven van scriptie, essays en papers*, Amsterdam: Prometheus 2011.

Van Schaaijk 2010

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2010.

Van der Stel 1995

J. Van Der Stel, *Drinken, drank en dronkenschap: vijf eeuwen drankbestrijding en dronkenschap*, Hilversum: Verloren 1995.

Artikelen

Otte 1987

M. Otte, 'Historisch Dossiers', *Tijdschrift voor de sociale sector*, januari 1987-1

Ruigrok 2010

L.D. Ruigrok, 'De Dwangsom in nieuw perspectief', *Gemeentestem* 2010-88

Rapporten

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten*, juni 2012.

Ministerie van Justitie, *Leidraad afstemming van de wetgeving Wet op Bescherming Persoonsgegevens*.

Brabantse werkgroep nieuwe Drank- en Horecawet, Informatiedocument wijziging Drank- en Horecawet, juni 2012.

Integraal Veiligheidsprogramma 2011-2014, gemeente Dordrecht, Met het oog op veiligheid

Novio Consult, Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten bevindingen evaluatieonderzoek, januari 2010

Regionale nota gezondheidsbeleid Zuid-Holland zuid 2012-2015, Gezondheid gewoon dichtbij, september 2011

STAP & Universiteit Twente, Alcohol en jongeren in Zuid-Holland Zuid, Hotspotonderzoek 2011

Documenten

Verzuip jij je toekomst?!, Regionale Handhavingsmatrix Zuid-Holland Zuid, februari 2012.

Raadsinformatiebrief, 29 maart 2011 – Aanpak terugdringen alcoholgebruik jongeren gemeente Dordrecht

STAP & Universiteit Twente, Alcohol en jongeren in Zuid-Holland Zuid, Factsheet Hotspotonderzoek 2011

STAP, Modelverordening Drank- en Horecawet, oktober 2012

Wet- en regelgeving

Verdragen

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Wetten

Grondwet

Drank- en Horecawet

Gemeentewet

Politiewet

Algemene wet bestuursrecht

Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

Wet Publieke gezondheid

Wetboek van Strafrecht

Wetboek van Strafvordering

Besluiten en regelingen

Aanwijzing Ambtenaren, belast met het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet

Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar

Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet

Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar

Regeling toezichthoudende ambtenaren Drank- en Horecawet

Richtlijn voor strafvordering Drank- en Horecawet

Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999

Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne

Plaatselijke verordeningen

Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Dordrecht
Drank en Horecaverordening Dordrecht
Handhavingsbeleid Horeca Gemeente Dordrecht 2011

Parlementaire stukken

Kamerstukken II, 1961-62, 6811, nr.3
Kamerstukken II, 1986-87, 19 743, nr.3
Kamerstukken II, 1997-98, 25 696, nr.3
Kamerstukken II, 1998-99, 25 969, nr.3
Kamerstukken II, 2004-05, 29 299, nr.3
Kamerstukken II, 2007-08, 27 568, nr.35
Kamerstukken II, 2008-09, 32 022, nr.3

Jurisprudentie

Europese hof voor de rechten van de mens

EHRM 8 juni 1976, nr.223, NJ1987 (Engel; m.nt. Meeuwissen)
EHRM 21 februari 1984, nr.937, NJ 1988 (Ozturk; m.nt. Swart)
EHRM 25 mei 1993, Publ. ECRM, ser. A, Vol. 260 (Kokkinakis/Griekenland)

Rechtbank

RB 's-Hertogenbosch 29 maart 2012, LJN BW0286, AWB 12/618

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

ABRvS 4 september 1997, AB1997, 396
ABRvS 5 juni 2000, LJN AA6837, nr.1999 02510/1
ABRvS 11 juni 2003, LJN AF9809, 200205273/1
ABRvS 7 februari 2007, Jb 2007, nr.66
ABRvS 2 mei 2007, LJN BA4188, nr.20060657/2

Websites

www.academiebw.nl
www.alcoholinfo.nl
www.beleidsimpuls.nl
www.dordrecht.nl
www.handhavingdhw.nl
www.kennisbankhandhaving.nl
www.ljnf.nl
www.om.nl
www.overheid.nl
www.rijksoverheid.nl
www.stiva.nl
www.stap.nl
www.verzuipijijetoekomstzhz.nl
www.vng.nl
www.vwa.nl