

Preventie en handhavingsplan Alcohol ***De Friese Waddeneilanden 2018-2021***

VLIELAND AMELAND SCHIERMONNIKOOG TERSCHELLING

Inhoudsopgave

Deel 1	Algemeen	3
1.	Inleiding	3
2.	Resultaten	4
3.	Doelstellingen	5
4.	Preventie	5
5.	Toezicht en handhaving	6
Deel 2	Sanctiebeleid	8
6.	Sanctiecategorieën	8
7.	Handreiking	10
8.	Overige bepalingen	11
<i>Bijlagen:</i>		
Bijlage 1	Toelichting middelen en overige	
Bijlage 2	Sanctietabel bij het preventie en handhavingsplan alcohol	

Deel 1 Algemeen

1. Inleiding

Op 1 januari 2013 is de Drank- en Horecawet (DHW) gewijzigd. De doelstellingen van de wet zijn:

- Bewustwording van nadelige gevolgen van alcoholgebruik
- Het terugdringen van het alcoholgebruik onder jongeren
- Het aanpakken van gerelateerde verstoringen van de openbare orde
- Het terugdringen van de administratieve lasten voor de ondernemers.

De DHW verplicht de gemeenten om lokaal beleid te ontwikkelen en uit te voeren. De wet geeft de gemeenten ook nieuwe verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. De wet maakt de gemeente onder andere verantwoordelijk voor het toezicht op en handhaving van de DHW. Deze taak komt naast de bevoegdheid voor het verlenen van de DHW-vergunningen die al bij de gemeente lag. Hiermee is de gemeente verantwoordelijk voor het gehele proces. Tot 1 januari 2013 lag de verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

Door deze taakverschuiving moet iedere gemeente keuzes maken over de uitvoering van deze nieuwe handhavingstaken. Het onderwerp raakt daarbij verschillende soorten beleid zoals gezondheidsbeleid, alcoholmatigingsbeleid, horecabeleid, handhavingsbeleid en openbare orde en veiligheidsbeleid.

In artikel 43a van de DHW is bepaald dat de gemeente verplicht is een preventie- en handavingsplan op te stellen. Hierin legt de gemeente vast hoe ze invulling geeft aan haar toezichts- en handhavingstaak in het kader van de DHW. Het eerste preventie- en handavingsplan is in 2014 vastgesteld en loopt tot en met 2018. In 2018 dient er een nieuw preventie- en handavingsplan te worden opgesteld. Dit document geeft invulling aan die stap.

De Friese Waddeneilanden (Schiermonnikoog, Ameland, Terschelling en Vlieland) hebben gekozen voor een gezamenlijk handhavingsbeleid. De gemeenten beschikken allen over een hoge concentratie en diversiteit aan horecagelegenheden. Jaarlijks trekken de Waddeneilanden veel toeristen, waarbij de horeca een belangrijke functie in het toeristisch-recreatief voorzieningenaanbod vervult.

In het jaarlijkse uitvoeringsplan handhaving DHW worden de eilandspecifieke zaken opgenomen. Zo heeft Terschelling bijvoorbeeld 2 jongerencampings. Hiermee wordt overleg gevoerd om eventuele overlast te bespreken. Ook wordt er contact gelegd met Rederij Doeksen om te kijken welke maatregelen zij kunnen nemen op dit gebied.

Dit plan geeft duidelijkheid over de wijze waarop de gemeente optreedt indien overtredingen op grond van de DHW plaatsvinden en welke sanctiemiddelen worden toegepast. Het blijft voor de gemeente echter altijd mogelijk in individuele gevallen af te wijken. Afhankelijk van de situatie kan het bevoegde gezag ervoor kiezen om in bijzondere omstandigheden af te wijken van de zwaarte van de sancties, de hoogte van de dwangsommen en de duur van de termijnen.

Handhaving met betrekking tot alcoholverstrekking kan alleen effectief plaatsvinden als de verschillende handhavingspartners gezamenlijk optreden. In dit preventie- en handavingsplan alcohol worden de rollen, taken en bevoegdheden van de betrokken handhavingspartners vastgelegd en de manier van optreden bepaald. Daarbij worden bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten op elkaar afgestemd.

Naast dit preventie- en handavingsplan Alcohol, dient elke gemeente op grond van artikel 13 lid 2 van de Wet publieke gezondheid ook een nota Gezondheidsbeleid vast te stellen.

Elke vier jaar wordt het preventie- en handhavingsplan Alcohol gelijk met de nota Gezondheidsbeleid door de gemeenteraden vastgesteld. Na vaststelling van de nota 'Gezondheidsbeleid de Friese Waddeneilanden 2018-2021' en de vaststelling van dit preventie en handhavingsplan Alcohol wordt dit plan als bijlage 2 toegevoegd aan de nota Gezondheidsbeleid.

Voor de nota Gezondheidsbeleid is gekozen voor de planperiode 2018-2021. Vanwege de verplichting tot gelijktijdige vaststelling van het preventie- en handhavingsplan Alcohol is ervoor gekozen om voor dit plan ook de planperiode 2018-2021 aan te houden. Vanaf dit moment lopen beiden samen op in een meerjarige beleidscyclus.

Een preventie- en handhavingsplan bevat de hoofdzaken van het beleid met betrekking tot de preventie van alcoholgebruik door jongeren en de handhaving van de wet. In dit plan wordt minder aandacht besteed aan de preventie van alcoholgebruik, omdat preventie in de nota Gezondheidsbeleid uitgebreid wordt behandeld.

In het plan komen in ieder geval aan bod:

1. De doelstellingen van het preventie- en handhavingsbeleid Alcohol.
2. Welke acties worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen (al dan niet in samenhang met andere preventieprogramma's gericht op gezondheid).
3. De wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen.
4. De minimaal te behalen resultaten in de door het plan bestreken periode.

2. Resultaten

Het eerste preventie- en handhavingsplan alcohol strekte zich uit over de periode 2014 – 2018. In die periode voeren de gemeenten voor het eerst de handhavingstaken uit. In 2013 heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de Tweede Kamer toegezegd met een evaluatie van de DHW te komen. Na de decentralisatie zou er een zichtbare verbetering moeten zijn in de problematiek rond alcoholmisbruik bij jongeren.

In 2016/2017¹ heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de decentralisatie van de toezichtstaken uit de DHW geëvalueerd. Over het algemeen wordt de overgang van centraal naar decentraal als goed ervaren. Sommige onderdelen van de wet lijken op decentraal niveau niet eenvoudig uitgevoerd of gehandhaafd te kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is handhaving van online verkoop (c.q. het thuisbezorgkanaal) van alcohol. Wellicht dat om die reden het toezicht op verkoop van alcohol via internet evenals het verbod op prijsacties, weer gecentraliseerd wordt.

In 2014 tot en met 2016 is er door de Friese Waddeneilanden gewerkt met een door een extern bureau ontwikkeld preventiemethodiek. Als onderdeel van deze methodiek zijn er in die periode convenanten met bedrijven afgesloten om zich te conformeren aan deze methodiek. Deze methodiek is vooral ingezet voor het controleren van mogelijke overtredingen met betrekking tot het schenken aan minderjarigen. In deze methodiek is niet gewerkt met het reguliere sanctiebeleid voor wat betreft de leeftijdscontroles. Er werd bijvoorbeeld nog geen bestuursdwang toegepast. In plaats daarvan is er gewerkt met een financiële inleg van de bedrijven. Deze inleg werd aan het einde van de periode aan de bedrijven geretourneerd waarbij de hoogte van de teruggave varieerde afhankelijk van het aantal geconstateerde overtredingen. Deze methode leunt meer op zelfregulering.

In 2016 is echter gebleken dat de bovenstaande preventiemethodiek niet verenigbaar was met het wettelijke sanctiesysteem van de DHW. Vanaf 2017 wordt daarom gewerkt met de reguliere toezicht- en handhavingsmethode die de wet voorschrijft. Zowel voor de bepalingen over leeftijdsgrenzen als de overige DHW eisen.

¹ Kamerstukken II, 2016/17, 27565, nr. 149.

In 2017 is ervoor gekozen om bij een negatieve constatering van de leeftijdsgrenzenbepaling eerst een waarschuwing te geven. De wet geeft daar echter ook geen ruimte voor. Bij een negatieve constatering wordt daarom direct handhavend opgetreden.

In de periode 2014-2017 is het nalevingspercentage van de leeftijdsgrenzen als volgt:

- 2014: 68 %
- 2015: 84 %
- 2016: 82 %
- 2017: 50 %

Deze resultaten liggen elk jaar hoger dan het landelijk gemiddelde. De gebruikte preventiemethode heeft daar in 2014 tot en met 2016 zeker aan bijgedragen. Na het overstappen op de reguliere handhavingsmethodiek in 2017, is het nalevingspercentage echter naar beneden gegaan. Voor de planperiode 2018-2021 is het belangrijk om het nalevingspercentage verder op te hogen naar minimaal 75% en om te streven naar een percentage van 100%.

3. Doelstellingen

Het preventie- en handhavingsbeleid heeft de volgende doelstellingen:

- a) Gebruikers, verstrekkers en andere betrokkenen bewust maken van de nadelige gevolgen van alcoholgebruik, met name voor jongeren.
- b) Verstrekkers ertoe bewegen om op verantwoorde en rechtmatige wijze alcohol te (laten) verstrekken.
- c) Gebruikers en andere betrokkenen ertoe bewegen het alcoholgebruik door jongeren te beperken of te voorkomen.

Het drinken van alcohol wordt nog steeds als normaal gezien en iets wat “erbij” hoort. Voorlichting over de gevolgen van alcohol zullen een belangrijke bijdrage moeten leveren aan de te behalen doelstellingen en moeten bijdragen aan verbetering van de naleving van de wet. Voorlichting is een van de interventies die genoemd worden in de nota gezondheidsbeleid en het bijbehorende uitvoeringsprogramma.

Het doel voor de langere termijn is dan ook dat de samenleving anders aan gaat kijken tegen het nuttigen van alcohol door jongeren, waardoor het drinken van alcohol door jongeren niet vanzelfsprekend is.

Alcoholmisbruik door jongeren moet met behulp van de DHW teruggedrongen worden. De doelstelling van dit preventie- en handhavingsplan is in dat verband om bij toezicht en controle minimaal 75% naleving te constateren en daarbij te streven naar 100%.

4. Preventie

Alcoholpreventie raakt ook andere beleidsterreinen, waaronder de volksgezondheid. Op het gebied van preventie heeft onze gemeente een nieuwe nota “Gemeentelijke Gezondheidsbeleid 2018-2021” en een bijbehorend uitvoeringsprogramma opgesteld. Deze nota is op <datum> door de raad vastgesteld.

Aangezien deze nota al het nodige regelt op het gebied van de preventie zal er in dit plan aan dat onderwerp geen aandacht worden besteed. Voor wat betreft het onderdeel preventie wordt verwezen naar de inhoud van hoofdstuk 2.2. van de nota ‘Gezondheidsbeleid 2018-2021 de Friese Waddeneilanden’ en het bijbehorende uitvoeringsprogramma. Het onderhavige plan wordt als bijlage 2 bij de nota gevoegd.

5. Toezicht en handhaving

Het handhavingplan is van toepassing op alle alcoholverstrekpunten in de gemeenten. Onder deze alcoholverstrekpunten bevinden zich:

- Hotels;
- Restaurants;
- Cafés;
- Cafetaria;
- Paracommerciële instellingen (kantines van verenigingen en stichtingen);
- Slijterijen;
- Evenementen;
- Supermarkten;
- Overige detailhandel;

Voor de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken werken de Friese Waddeneilanden samen met een extern gespecialiseerd bureau. Voor de periode 2018-2021 blijven we gebruik maken van een extern bureau. Op die manier zijn we voorzien van voldoende capaciteit om de toezicht- en handhavingssrol op het gebied van de DHW goed uit te oefenen.

Hotspots

Verstrekkers die bijzondere aandacht nodig hebben, bijvoorbeeld omdat er veel jongeren komen, noemen we in dit plan een "hotspot". Ook eerder geconstateerd 'slecht' nalevingsgedrag kan ertoe leiden dat een verstrekker als "hotspot" wordt gekwalificeerd.

In de voor een kalenderjaar te plannen controles en preventieve acties wordt rekening gehouden met deze hotspotlocaties. Bij het vaststellen van de planning wordt expliciet aangegeven welke verstrekkers als hotspot worden aangemerkt. Wanneer een verstrekker als hotspot wordt aangemerkt, betekent dit dus slechts dat sprake is van een mogelijk verhoogd risico, niet dat de betreffende verstrekker het "niet goed" zou doen.

De hotspots zijn geen statische hotspots, maar kunnen doorlopend worden aangepast. Voorgesteld wordt dat deze hotspots op basis van een analyse jaarlijks worden bepaald.

Toezicht en controle

Er zijn diverse toezichtsvormen te onderscheiden. Deze zijn afhankelijk van het soort bedrijf/activiteit. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de volgende controles:

1. Periodiek toezicht bij bedrijven/instellen die beschikken over een Drank- en Horecaverunning:
 - a) (basis) controle van de vergunning, aanwezigheid van leidinggevende en naleving van voorschriften aan de vergunning.
 - b) leeftijdsgrenzencontrole gericht op drankverstrekking aan personen die nog geen 18 jaar zijn.
 - c) bijzondere controle gericht op een specifiek thema of aspect, zoals de controle op (doorschenken aan) dronken personen of de aanwezigheid van leidinggevendens.
2. Toezicht bedrijven zonder Drank- en Horecaverunning:
 - a) Supermarkten en enkele andere detailhandelbedrijven beschikken niet over een Drank- en Horecaverunning maar mogen wel alcoholhoudende drank verkopen. Controles bij deze bedrijven zijn gericht op de leeftijdsgrens.
 - b) Een aantal cafetaria's beschikt niet over een Drank- en Horecaverunning. Zij mogen wel alcoholhoudende drank verkopen, maar deze drank mag niet ter plaatse worden opgedronken. Controles bij deze bedrijven zijn gericht op leeftijdsgrens en het al dan niet ter plaatse nuttigen van alcoholhoudende drank.

3. Toezicht op tijdelijke activiteiten.

Het gaat om het tijdelijk schenken van zwak alcoholische drank met een ontheffing op grond van artikel 35 Drank- en Horecawet. Controles zullen met name gericht zijn op leeftijdsgrenzen.

4. Passief toezicht.

Betreft het reageren op klachten, meldingen en handhavingsverzoeken.

5. Toezicht in de openbare ruimte.

Toezicht wat specifiek gericht is op het gebruik van alcohol door jongeren onder de 18 jaar op hangplekken of op een andere locatie in de openbare ruimte. Dit is gericht op het verbod voor personen om jonger dan 18 jaar alcohol bij zich te hebben.

Daarnaast kan dit een controle zijn van de relevante bepaling(en) in de APV.

6. Hercontrole.

Als eerder een overtreding is geconstateerd, vindt er een hercontrole plaats.

De gemeenten kunnen naar gelang de situaties kiezen voor een bepaalde vorm van toezicht (of een combinatie van vormen).

Deel 2 Sanctiebeleid

6. Sanctiecategorieën

Dit preventie- en handhavingsplan Alcohol is opgesteld om de wijze van aanpak inzichtelijk te maken. In dit plan zijn de categorieën van overtredingen en de daartegen te treffen acties (mogelijke sancties) opgenomen.

Elke overtreding dient in beginsel te leiden tot handhavend optreden. De opgelegde bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen dienen daadwerkelijk ten uitvoer te worden gelegd. Het opleggen van een sanctie is geen doel op zich, maar bedoeld als pressiemiddel om een overtreding te beëindigen, ongedaan te maken en/of herhaling te voorkomen.

De overtredingen op grond van de DHW zijn gekoppeld aan een categorie waarvoor een stappenplan is opgesteld. Elke categorie geeft inzicht in de stappen die worden ondernomen op het moment dat er een overtreding plaatsvindt. Binnen het handhavingsbeleid zijn de overtredingen opgedeeld in vijf categorieën, met elk hun eigen aanpak. De vijf categorieën zijn hieronder beschreven.

Categorie 1 (spoedeisend)

Direct toepassen bestuursdwang

Bij overtredingen die onder deze categorie vallen gaat het om urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd. Er is sprake van een situatie waarbij acuut gevaar is voor de volksgezondheid en/of de veiligheid in het geding is. Er is spoedeisendheid vereist om tot beëindiging van de overtreding te komen.

Categorie 2

Last onder dwangsom of last onder bestuursdwang

Bij overtredingen die onder categorie 2 vallen gaat het om ernstige overtredingen, maar is geen sprake van een acute (gevaar)situatie. Een overtreding kan ook als categorie 2 worden aangemerkt als er verzwarende omstandigheden met betrekking tot de overtreder aan de orde zijn.

Categorie 3

Last onder dwangsom of last onder bestuursdwang

De overtredingen die onder categorie 3 vallen zijn de overtredingen die van minder ernstige aard zijn. Dit zijn bijvoorbeeld overtredingen rondom administratieve vereisten, signaleringen of gedragingen.

Categorie 4

Vervolging conform Richtlijn voor strafvordering DHW (boete)

Onder deze categorie vallen drie artikelen uit de DHW, te weten: artikel 20 vijfde lid, artikel 20 zesde lid en artikel 45 DHW. Deze artikelen kunnen alleen strafrechtelijk worden afgedaan (zie de Richtlijn voor strafvordering DHW). Het opleggen van een bestuurlijke boete is niet mogelijk.

Categorie 5

Bestuurlijke boete

Bij een aantal overtredingssituaties is het niet wenselijk om een hersteltermijn toe te passen aangezien deze overtredingen van ernstige aard zijn. Doeltreffend is om bij het overtreden van deze artikelen de bestuurlijke boete toe te passen en, indien nodig, gevolgd door toepassing van artikel 32 van de DHW (schorsen van de Drank- en Horecaverunning) en artikel 31, lid 2 van de DHW (intrekking van de Drank- en Horecaverunning).

De acties die stapsgewijs na constatering van een overtreding worden gezet zijn hieronder beschreven. Deze tabel geeft duidelijkheid over de sanctiemiddelen die per categorie worden ingezet.

Overtreding	Acties
Categorie 1	Direct toepassen bestuursdwang Geen begunstigingstermijn
Categorie 2	1. Bestuurlijke waarschuwing Voornemen met hersteltermijn bekend maken Termijn zienswijze bekend maken Indien <u>niet</u> tijdig hersteld: 2. Sanctiebeschikking (opleggen last onder dwangsom / last onder bestuursdwang) Indien <u>niet</u> tijdig hersteld: 3. Verbeuren en innen dwangsom / uitvoering bestuursdwang
Categorie 3	1. Brief met hersteltermijn Indien <u>niet</u> tijdig hersteld: 2. Bestuurlijke waarschuwing Voornemen met hersteltermijn bekend maken Termijn zienswijze bekend maken Indien <u>niet</u> tijdig hersteld: 3. Sanctiebeschikking (opleggen last onder dwangsom / last onder bestuursdwang) Indien <u>niet</u> tijdig hersteld: 4. Verbeuren en innen dwangsom / uitvoering bestuursdwang
Categorie 4	1. Vervolging conform Richtlijn voor strafvordering Drank- en Horecawet
Categorie 5	Direct toepassen: 1 ^e overtreding Bestuurlijke Boete 2 ^e overtreding Bestuurlijke Boete 3 ^e overtreding Drank- en Horecawet vergunningplichtig bedrijf: toepassen artikel 32 (schorsen van de Drank- en Horecaverunning) voor een periode van maximaal 12 weken. 4 ^e overtreding Drank- en Horecawet vergunningplichtig bedrijf: toepassen artikel 31, lid 2 (intrekken van de Drank- en Horecaverunning) 5 ^e overtreding, niet vergunningplichtig bedrijf, < (of gelijk aan) 1 jaar: toepassen artikel 19a Drank- en Horecawet (tijdelijke verkoopverbod van alcoholhoudende dranken voor een periode van maximaal 12 weken). 6 ^e overtreding, niet vergunningplichtig bedrijf, > 1 jaar: Bestuurlijke Boete

7. Handreiking

De overtredingen op grond van de DHW worden nader beschreven in bijlage 2 (sanctietabel: behorend bij het preventie- en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021). Elke overtreding is gekoppeld aan een categorie die hierboven is besproken. Tevens is in de handhavingsstrategie opgenomen welk sanctiemiddel wordt geadviseerd en welke begunstigingstermijn (termijn voor het ongedaan maken van een onrechtmatige situatie) wordt aangehouden. Daarnaast wordt de taak van het Openbaar Ministerie genoemd en zijn de bijzonderheden per artikel aangekaart.

Bestuurlijke handhaving

In de sanctietabel wordt de last onder bestuursdwang aanbevolen, waarbij concrete acties worden aangegeven. Deze acties kunnen onder andere bestaan uit het stopzetten/verbieden van de alcoholverkoop. Bij het inzetten van de bestuursdwang dient de zwaarte van de maatregel in proportie te staan tot de aard, de gevaarstelling en de urgentie van de overtreding.

Daarnaast is ook veelal de last onder dwangsom als sanctiemiddel aanbevolen. De hoogtes van de dwangsommen zijn per artikel opgenomen in de sanctietabel. Daarbij is als uitgangspunt genomen dat het maximum dwangsombedrag drie keer de opgelegde dwangsom bedraagt.

Wanneer een overtreder op grond van de DHW een overtreding begaat en daarvoor wordt bestraft zal dezelfde overtreding binnen twee jaar nadat het eerste sanctiemiddel is ingezet worden beschouwd als recidive. Deze termijn vervalt als de overtreder binnen twee jaar geen overtreding begaat. Na deze termijn wordt bij een eerstvolgende overtreding weer gestart met de eerste stap uit de desbetreffende sanctiecategorie. Blijkt dat toepassing van de aanbevolen sanctie niet effectief is, dan kan een ander sanctiemiddel worden ingezet, zoals schorsing van de Drank- en Horecaverunning.

Zoals eerder gesteld, kan in specifieke situaties worden afgeweken van de in dit beleid voorgestelde sanctiemiddelen en termijnen. Hierbij is artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht van belang. Het bestuursorgaan handelt namelijk overeenkomstig het preventie- en handhavingsplan, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met het handhavingsplan te dienen doelen. Van belang is om in deze situaties gemotiveerd af te wijken van de gestelde sanctiemiddelen en termijnen binnen deze maatregel.

Vriendelijk traject

Voor overtredingen van categorie 2 en 3 geldt dat voor het opleggen van een sanctie een "vriendelijk" traject wordt gevolgd. Dit houdt in dat de toezichthouder eerst waarschuwend zal optreden om zo de ondernemer de kans te bieden om de situatie overeenkomstig de DHW te herstellen. Blijkt na een hercontrole dat de ondernemer de overtreding niet beëindigd heeft, dan zal de sanctie zoals genoemd in de sanctietabel worden toegepast.

8. Overige bepalingen

Met de vaststelling van dit preventie- en handhavingsplan Alcohol De Friese Waddeneilanden 2018 – 2021 komen eerdere bepalingen op het gebied van de sanctionering in het kader van het toezicht en de handhaving van de DHW, waaronder het “preventie en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2014- 2018” zoals vastgesteld op 24 juni 2014, te vervallen.

Dit preventie- en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2018 – 2021 treedt gelijktijdig in werking met de “nota Gezondheidsbeleid Friese Waddeneilanden 2018 – 2021” en wordt als bijlage 2 toegevoegd aan de bovengenoemde nota.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Terschelling op <datum> juni 2018

De raadsgriffier

De voorzitter