

Conceptnota Regelgeving & Handhaving alcoholbeleid

Oktober 2013

1 Inleiding

Aanvulling huidig alcoholbeleid

In 2010 heeft de gemeenteraad het beleidsplan 'onder de 16 geen alcohol en daarboven met mate' vastgesteld. Het plan bevat een zevental actiepunten waarvan *regels stellen* en *handhaven in samenspraak* er twee zijn. Veranderingen in de Drank & Horecawet geven aanleiding tot het vaststellen van aanvullend beleid op het gebied van regelgeving en handhaving. In deze nota is het aanvullend beleid verwoord.

Handhaving en regels paracommercie

De nieuwe Drank & Horeca Wet (DHW) is ingegaan in per 1 januari 2013. Sinds dat moment is de burgemeester verantwoordelijk voor de handhaving van de DHW binnen de gemeente. Uiterlijk eind 2013 moet een verordening zijn vastgesteld om de drankverstrekking in de paracommercie te regelen.

Leeftijdsgrens 18 jaar

Per 1 januari 2014 wijzigt de wet opnieuw: de leeftijdsgrens gaat van 16 naar 18 jaar. De ambitie van het alcoholbeleid wordt dan: 'onder de 18 geen alcohol en daarboven met mate'. Waar in het beleidsplan de grens van 16 jaar wordt genoemd, moet die gelezen worden als 18 jaar. Voor de handhaving betekent dit dat een grotere groep jongeren gecontroleerd moet worden.

2 De veranderingen en mogelijkheden

Door de nieuwe wet zijn er minder landelijke regels, ligt de verantwoordelijkheid voor de handhaving bij de burgemeester en kan de gemeenteraad aanvullende regels stellen. De gemeente heeft daardoor meer mogelijkheden om eigen beleid te voeren dan met de oude wet. Hier volgt een kort overzicht van deze veranderingen en mogelijkheden.

Minder regels in de wet

In de nieuwe wet zijn enkele regels vervallen:

- het verbod op proeven van drank in slijterijen;
- de eis dat een leidinggevende in bezit moet zijn van een Verklaring Sociale Hygiëne bij verstrekking van zwakalcoholhoudende drank tijdens evenementen;
- de verplichting van ondernemers om een nieuwe vergunning aan te vragen bij wisseling van leidinggevende (een melding is voldoende);

Burgemeester handhaaft

De burgemeester heeft nu extra mogelijkheden voor handhaving:

- sanctie opleggen tegen winkeliers die drie maal in één jaar alcohol verkopen aan jongeren onder de 18;
- jongeren een straf opleggen als zij onder de 18 jaar zijn en in het bezit van alcoholhoudende drank op de openbare weg of in een horecagelegenheid. Overlast gevende jongeren kunnen zo worden aangepakt.

Gemeenteraad stelt regels

Ook de gemeenteraad krijgt een nieuwe verordenende bevoegdheid, onder meer:

- toegangsleeftijden koppelen aan sluitingstijden van de horeca;
- prijsacties reguleren in de vorm van happy hours of stuntprijzen;
- vereenvoudigen van het vergunningstelsel;
- nieuwe regels opstellen voor de paracommerciële horeca.

De gemeente is verplicht een verordening op te stellen, ingaande uiterlijk per 1 januari 2014.

3 Het beleid

Langs drie wegen kan de gemeente beleid voeren bij de uitvoering van de nieuwe DHW: regelgeving, handhaving en sanctionering. In dit hoofdstuk is te lezen wat onze uitgangspunten zijn voor het beleid en welke acties we daaraan verbinden.

Huidige praktijk formaliseren

In Midden-Drenthe zijn in de loop van de jaren regels gevormd op basis van de oude wet en de praktijk van vergunningverlening. In het voorjaar van 2013 heeft de raadscommissie Welzijn en Algemeen Bestuur een aantal stellingen besproken en hebben enkele sprekers hun visie gegeven op het beleid. Daaruit blijkt een groot draagvlak voor de regels die tot nu toe worden gehanteerd. Dit vertalen we in formele regels die voldoen aan de eisen van de nieuwe wet.

- De DHW is aangevuld met een extra artikel in de Algemene Plaatselijke Verordening (zie bijlage – aanvulling APV).

Samen aanvullende regels opstellen

In het beleidsplan voor alcoholbeleid staat onder *Regels stellen*: “Waar nodig worden samen met de verenigingen en stichtingen regels en criteria opgesteld wat betreft het omgaan met alcohol”. We gaan nog een stapje verder door actief te stimuleren dat niet alleen verenigingen en stichtingen maar ook andere partners nadenken over hun maatschappelijke opdracht om bij te dragen aan de vermindering van alcoholgebruik door jongeren.

De partners zijn de vergunninghouders. De groep is te verdelen in:

- commerciële horecaondernemingen;
 - paracommerciële instellingen;
 - slijterijen.
- Het college gaat in gesprek met elk van de drie groepen vergunninghouders over de eigen regels en de handhaving daarvan. De mogelijkheid om afspraken vast te leggen in convenanten wordt daarbij overwogen.

Basiscontrole van vergunningen

Er is al een basiscontrole op de handhaving van de bepalingen in de vergunningen. Binnen de afdeling dienstverlening is daarvoor capaciteit beschikbaar. Deze controles hebben nadrukkelijk ook een preventieve werking. Overleg en samenwerking kan leiden tot een betere naleving van de DHW. De doelgroep weet waarom er regels zijn.

- De huidige basiscontrole vanuit de afdeling Dienstverlening blijft bestaan, inclusief de sanctionering die daaraan gekoppeld is.

Gerichte handhaving door een gekwalificeerde BOA

Voor handhaving van de wet is er een beperkt budget van € 10.000 beschikbaar voor 2014. Gericht handhaven op de leeftijdsgrens van 18 jaar is noodzakelijk. Het is wenselijk om jaarlijks vast te stellen waar en wanneer gehandhaafd wordt. De informatie vanuit de basiscontrole en van de politie over incidenten biedt aanknopingspunten om prioriteiten te stellen. (Zie verder bijlage 2 – toezicht en handhaving).

- Voor de handhaving van de leeftijdsgrens wordt een BOA ingezet. In een jaarplan worden prioriteiten aangegeven voor plaatsen en tijden. Het jaarplan voor deze handhaving wordt onderdeel van het handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) dat tot nu toe alleen geldt voor bouwen en wonen. Daarmee is de jaarlijkse cyclus van evaluatie en bijstelling geborgd. Bij de opzet van het jaarplan wordt rekening gehouden met evenementen en incidenten.

Sancties bij wet en in samenspraak

Bij overtreding van de leeftijdsgrens moeten sancties worden opgelegd. De wet voorziet in sancties. Daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid om zelf sancties op te leggen. Zoals in het alcoholbeleid bij *handhaven in samenspraak* is verwoord, geven we er de voorkeur aan om samen met de vergunninghouders alternatieven te zoeken die naleving van de regels stimuleren.

- Het college gaat met de vergunninghouders alternatieven bespreken voor handhaving en sanctionering die naleving van de regels stimuleren. De afspraken daarover worden vastgelegd in een convenant. De hiervoor beschreven basiscontrole en handhaving door de BOA worden toegepast bij de vergunninghouders die zich niet aansluiten bij het convenant.

Gemeentelijk preventie- en handhavingsplan

De wetswijziging die ingaat per 1 januari 2014 bevat niet alleen een verhoging van de leeftijdsgrens. Ook wordt de gemeente verplicht om uiterlijk per 1 juli 2014 een preventie- en handhavingsplan op te stellen. Dat plan moet gelijktijdig vastgesteld worden met de nota gemeentelijk gezondheidsbeleid.

- Er is een nieuwe nota gemeentelijk gezondheidsbeleid in voorbereiding waarin met name de preventie van alcoholgebruik door jongeren wordt opgenomen. In de nota wordt bovendien verwezen naar de nota Regelgeving & Handhaving alcoholbeleid. Hiermee is voldaan aan de genoemde verplichting.

Bijlage 1 – Concept Algemene Plaatselijke Verordening, DHW

De regels die nu gelden voor vergunninghouders zijn verwerkt in artikel 2:15 van de Algemene Plaatselijke Verordening. Met het vaststellen van dit artikel voldoet de gemeente aan de verplichting om een verordening vast te stellen.

Artikel 2:15 Regulering paracommerciële rechtspersonen

1. Een paracommercieel rechtspersoon kan alcoholhoudende drank uitsluitend verstrekken vanaf één uur voor de aanvang en tot uiterlijk één uur na afloop van een activiteit die wordt uitgeoefend in verband met de statutaire doelen van die rechtspersoon.
2. Het verstrekken van alcoholhoudende drank op bijeenkomsten van persoonlijke aard is alleen toegestaan als deze verband houden met de doelstelling van de rechtspersoon.
3. Een paracommercieel rechtspersoon verstrekt geen alcoholhoudende drank tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard en bijeenkomsten die gericht zijn op personen welke niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van die rechtspersoon betrokken zijn als dit zou leiden tot oneerlijke mededinging.

Toelichting

Artikel 2:15 Regulering paracommerciële rechtspersonen

De gewijzigde Drank-en Horecawet (DHW) verplicht gemeenten bij verordening regels te stellen ter voorkoming van oneerlijke mededinging, waaraan paracommerciële rechtspersonen (sportverenigingen, dorpshuizen, kerkgenootschappen etc., die in eigen beheer horecafaciliteiten exploiteren) zich te houden hebben bij de verstrekking van alcoholhoudende drank. Deze regels zijn op zich geen nieuw fenomeen. Onder de oude wet werden dergelijke regels in de vorm van voorschriften en beperkingen verbonden aan de vergunning die paracommerciële rechtspersonen nodig hebben overeenkomstig artikel 3 van de DHW om een horecabedrijf te mogen uitoefenen. De voorschriften en beperkingen worden dus overgeheveld van de vergunning (die blijft bestaan) naar een algemene regel (de APV).

Het standpunt van de regering is dat, gelet ook op hun belangrijke maatschappelijke functie, er geen onnodige beperkingen moeten worden opgelegd aan de paracommerciële instellingen daar waar geen mededinging in het geding is en er geen sprake is van onverantwoorde verstrekking van alcohol, met name aan jongeren.

In artikel 2:15 lid 1 is de oude regeling opgenomen dat het schenken van alcoholhoudende drank in bijvoorbeeld sportkantines beperkt is vanaf één uur voor de aanvang van de wedstrijden tot één uur na afloop van de wedstrijden.

Lid 2 staat toe dat in het dorpshuis wel het afscheid van de beheerder van het dorpshuis met alcohol gevierd mag worden, maar niet diens verjaardag. Op grond van lid 3 is dit laatste wel toegestaan als er geen sprake is van mededinging. Dit is bij voorbeeld het geval in Nieuw-Balinge, waar wel een dorpshuis is, maar geen café of zalencentrum dat daardoor oneerlijke concurrentie zou kunnen ondervinden.

Bijlage 2 – Toezicht en handhaving in Midden-Drenthe

Toezichtsdoel

Het doel, beschreven in het beleidsplan “onder de 16 en daarboven met mate”, geldt tot nader order (met een aanpassing van de leeftijdsgrens):

Vanaf 2013 is het aantal personen uit de volgende groepen minimaal stabiel en daalt het aantal op termijn:

1. jongeren onder de 18 die alcohol drinken
2. ambulante hulpverleningscontacten van de VNN
3. inwoners die met bureau HALT of met justitie in aanraking zijn gekomen waarbij alcohol een factor is
4. inwoners die in het medische circuit zijn beland vanwege acute alcoholproblemen.

Het toezicht op de naleving van de Drank en Horecawet (DHW) is één van de instrumenten om uitvoering te geven aan dit beleidsdoel.

Soorten toezichtcontroles

Het toezicht op de DHW valt te onderscheiden in twee vormen van toezicht: basiscontroles en leeftijdsgrenzencontroles.

Basiscontroles

Dit betreft de toezichtactiviteiten die gericht zijn op de inrichting zelf (horecagelegenheden, paracommerciële horeca, evenementen, supermarkten/slijterijen). Het toezicht richt zich op de aanwezigheid en actualiteit van de vergunning en/of ontheffing, het voldoen aan de voorschriften bij de vergunning/ontheffing en andere bepalingen uit de DHW. Er zijn momenteel 125 bedrijven en instellingen die beschikken over een DHW-vergunning. Deze toezichtstaak wordt nu ook al door de gemeente uitgevoerd.

Voor de basiscontroles is binnen de afdeling Dienstverlening capaciteit beschikbaar. Bij continuering op hetzelfde niveau van het toezicht op de inrichtingen is hiervoor geen extra capaciteit noodzakelijk. Op dit moment is er geen aanleiding om het niveau te herzien, aangezien er zich de afgelopen jaren geen misstanden hebben voorgedaan of grove overtredingen geconstateerd zijn.

De basiscontroles hebben nadrukkelijk ook een preventieve werking. Overleg en samen-werking met drankverstrekkers kan leiden tot betere naleving van de DHW. De doelgroep weet waarom de regels er zijn.

Leeftijdsgrenzencontroles (artikel 20 DHW)

Dit betreft de toezichtactiviteiten die gericht zijn op het constateren van verstrekking van alcoholhoudende drank aan een jongeren onder de 18 jaar. Deze taak werd vóór 1 januari 2013 uitgevoerd door de Nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Zij

voerde deze taak uit op een laag niveau. Over 2012 heeft de NVWA bij de gemeente geen meldingen gedaan over overtredingen.

Voor deze toezichtactiviteiten is op dit moment binnen de eigen organisatie geen capaciteit beschikbaar. Op grond van de ministeriële regeling “Regeling toezichthoudende ambtenaren Drank- en Horecawet” zijn eisen vastgelegd, die worden gesteld aan de DHW-toezichthouder. De toezichthouder moet Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) zijn en moet een examen over de DHW met goed gevolg hebben afgelegd. De belangrijkste reden dat DHW-toezichthouders ook moeten beschikken over een BOA-bevoegdheid, is dat zij dan ook de artikelen van strafrechtelijke aard (bestuurlijke boete) kunnen handhaven.

Advies leeftijdsgrenzencontroles in Midden-Drenthe

Gekwalificeerde BOA

Binnen de organisatie is geen medewerker aanwezig die voldoet aan de gestelde criteria, hiervoor dient derhalve een oplossing gezocht te worden. De gemeenteraad heeft voor het toezicht op de DHW voor 2014 een budget van € 10.000 beschikbaar gesteld. Dit budget kan gebruikt worden voor de inhuur van een gekwalificeerde BOA, die de leeftijdsgrenzencontroles kan uitvoeren.

Jaarplanning BOA

De toezichtactiviteiten (basis- en leeftijdcontroles) worden jaarlijks, in overleg tussen de Ambtenaar Openbare orde en Veiligheid en de Medewerker Overige Vergunningen vastgelegd in een jaarplanning. Die planning wordt bepaald op basis van de ervaringen van de genoemde medewerkers, voorgevallen incidenten en potentiële hotspots. Hotspots zijn locaties, waar alcoholhoudende dranken verstrekt worden en de kans op overtreding van de DHW hoog is.

Uitvoeringsprogramma in HUP

De jaarplanning wordt aan het jaarlijkse Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) toegevoegd. Het HUP wordt vervolgens ter besluitvorming aan het college voorgelegd, zodat de uitvoering van het toezicht op de DHW bestuurlijk geborgd wordt. Analooch aan de Wabo-toezichttaken wordt ook van de DHW-toezichttaken verslag gedaan in het (voor de Wabo verplichte) jaarverslag. Op basis van de toezichtresultaten kan de jaarplanning voor het nieuwe jaar opgemaakt worden. Hierdoor is er ook voor de DHW-toezichttaken een cyclus van planning en control.