

De bestuurlijke boete

in de Drank- en Horecawet

Naam: Sebastian Rollé
Studentnummer: 2046072
Afstudeerdocent: mr. G.J.W.M. Kipping
Afstudeermentor: J.J.F.L. Peijs
Gemeente Steenbergen
23 mei 2014

De bestuurlijke boete in de Drank- en Horecawet

Naam: Sebastian Rollé
Studentnummer: 2046072
Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Locatie: Tilburg
Opleiding: HBO-Rechten

Afstudeerperiode: 10 februari 2014 t/m 16 mei 2014
Afstudeerorganisatie: gemeente Steenbergen

Naam afstudeermentor: J.J.F.L. Peijs
Naam eerste afstudeerdocent: mr. G.J.W.M. Kipping
Naam tweede afstudeerdocent: R. Kerstens-Van Tol

Classificatie: Intern
Plaats: Steenbergen
Datum: 23 mei 2014

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van mijn onderzoek naar de bestuurlijke boete in de Drank- en Horecawet. Hierbij zijn de gevolgen van de invoering van de bestuurlijke boete in het handhavingsbeleid van de gemeente Steenbergen in beeld gebracht, waarbij de vergelijking is gemaakt met de bestuurlijke strafbeschikking. Deze scriptie vormt het sluitstuk van vier jaren opleiding aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys, waar ik gedurende die periode met plezier naar school ben gegaan.

Dit rapport is bestemd voor de gemeente Steenbergen, maar ook voor gemeenten die met haar samenwerken en hun licht op willen doen over de bestuurlijke boete. Door gebruik te maken van jurisprudentie, literatuur en praktijkonderzoek, ben ik in dit onderzoeksrapport tot een aantal conclusies en aanbevelingen gekomen. Ik hoop dat de opdrachtgever, de gemeente Steenbergen, mijn aanbevelingen kan gebruiken bij het gebruik van de bestuurlijke boete in de Drank- en Horecawet.

Voor de totstandkoming van deze scriptie zijn ruim 6550 kilometers per auto afgelegd, 420 koppen thee zonder suiker genuttigd en is gebruik gemaakt van de expertise van mijn stagementor. Graag wil ik de heer J. Peijs dan ook hartelijk danken voor zijn begeleiding gedurende de stageperiode en voor de hartelijkheid waarmee ik ontvangen ben als stagiair.

Ook dank ik de gemeente Steenbergen en al haar ambtenaren voor de hartelijke en prettige stageperiode. De gemeente Steenbergen heb ik ervaren als een fijne werkplek, waarbij collega's oprecht geïnteresseerd zijn. Ook de heer P. Le Brun, mevrouw E. De Milliano en de heer N. Damman wil ik danken voor het verschaffen van nuttige informatie. Mevrouw N. Ghorbandi, mevrouw D. Schalk en mevrouw C. van Weert dank ik ook voor hun feedback tijdens het proces.

Daarnaast ben ik ook mijn eerste afstudeerdocent dank verschuldigd, de heer G. Kipping, voor zijn kritische blikken en hulp bij het opstellen van het onderzoeksplan en begeleiding bij het afstuderen. Daarbij dank ik ook mevrouw R. Kerstens-Van Tol, voor haar rol als tweede afstudeerdocent. Tot slot spreek ik een dankwoord uit naar mijn ouders, die mij onvoorwaardelijk steunen en mij de kans boden om te gaan studeren.

Sebastian Rollé

Steenbergen, mei 2014

Inhoud

Samenvatting

Lijst van afkortingen

Hoofdstuk 1	Inleiding	15
1.1	Korte beschrijving organisatie	15
1.2	Werkzaamheden organisatie	15
1.3	Probleembeschrijving	15
1.4	Centrale vraag	16
1.4.1	Deelvragen	17
1.5	Doelstelling	17
1.6	Onderzoeksmethodiek	17
1.7	Leeswijzer	17
Hoofdstuk 2	Gewijzigde Drank- en horecawet	18
2.1	Historisch perspectief	18
2.2	Wijzigingen DHW 2013	19
2.3	Wijzigingen DHW 2014	21
2.4	Mogelijkheden inzet handhavinginstrumenten DHW	21
2.4.1	Strafrechtelijke handhaving	21
2.4.2	Bestuurlijke waarschuwing	21
2.4.3	Sluiting inrichting APV	22
2.4.4	Herstelsancties	22
2.4.4.1	Last onder bestuursdwang	22
2.4.4.2	Last onder dwangsom	23
2.4.4.3	Intrekking vergunning	23
2.4.5	Schorsen vergunning	24
2.4.6	Toegang ontzeggen	24
2.4.7	Three strikes out	24
2.4.8	Punitieve sancties	24
2.4.9	Cumulatie en samenloop	25
2.4.9.1	Cumulatie van sancties	25
Hoofdstuk 3	Verschil bestuurlijke boete & bestuurlijke strafbeschikking	27
3.1	De bestuurlijke boete in het algemeen	27
3.1.1	Historisch perspectief	27
3.1.2	Bestuurlijke boete & EVRM	28
3.1.3	Toetsing rechter & bewijsvoering	30
3.1.3.1	Toetsing rechter	30
3.1.3.2	Bewijsregeling	31
3.1.3.3	Onrechtmatig verkregen bewijs	31
3.1.4	Verjaring	32
3.2	Bestuurlijke boete in de DHW	32
3.2.1	Historisch perspectief	32
3.2.2	Boa's en burgemeester	33
3.2.3	Beboetbare feiten bestuurlijke boete DHW	34
3.2.4	Beboetbare feiten WED	35
3.2.5	Procedure opleggen bestuurlijke boete	35
3.2.5.1	Rechtsbescherming	36
3.3	Bestuurlijke strafbeschikking	37
3.3.1	Historisch perspectief	37
3.3.2	Beboetbare feiten en hoogte	37

3.3.3	Procedure opleggen bestuurlijke strafbeschikking	38
3.3.3.1	Rechtsbescherming	38
3.3.3.2	Bestuurlijke strafbeschikking & EVRM.....	38
Hoofdstuk 4	Steenbergs beleid t.a.v. drank en horeca.....	39
4.1	Huidig beleid drank en horeca gemeente Steenbergen	39
4.1.1	Algemene plaatselijke verordening 2013	39
4.1.2	Horecabeleid Gemeente Steenbergen.....	39
4.1.2.1	Exploitatievergunning.....	40
4.1.2.2	Leeftijdsgrens.....	40
4.1.2.3	Artikel 35 ontheffing	40
4.1.3	Evenementenbeleid gemeente Steenbergen	40
4.1.4	Beleidsontwikkeling	40
4.1.5	Handhavingsbeleidsplan 2012-2016.....	41
4.1.5.1	Handhavingsbeleidsplan	41
4.1.5.2	Uitvoeringsprogramma 2014	41
4.1.5.3	Sanctiestrategie	42
4.2	Bovenlokale samenwerking DHW.....	43
4.2.1	Boa-pool & koepelnotitie.....	43
4.2.2	Oprichting Boa-pool.....	44
4.3	Sanctiebeleid samenwerkende gemeenten	45
Hoofdstuk 5	Gevolgen bestuurlijke boete DHW.....	46
5.1	Boa-pool.....	46
5.1.2	DHW-controles	46
5.1.3	Praktische gevolgen	48
5.2	Bezwaar en beroep	48
5.3	Pilot Decentraal Toezicht DHW	48
5.4	Financieel kader	49
5.4.1	Boa-pool.....	49
5.4.2	PV-vergoeding CJIB	49
5.4.3	Bezwaar en beroep	50
5.5	Bestuurlijke boete & Boa-pool in de toekomst	51
Hoofdstuk 6	Conclusies & aanbevelingen.....	52
6.1	Conclusies.....	52
6.1.1	De bestuurlijke boete	52
6.1.2	Verschillen bestuurlijke strafbeschikking.....	53
6.1.3	Sancties DHW	54
6.1.4	Beleid	55
6.1.5	Gevolgen bestuurlijke boete	56
6.2	Aanbevelingen.....	57
Hoofdstuk 7	Evaluatie.....	59
Bronnenlijst	60
Bijlagen		
Bijlage 1	Organisatiestructuur gemeente Steenbergen.....	VI
Bijlage 2	Verantwoording.....	VII
Bijlage 3	Collegebesluiten oprichting Boa-pool.....	VIII
Bijlage 4	Overzicht wetgeving met bestuurlijke boete	XVII
Bijlage 5	Correspondentie E. De Milliano, gemeente Bergen op Zoom.....	XIX
Bijlage 6	Cumulatie sancties DHW	XX
Bijlage 7	Beboetbare feiten bestuurlijke boete DHW	XXI

Bijlage 8 Procedure opleggen bestuurlijke boete	XXIII
Bijlage 9 Procedure opleggen bestuurlijke strafbeschikking	XXIV
Bijlage 10 Koepelnotitie Advies samenwerkende gemeenten DHW.....	XXV
Bijlage 11 Bestuursopdracht oprichting Boa-pool	XXXIX
Bijlage 12 Samenwerkingsovereenkomst Baroniegemeenten	XLIV
Bijlage 13 Samenwerkingsovereenkomst Steenbergen	LII
Bijlage 14 Jaarverslag 2013	LVIII
Bijlage 15 PV-vergoeding Steenbergen.....	LXVI
Bijlage 16 Brabants Alcohol- en Horecasanctiebeleid.....	LXVIII
Bijlage 17 Hoofdstuk 4 Sanctiebeleid Tholen.....	LXXXVIII
Bijlage 18 Sanctietabel Alcohol- en Horecasanctiebeleid	LXXX
Bijlage 19 Actiepunten bijeenkomst Boa-pool 8 april 2014	LXXXV
Bijlage 20 Adviesnota uitbreiding non-alcoholzone.....	LXXXVI
Bijlage 21 Notities gesprek Jürgen Peijs, gemeente Steenbergen.....	XC
Bijlage 22 Gespreksverslag Kristof de Bie, gemeente Woensdrecht.....	XCI
Bijlage 23 Prioriteitenlijst Brabants Alcohol- en Horecasanctiebeleid.....	XCII

Samenvatting

De gemeente Steenberghe heeft de opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de invoering van de bestuurlijke boete in het gemeentelijk handhavingsbeleid in het kader van handhaving van de Drank- en Horecawet. De bestuurlijke boete is namelijk een nieuw handhavingsinstrument voor de gemeente, dit in tegenstelling tot de bestuurlijke strafbeschikking wat thans wordt ingezet. Het onderzoek is uitgevoerd door Sebastian Rollé, vierdejaars student aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys. De centrale vraag in dit onderzoek is welke aanbevelingen betreffende de handhaving van de Drank- en Horecawet kunnen worden afgeleid uit de invoering van de bestuurlijke boete in het gemeentelijk handhavingsbeleid.

Het doel van dit onderzoek is om op 4 juni 2014 een onderzoeksrapport te overhandigen aan de gemeente Steenberghe, waarin de juridische gevolgen van het invoeren van de bestuurlijke boete in het kader van de Drank- en Horecawet in de gemeente Steenberghe in kaart zijn gebracht. Hierbij worden in dit onderzoeksrapport aanbevelingen gedaan hoe kan worden omgegaan met de bevoegdheid om bestuurlijke boeten op te leggen. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van diverse onderzoeksmethodes. Zo zijn enkele interviews afgenomen, werden rechtsbronnen en literatuur onderzocht en kwam jurisprudentie-onderzoek aan bod.

De belangrijkste resultaten uit het onderzoek zijn dat de invoering van de bestuurlijke boete in het gemeentelijk handhavingsbeleid van de gemeente Steenberghe geen ingrijpende gevolgen met zich brengt. Veel zaken zijn geregeld in een bovenlokale Boa-pool, waarin bovendien met externe Boa's wordt gewerkt. Echter is het toepasselijke sanctiebeleid niet actueel en kunnen concrete beleidsregels omtrent de bestuurlijke boete opgesteld worden.

De belangrijkste conclusies die getrokken kunnen worden uit het onderzoek zijn dat de bestuurlijke boete een *criminal charge* is in de zin van het EVRM. Hierdoor dient een Boa een overtreder de cautie af te nemen als deze wordt gehoord en gelden eisen ten aanzien van de bewijsvoering en motivering van het boeterapport. De boete kan niet opgelegd worden voor de strafbaarstelling van jongeren met alcoholhoudende drank. Over het algemeen zijn de verschillen tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking beperkt. De belangrijkste verschillen zitten in de afhandeling van de zaken die bij de boete voor rekening komt van de gemeente en niet van het OM.

Voor een overtreding van de Drank- en Horecawet zijn sancties te combineren, mits hierbij ongewenste cumulatie wordt voorkomen. Zo kan de boete opgelegd worden naast een herstelsanctie, maar kunnen herstelsancties niet gecombineerd worden met strafrechtelijke sancties. Het toezicht op de naleving van de DHW is geregeld in een Boa-pool, waarbij meerdere gemeenten samenwerken. Op hoofdlijnen komt het sanctiebeleid van de samenwerkende gemeenten overeen met elkaar en met dat van de gemeente Steenberghe. Maar van uniform beleid is geen sprake. Over het algemeen wordt aangesloten bij het Brabants Alcohol- en horecasanctiebeleid, maar worden lokale accenten toegevoegd. De sanctietabel bij het Steenberghe sanctiebeleid is niet erg duidelijk in de uitleg ervan, wat kan leiden tot onduidelijkheid over de op te leggen sancties.

De belangrijkste aanbevelingen die gedaan worden aan de gemeente zijn om de betrokken juridisch medewerkers zich te laten verdiepen in de materie, waarbij de verschillen met de bestuurlijke strafbeschikking van belang zijn. Daarnaast wordt aanbevolen de sanctietabel van het sanctiebeleid te actualiseren en de PV's van bevindingen bij een overtreding van de Drank- en Horecawet te laten controleren door juridisch medewerkers. Ook is aan te bevelen om het sanctiebeleid van de aan de Boa-pool deelnemende in lijn met elkaar te brengen. Tot slot is het aan te bevelen om beleid te creëren omtrent de bestuurlijke boete. Hierin kan concreet gemotiveerd worden waarom en in welke situaties voor de oplegging van een bestuurlijke boete wordt gekozen. Dit schept duidelijkheid over de op te leggen sancties.

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
APV	Algemene plaatselijke verordening
Asv	Afvalstoffenverordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BZK	Minister(ie) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
College	College van burgemeester en wethouders
CSV	Coördinatiewet Sociale Verzekering
CTW	Commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten
DHW	Drank- en Horecawet
ECLI	European Case Law Identifier
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
GBA	Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
HR	Hoge Raad
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
Jo.	Juncto
MAM	Moerdijks Afwegingsmodel
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar ministerie
PV	Proces-verbaal
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
VWS	Minister(ie) van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAHV	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
WED	Wet op de economische delicten
Wet Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
WBBOOR	Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering

Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal eerst een korte beschrijving van de organisatie aan bod komen. Vervolgens wordt de probleembeschrijving uiteengezet in §1.2. Hieruit vloeien de centrale vraag en deelvragen van dit onderzoek voort die in §1.3 zijn opgenomen. Tevens komt in §1.4 de doelstelling van dit rapport aan bod, waarna in §1.5 de onderzoeksmethodiek wordt toegelicht. Tot slot bevat §1.6 de leeswijzer.

1.1 Korte beschrijving organisatie

De gemeente Steenbergen is één van de 403 gemeenten waarbij ongeveer 150 ambtenaren werkzaam zijn, verspreid over vijf afdelingen.¹ De gemeente ontstond in 1997 uit een fusie van de gemeenten Steenbergen, Dinteloord, Nieuw-Vossemeer en Prinsenland. Tegenwoordig bestaat de gemeente uit de kernen Steenbergen, Kruisland, Nieuw-Vossemeer, De Heen, Welberg en Dinteloord. Het inwoneraantal bedroeg op 1 januari 2013 23.404, waarmee Steenbergen een relatief kleine gemeente is.² Met een oppervlakte van 160 km² is de gemeente Steenbergen echter de op één na grootste gemeente van Noord-Brabant qua oppervlakte. De heer J. Vos is momenteel burgemeester en vormt samen met vier wethouders het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college). Mevrouw A. Leloux staat aan het hoofd van de ambtelijke organisatie als gemeentesecretaris.

1.2 Werkzaamheden organisatie

De werkzaamheden van de gemeente Steenbergen zijn erg divers. Het varieert van het afgeven van reisdocumenten en het verlenen van vergunningen voor bijvoorbeeld bouwprojecten of evenementen tot het verlenen van subsidies in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) en jeugd en gezin. Hierbij dient de gemeente zich te houden aan nationale wet- en regelgeving, maar kan zij ook zelf regelgeving opstellen zoals een Algemene plaatselijke verordening (hierna: APV).

1.3 Probleembeschrijving

Op 1 januari 2013 trad de nieuwe Drank- en Horecawet in werking (hierna: DHW).³ Dit bracht met zich dat de uitvoering, het toezicht en handhaving van de DHW bij de gemeenten is komen te liggen. Daarnaast is niet langer het college, maar de burgemeester het bevoegd gezag en is het toezicht van de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (hierna: NVWA) op de DHW vervallen. Per 1 januari 2014 is de leeftijdsgrens voor het kopen van alcoholhoudende drank verhoogd van zestien naar achttien jaar. Daarnaast kregen gemeenteraden de bevoegdheid om toegangsleeftijden voor de horeca te koppelen aan sluitingstijden en prijsacties zoals stuntprijzen of *happy hours* zelf te reguleren.⁴ Om de Drank- en Horecawet te kunnen handhaven, werd in 2005 de bestuurlijke boete in de DHW geïntroduceerd.⁵ Dit was voor de DHW een nieuw handhavingsinstrument voor de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS). Met de wijziging van de DHW is per 1 januari 2013 niet langer de minister, maar de burgemeester hiertoe bevoegd.

Tot en met 1 januari 2014 gold geen handhavingplicht voor gemeenten in het kader van de DHW. Vanaf 1 januari 2013 waren gemeenten in staat zich voor te bereiden op de overgang naar de nieuwe Wet. Zij konden hiertoe toezichthouders van de NVWA inschakelen voor handhaving van de DHW.⁶

¹ Zie bijlage 1.

² 'Loop der bevolking 2013', *Gemeente Steenbergen* 14 april 2014, Gemeente-steenbergen.nl (zoek op *loop der bevolking 2013*).

³ *Stb.* 2012, 237.

⁴ Artt. 25b en 25d DHW.

⁵ Met de afkorting 'DHW' wordt in deze context de Wet van 2005 bedoeld; zie ook *Kamerstukken II*, 2003/04, 29299, 3 (MvT).

⁶ Art. 5 Wijzigingswet Drank- en Horecawet (terugdringing alcoholgebruik), *Stb.* 2012, 237.

Die periode is inmiddels verstreken en moet de gemeente Steenbergen zorg dragen voor handhaving van de DHW. Hiervoor heeft het college gekozen om, onder andere, de bestuurlijke boete in te gaan zetten.⁷

Waar de gemeente Steenbergen echter tegenaan loopt, is dat de bestuurlijke boete in het kader van de DHW een nieuw handhavingsinstrument is waar zij nog geen ervaring mee heeft. In 2009 had de gemeente namelijk de keuze tussen twee handhavingsinstrumenten met betrekking tot overlast in de openbare ruimte, namelijk de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete overlast.⁸ Het college besloot de bestuurlijke strafbeschikking in te voeren, waardoor logischerwijs geen ervaring is opgedaan met de bestuurlijke boete.⁹ De bestuurlijke strafbeschikking kan echter niet langer ingezet worden om de DHW te handhaven.¹⁰ Hierom heeft het college besloten om onder andere de bestuurlijke boete in te gaan zetten voor de handhaving van de DHW en daarbij de samenwerking op te zoeken met omliggende gemeenten.¹¹ Hierbij is het aan de gemeente Steenbergen om te bepalen wanneer, waar en hoe de burgemeester in bepaalde situaties gebruik maakt van zijn bevoegdheid om een bestuurlijke boete of andere sancties op te leggen. Met behulp van het opstellen van beleid kan de gemeente hier duidelijkheid over scheppen in het kader van het rechtszekerheidsbeginsel en andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In het bij het Handhavingsbeleidsplan 2012-2016 behorende Uitvoeringsprogramma 2014 is de sanctiestrategie van de gemeente Steenbergen vastgelegd. Hierin is in samenwerking met negen andere gemeenten besloten om het Brabants Alcohol- en Horecasanctiebeleid als basis te gebruiken voor het beleid omtrent het opleggen van sancties. Hierbij is door de samenwerkende gemeenten het Brabants beleid aangepast door de bestuurlijke boete erin op te nemen. Dit Uitvoeringsprogramma is echter vastgesteld door het college voordat de gemeente besloot om de bestuurlijke boete in het kader van de DHW in te voeren. Er is daarom nog weinig over bekend bij de gemeente.

Dit in combinatie met het feit dat de bestuurlijke boete in de DHW een nieuw handhavingsinstrument is voor de burgemeester van Steenbergen, maakt dat hij wil weten hoe om gegaan kan worden met de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Daarnaast is de vraag welke juridische gevolgen de invoering van de bestuurlijke boete met zich meebrengt. Zo kan de burgemeester inzicht krijgen in de juridische aspecten van het invoeren van de bestuurlijke boete en zich gedegen voorbereiden op de inzet van de bestuurlijke boete voor handhaving van de DHW door bijvoorbeeld bestaand beleid te actualiseren.

1.4 Centrale vraag

De vraag die centraal staat in het onderzoek luidt:

Welke aanbevelingen betreffende de handhaving van de DHW kunnen worden afgeleid uit de invoering van de bestuurlijke boete in het gemeentelijk handhavingsbeleid?

⁷ B&W Besluitenlijst van de vergadering van het college van de gemeente Steenbergen van 28 januari 2014, nr. 4, gemeente Steenbergen; zie ook bijlage 11.

⁸ Zie ook de Wet OM-afdoening en de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte.

⁹ Besluitenlijst van de vergadering van het college van de gemeente Steenbergen van 29 juni 2010, nr. 26, gemeente Steenbergen.

¹⁰ *Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten 2012.*

¹¹ Zie voetnoot 8.

1.4.1 Deelvragen

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden wordt een antwoord gezocht op de volgende deelvragen:

1. Welke handhavingsmogelijkheden zijn er voor de DHW?
2. Waarin verschilt de bestuurlijke boete van een bestuurlijke strafbeschikking?
3. Hoe ziet het huidige Steenbergse handhavingbeleid met betrekking tot drank- en horeca er uit?
4. Wat zijn de gevolgen van de inzet van de bestuurlijke boete in het kader van de nieuwe Drank- en Horecawet in de gemeente Steenbergen?

1.5 Doelstelling

Uiterlijk 4 juni 2014 ontvangt de gemeente Steenbergen, afdeling Beleid en in het bijzonder de burgemeester, een onderzoeksrapport waarin de juridische gevolgen van het invoeren van de bestuurlijke boete in het kader van de nieuwe Drank- en Horecawet in de gemeente Steenbergen in kaart zijn gebracht. Tevens worden in dit onderzoeksrapport aanbevelingen gedaan hoe kan worden omgegaan met de bevoegdheid van de burgemeester om bestuurlijke boeten op te leggen. Hierdoor wordt inzicht verkregen in de juridische aspecten van de bestuurlijke boete en kan de burgemeester zich gedegen voorbereiden op de inzet van dit handhavingsinstrument voor handhaving van de DHW door bijvoorbeeld bestaand beleid te actualiseren.

1.6 Onderzoeksmethodiek

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van diverse onderzoeksmethoden welke verantwoord dienen te worden. De lezer kan anders immers niet controleren of het onderzoek objectief, onbevooroordeeld en methodisch verantwoord is uitgevoerd.¹² In bijlage 2 is per deelvraag opgenomen welke onderzoeksmethode is gebruikt. Hiervoor is gekozen in verband met de beperkte omvang van deze scriptie. Op deze manier wordt geen afbreuk gedaan aan de methodische verantwoording van dit onderzoek. Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van inhoudsanalyses en zijn enkele interviews afgenomen. Het bleek dat veel informatie uit de ter beschikking gestelde schriftelijke gewonnen kon worden, waardoor niet gekozen is om veel interviews af te nemen. Ook is een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek uitgevoerd, waardoor veel informatie ingewonnen werd. Tot slot is gebruik gemaakt van onderzoek naar jurisprudentie, ter motivatie en bevestiging van hetgeen dat onderzocht werd.

1.7 Leeswijzer

Dit hoofdstuk dient ter inleiding van het onderzoeksrapport. Vervolgens wordt in hoofdstuk twee ingegaan op de historie en wijzigingen van de DHW, waarbij de handhavingsinstrumenten in het kader van de DHW aan bod komen. Hierbij wordt onder andere de cumulatie van sancties met betrekking tot de bestuurlijke boete besproken. In hoofdstuk drie komt de bestuurlijke boete zelf aan de orde, waarbij het verschil tussen dit instrument en de bestuurlijke strafbeschikking wordt besproken.

Hoe de gemeente vervolgens omgaat met haar bevoegdheden om te handhaven in het kader van de DHW in haar beleid, is onderzocht in hoofdstuk vier. Ook wordt in dit hoofdstuk de bovenlokale samenwerking in de vorm van een Boa-pool besproken. Wat de bestuurlijke boete in de DHW als gevolgen met zich meebrengt, wordt in hoofdstuk vijf besproken. Hierbij komen zowel de Boa-pool als een financieel aspect aan bod. In hoofdstuk zes zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen, die antwoord geven op de centrale vraag. Tot slot komt in hoofdstuk zeven een korte evaluatie aan bod met betrekking tot het procesverloop van de totstandkoming van deze scriptie. De bijlagen zijn separaat van dit rapport aangeleverd.

¹² Van Schaaijk 2011, p. 92.

Hoofdstuk 2 Gewijzigde Drank- en horecawet

In dit hoofdstuk worden beknopt de belangrijkste wijzigingen en historie van de DHW besproken. Op de wijzigingen zal niet tot in detail worden ingegaan, aangezien het informatie betreft die over het algemeen bekend is bij de lezer.

2.1 Historisch perspectief

Drankgebruik is van alle tijden, maar aan het eind van de negentiende eeuw werd drankgebruik gezien als een vlucht uit de slechte leef- en werkomstandigheden. Lage lonen en sociale onzekerheid speelden hierin een rol. Als gevolg van deze sociale wantoestanden sloeg het drankgebruik om naar drankmisbruik. Daarom besloot de overheid om in 1881 de eerste Drankwet in te voeren, met als doel het terugdringen van het drankmisbruik en van de factoren die het misbruik versterkten.¹³

Deze doelstellingen werden nagestreefd door zich te richten op vermindering van het aantal verkooppunten van drank en hierdoor openbare dronkenschap aan te pakken. In de praktijk bleek de Drankwet 1881 niet succesvol in het terugdringen van alcoholisme, omdat het drankmisbruik zich niet uitsluitend in openbare dronkenschap uit. Hierdoor bleek de Drankwet 1881 tekort te schieten. Daarom werd in 1904 een aantal wijzigingen doorgevoerd, waarbij bedrijven voortaan aan bepaalde inrichtingseisen moesten voldoen. Daarnaast werd de inspecteur geïntroduceerd.¹⁴

In 1931 volgde de nieuwe Drankwet waarin het maximumstelsel ingevoerd werd.¹⁵ Het aantal locaties waar (sterke) drank verkocht mocht worden en een vergunning werd afgegeven, werd afhankelijk gesteld van het aantal inwoners van een gemeente. Daarnaast werden scherpere eisen gesteld aan het horecabedrijf in verband met hygiëne en eisen met betrekking tot de zedelijkheid en sociale hygiëne of vakkennis van de vergunninghouder.¹⁶

Het idee van een maximumstelsel raakte een aantal decennia later uit de tijd door opkomend toerisme, recreatie en sociaal verkeer. Door het aantal vergunningen te beperken, steeg bovendien de waarde van een vergunning. Dit werkte de handel in vergunningen in de hand. Het maximumstelsel werd daarom op 1 november 1967 afgeschaft met de inwerkingtreding van de Drank- en Horecawet 1964.¹⁷ Het uitgangspunt van deze wet was dat iedereen, mits aan voorwaarden voldaan, een horecabedrijf kon starten. Voor het eerst werd gesproken van Drank- en Horecawet, in plaats van Drankwet. De reden hiervan is dat de Drank- en Horecawet regels bevat met betrekking tot zowel het slijtersbedrijf als het horecabedrijf.¹⁸

In de jaren die hierop volgden, is de Wet meerdere malen gewijzigd en is de insteek van drank- en horecawetgeving veranderd. Werd de drank- en horecawetgeving eerst ingezet in het kader van de volksgezondheid, in de loop der jaren is dit verschoven naar de wetgeving als instrument om de openbare orde en veiligheid te handhaven.

Pas in 2000 vond een algehele herziening van de Wet plaats en op 1 november 2000 trad de Drank- en Horecawet in werking.¹⁹ Het was de bedoeling om de Wet te vereenvoudigen, overzichtelijker te maken en om het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen. Zo werd de verplichting opgenomen om de leeftijd van een koper van sterk- of zwakalcoholhoudende drank vast stellen in verband met de toen geldende minimumleeftijden. Ook werd de verkoop van zwakalcoholhoudende dranken in benzinstations verboden.

¹³ *Stb.* 1881, 97; zie ook *Kamerstukken II* 1961/62, 6811, 3, p. 12.

¹⁴ Joosten 2013, p. 1.

¹⁵ *Stb.* 1931, 476.

¹⁶ Morra 2005.

¹⁷ *Stb.* 1964, 386; zie ook *Kamerstukken II* 1961/62, 6811, 3, p. 14.

¹⁸ *Kamerstukken II* 1961/62, 6811, nr.3, p.16.

¹⁹ *Stb.* 2000, 184.

Daarnaast kon het bevoegd gezag nu de drank- en horecaverunning intrekken als er gevaar bestond dat de vergunning misbruikt zou worden. De basis hiervoor is de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob).²⁰ Hiermee kan de overheid voorkomen dat zij criminele activiteiten faciliteert.

Een aantal jaren na de algehele herziening in 2000 werd in 2004 de bestuurlijke boete als handhavinginstrument van de DHW ingevoerd.²¹ De minister van VWS was bevoegd om de bestuurlijke boete op te leggen, welke bevoegdheid gemandateerd was aan de NVWA, welke belast was met het toezicht en handhaving van de DHW. In paragraaf 3.2.1 zal hier dieper op ingegaan worden.

2.2 Wijzigingen DHW 2013

Recentelijk werd een aantal belangrijke wijzigingen van de DHW doorgevoerd. Dit resulteerde in de DHW die op 1 januari 2013 in werking trad.²² Het doel was om het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen, verstoring van de openbare orde in het kader van alcoholgebruik aan te pakken en het verminderen van administratieve lasten.²³ De belangrijkste wijzigingen worden in tabel 2.1 weergegeven en vervolgens beknopt toegelicht.

Wijzigingen DHW 2013 ²⁴	Artikel DHW
Burgemeester bevoegd gezag	3, 11
Decentralisatie toezicht	41, 44a, 44aa
Interbestuurlijk toezicht vervalt	-
Strafbaarstelling jongeren	45
Verordende bevoegdheid	25a t/m 25d
3-strikes-out	19a
Schorsing vergunning	32
Verordening paracommercie	4, 5, 6, 8, 9, 24
Vereenvoudiging vergunningenstelsel	8, 9, 29, 30a, 31, 35

Tabel 2.1 Wijzigingen DHW 2013

Burgemeester bevoegd gezag

Met ingang van 1 januari 2013 is de burgemeester en niet het college het bevoegd gezag voor zowel het verlenen van vergunningen als het toezicht en handhaving van de DHW.

Decentralisatie toezicht

De DHW bracht met zich dat de verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving van de DHW volledig bij de gemeenten kwam te liggen. Omdat gemeenten al verantwoordelijk waren voor de vergunningverlening, betekent deze wijziging dat de gemeente *volledig* verantwoordelijk is voor de uitvoering van de DHW. Doordat de gemeenten nu zelf toezicht moeten houden, kunnen zij beter op de lokale situatie inspelen. De periode van 1 januari 2013 tot 1 januari 2014 gold als een periode waarin gemeenten voor het toezicht de controleurs van de NVWA in konden zetten. Dit was een jaar om gemeenten in staat te stellen zich voor te bereiden op de DHW.

²⁰ Morra 2005.

²¹ *Stb.* 2004, 429.

²² *Stb.* 2012, 237.

²³ Handreiking Drank- en Horecawet 2012.

²⁴ Hierbij is gebruik gemaakt van de Handreiking Drank- en Horecawet 2012; zie ook *Stb.* 2012, 237.

Interbestuurlijk toezicht vervalt

Het toezicht op de uitvoering van de DHW door gemeenten lag voorheen bij de NVWA. Deze controlerende functie is vervallen en maakt nu onderdeel uit van de algemene controlerende taak van de gemeenteraad. Dit past in het kader van decentralisatie van het toezicht op de DHW.

Strafbaarstelling jongeren

Het was jongeren onder de zestien jaar verboden om alcoholhoudende drank bij zich te hebben op voor publiek toegankelijke plaatsen. Onder deze plaatsen vallen de openbare weg, treinstations, winkelcentra, plantsoenen, portieken, stadions, postkantoren, gemeentehuizen, parkeergarages en horecabedrijven. Supermarkten en slijterijen zijn van dit verbod uitgezonderd.²⁵ Voor de wijziging werd onderscheid gemaakt tussen sterk- en zwak alcoholhoudende drank, waarbij mixdrankjes onder sterk alcoholhoudende drank viel.²⁶ Nu is dit onderscheid niet langer opgenomen in de DHW. Waar voorheen slechts de drankverstrekker beboet kon worden, ligt nu ook de verantwoordelijkheid bij de jongere zelf. Handhaving hiervan is strafrechtelijk van aard en geschiedt door middel van een politiestrafbeschikking.²⁷

Verordende bevoegdheid

Nieuw in de DHW per 1 januari 2013 was de verordende bevoegdheid van de gemeente om bij verordening aanvullende regels vast te stellen op grond van de DHW. Dit is al langer mogelijk op grond van de Gemeentewet. Bij de DHW gaat het om regels met betrekking tot het koppelen van toegangsleeftijden aan de sluitingstijden van horeca, het reguleren van prijsacties en het beperken of verbieden van zogenoemde *happy hours*. Dit stelt gemeenten in staat om regelgeving aan de lokale situatie of problematiek aan te passen.

Nieuwe handhavingsinstrumenten

De burgemeester heeft per 1 januari 2013 twee nieuwe sanctiemiddelen tot zijn beschikking om de verstrekking van alcohol aan jongeren onder de zestien jaar te verminderen. Hierbij gaat het om de sanctie *three strikes out* en het schorsen van de vergunning van het bedrijf. In paragraaf 2.4.7 zal hier verder op ingegaan worden.

Verordening paracommercie

Bij paracommercie gaat het om bijvoorbeeld (sport)verenigingen of buurthuizen waar alcoholhoudende drank wordt geschonken. Met de DHW is de gemeente verplicht om een verordening vast te stellen waarin regels opgenomen zijn met betrekking tot paracommercie. Hierin worden onder andere de dagen en tijden opgenomen waarop het toegestaan is om alcohol te schenken. De gemeenten mogen onderscheid maken tussen de aard van de paracommerciële instelling. Studentenverenigingen kunnen hierdoor aan andere regels gebonden zijn dan buurthuizen. Uiterlijk 1 januari 2014 hadden gemeenten de gelegenheid om een dergelijke verordening vast te stellen.

Vereenvoudiging vergunningenstelsel

In het kader van administratieve lastenverlichting is een aantal aspecten van het vergunningenstelsel vereenvoudigd. Het gaat hierbij niet alleen om lastenverlichting voor gemeenten, maar ook voor de vergunninghouders.

Zo hoeven leidinggevendenden niet langer vermeld te worden op de DHW-vergunning, maar worden deze in een bijlage vermeld. Ook hoeft voor een nieuwe leidinggevende geen nieuwe vergunning aangevraagd te worden, maar kan volstaan worden met het melden van nieuwe leidinggevendenden.

²⁵ *Handreiking Drank- en Horecawet 2012.*

²⁶ HR 6 februari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ3142.

²⁷ Art. 45 DHW.

2.3 Wijzigingen DHW 2014

De meest recente wijziging van de drank- en horecawetgeving betreft de wijziging van de DHW per 1 januari 2014.²⁸ Het aantal wijzigingen bleef beperkt. Deze zullen kort besproken worden in deze paragraaf.

Verhoging leeftijdsgrens

De leeftijdsgrens voor het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank is verhoogd van zestien naar achttien jaar. Het gaat niet alleen om het verstrekken aan jongeren die nog geen achttien jaar zijn, maar ook om bezoekers die wel achttien jaar of ouder zijn, maar waarbij de drank kennelijk bestemd is voor jongeren onder de achttien jaar. Deze verhoging is grotendeels in lijn met de koers die Europa voert. Zo blijkt dat meer dan achttien EU-landen een leeftijdsgrens van achttien jaar of hoger hanteren voor het verstrekken van sterk, dan wel zwakalcoholhoudende drank.²⁹

Alcoholpreventie- en handhavingsplan

Gemeenten zijn verplicht om binnen zes maanden na inwerkingtreding van de wijziging van de DHW een eerste alcoholpreventie- en handhavingsplan vast te laten stellen door de gemeenteraad. In de periode hierna wordt elke vier jaar een dergelijk plan vastgesteld.

Het preventieplan bevat de hoofdzaken van het beleid met betrekking tot preventie van het alcoholgebruik onder jongeren, alsook de handhaving van de DHW.

In ieder geval moet het plan het volgende bevatten:

- de doelstellingen van het preventie- en handhavingsbeleid;
- acties om alcoholgebruik onder jongeren te voorkomen;
- de manier waarop handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties worden uitgevoerd in de periode dat het preventieplan van kracht is;
- welke resultaten behaald dienen te worden in de tijd dat het preventieplan van kracht is.³⁰

2.4 Mogelijkheden inzet handhavingsinstrumenten DHW

Met de kennis van de DHW van de voorgaande paragrafen, wordt in deze paragraaf uiteengezet welke andere bestuurlijke sancties mogelijk zijn ter handhaving van de DHW. De bestuurlijke boete *kan* namelijk opgelegd worden, wat impliceert dat de burgemeester hier voor kan kiezen en niet verplicht is slechts de bestuurlijke boete toe te passen. Ook wordt ingegaan op de vraag in hoeverre deze al dan niet gecombineerd op te leggen is.

2.4.1 Strafrechtelijke handhaving

Naast bestuursrechtelijke handhaving is ook strafrechtelijke handhaving van de DHW mogelijk. Strafrechtelijke handhaving van de DHW verloopt op grond van de Wet op de Economische Delicten (hierna: WED). Een aantal overtredingen van de DHW wordt aangemerkt als een economisch delict en kan daarmee uitsluitend gehandhaafd worden op grond van de WED. In beginsel geldt echter dat bestuursrechtelijk gehandhaafd wordt. Dit zal nader besproken worden in paragraaf 3.2.4.

2.4.2 Bestuurlijke waarschuwing

Voordat een zwaardere sanctie wordt opgelegd, kan het bestuursorgaan er voor kiezen om de overtreder een waarschuwing te geven en (voorlopig) van verder handhavend optreden af te zien. Hier gaat een preventieve werking van uit terwijl zwaardere sancties niet ingezet worden. Doen zich situaties voor waarbij direct ingrijpen is geboden, dan spreekt het voor zich dat geen waarschuwing wordt gegeven. Heeft een bestuurlijke waarschuwing een expliciete wettelijke grondslag, dan heeft de waarschuwing een zelfstandig karakter.

²⁸ Stb. 2013, 380.

²⁹ Kamerstukken I 2012/13, 33341, A.

³⁰ Zie art. 43a DHW.

Dit wil zeggen dat de waarschuwing in een dergelijk geval de rechtspositie van de overtreder niet wijzigt. Is de waarschuwing gebaseerd op beleidsregels en moet deze voorafgaan aan het opleggen van een zwaardere sanctie, dan is de waarschuwing geen besluit in de zin van de Awb. De waarschuwing is namelijk niet gericht op rechtsgevolg, maar wijst slechts op een bestaande verplichting.³¹ Hierdoor kunnen geen rechten worden ontleend aan de waarschuwing en sluit het karakter ervan bezwaar en beroep uit. Uit eerdere jurisprudentie blijkt dat de ABRvS een dergelijke waarschuwing wel aanmerkte als een besluit in de zin van de Awb. Als de waarschuwing volgens het beleid een voorwaarde is voor het opleggen van een bestuurlijke sanctie, werd die waarschuwing geacht te zijn gericht op rechtsgevolg.³²

2.4.3 Sluiting inrichting APV

Op grond van de APV van de gemeente Steenbergen is de burgemeester bevoegd tot het sluiten van een of meerdere openbare inrichtingen, waaronder begrepen horecabedrijven.³³ De grondslag voor een besluit hiertoe ligt in het belang van de openbare orde, veiligheid of gezondheid of als er sprake is van bijzondere omstandigheden. De burgemeester kan op basis van deze bevoegdheid ook besluiten tot het vaststellen van tijdelijke, afwijkende sluitingstijden.

2.4.4 Herstelsancties

Bestuursrechtelijke sancties zijn te onderscheiden in verschillende categorieën. Een voorbeeld hiervan is de herstelsanctie, waar een aantal handhavingsinstrumenten onder te scharen is. Herstelsancties hebben als doel het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding of de gevolgen ervan wegnemen of beperken. Dit impliceert dat herstel wel mogelijk moet zijn, wil een herstelsanctie opgelegd kunnen worden. Daarbij is het mogelijk om de overtreding gedeeltelijk te handhaven en gedeeltelijk te gedogen, waarbij voor het gedogen de algemene regels gelden.³⁴

Ook kan de sanctie preventief toegepast worden als klaarblijkelijk gevaar dreigt voor een overtreding.³⁵ Dit rijmt niet met het begrip 'sanctie', omdat het hierbij gaat om een reactie op een overtreding die nog niet plaatsvond. Hierbij moet een grote mate van waarschijnlijkheid zijn dat de overtreding daadwerkelijk plaats zal vinden.³⁶ In onderstaande subparagrafen worden drie herstelsancties besproken: de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de intrekking van een begunstigende beschikking.

2.4.4.1 Last onder bestuursdwang

De last onder bestuursdwang omvat het optreden tegen een bestuursrechtelijke overtreding door middel van feitelijk handelen.³⁷ Hierbij legt het bevoegde bestuursorgaan de overtreder een last op om de overtreding te beëindigen of de gevolgen ervan weg te nemen. Pas als de last niet wordt nageleefd, kan het bestuursorgaan feitelijk handelen om de overtreding te beëindigen. Het besluit om een last onder bestuursdwang op te leggen of om bestuursdwang toe te passen is geen besluit in de zin van de Awb. Het is namelijk niet gericht op enig rechtsgevolg. Echter is in het kader van rechtsbescherming een dergelijk besluit gelijkgesteld met een besluit in de zin van de Awb.³⁸

De bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang is niet geregeld in de Awb, maar is bij of krachtens de wet geregeld. In het geval van een gemeente is de burgemeester hiertoe bevoegd op grond van de Gemeentewet voor de regels die hij uitvoert.

³¹ ABRvS 18 januari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9822, m.nt. F.R. Vermeer.

³² ABRvS 8 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ9962, m.nt. F.R. Vermeer.

³³ Art. 2:30 lid 1 APV 2013 Gemeente Steenbergen.

³⁴ Michiels & Muller 2006, p. 58; ABRvS 27 februari 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE8043.

³⁵ Art. 5:7 Awb.

³⁶ Michiels & Muller 2006, p. 59.

³⁷ Art. 5:21 Awb.

³⁸ Art. 5:24 lid 1 Awb.

Ook in de DHW komt de burgemeester deze bevoegdheid toe in het kader van de medewerkingsplicht bij toezichthouders.³⁹ De burgemeester kan ook besluiten om een last onder dwangsom in te trekken, onder gelijktijdige oplegging van een last onder bestuursdwang. De intrekking heeft dan geen terugwerkende kracht, waardoor verbeurde dwangsommen betaald moeten worden.

2.4.4.2 Last onder dwangsom

De Awb omschrijft de last onder dwangsom als een last tot het geheel of gedeeltelijk beëindigen van de overtreding en de verplichting tot betaling van een geldsom als de last niet of niet binnen de gestelde termijn wordt uitgevoerd.⁴⁰ Het gaat hierbij om een herstelsanctie, ondanks dat de invordering van de dwangsom niet gericht is herstel en wellicht een bestraffend karakter heeft. De Awb vermeldt echter expliciet dat het om een herstelsanctie gaat.⁴¹ De last onder dwangsom is in tegenstelling tot de last onder bestuursdwang wel gericht op rechtsgevolg, namelijk de betalingsverplichting.

Het bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, is ook bevoegd om in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen.⁴² Waar uitsluitend de bevoegdheid tot een last onder bestuursdwang wordt genoemd, zoals in art. 125 Gemeentewet, is daarmee ook de dwangsombevoegdheid gegeven.⁴³ Ook kan de last onder bestuursdwang ingezet worden als de last onder dwangsom niet effectief blijkt.

Als het gaat om een eenmalige overtreding kan geen dwangsom opgelegd worden.⁴⁴ Preventief opleggen is wel mogelijk, mits het gaat om klaarblijkelijk gevaar van een overtreding van een concreet voorschrift dat op zeer korte termijn te verwachten is. Ook moet de overtreding zo duidelijk worden beschreven, zoals noodzakelijk is met het oog op handhavingsbeschikkingen. Dit geldt ook voor de last onder bestuursdwang.

2.4.4.3 Intrekking vergunning

Een ander instrument is het intrekken van een vergunning. Hierbij is in soms geen sprake van een sanctie, omdat het niet gaat om een reactie op een overtreding. Zo kan een vergunning worden ingetrokken, omdat deze niet gebruikt wordt. Daarnaast kan de intrekking het karakter van een herstelsanctie hebben, omdat de intrekking gericht is op de beëindiging van een situatie. Dit laatste werd bevestigd door de ABRvS.⁴⁵ In sommige gevallen is het intrekken juist een automatische sanctie. Het gaat hierbij om een reactie op een overtreding, waarbij zonder meer rechtsgevolgen verbonden worden in bepaalde omstandigheden.⁴⁶

Dit geldt ook voor de DHW, waarin de burgemeester de bevoegdheid heeft gekregen om een DHW-vergunning in te trekken. Er is een aantal imperatieve en facultatieve intrekkingen- gronden waarop de burgemeester zijn besluit baseert.⁴⁷ Zo moet bijvoorbeeld intrekking volgen bij de verstrekking van onjuiste gegevens bij de aanvraag van de vergunning, waarbij zonder die gegevens een ander besluit zou zijn genomen. Als een vergunning wordt ingetrokken vanwege het niet naleven van voorschriften zoals in de vergunning vermeld, heeft dit tot gevolg dat de rechtspersoon geen nieuwe vergunning kan aanvragen tot een jaar na het intrekkingbesluit. Het intrekken is een vergaand handhavingsinstrument, zeker gelet op het feit dat de intrekking onvoorwaardelijk is en voor onbepaalde tijd wordt toegepast.

³⁹ Zie art. 125 lid 1 Gemeentewet; zie ook art. 44 DHW.

⁴⁰ Art. 5:31d Awb.

⁴¹ Zie ook ABRvS 11 februari 2000, AB 2000, 185, m.nt. A.B. Blomberg.

⁴² Art. 5:32 lid 1 Awb.

⁴³ Michiels & Muller 2006, p. 61.

⁴⁴ Art. 5:32 lid 2 en 3 Awb.

⁴⁵ ABRvS 22 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT7969; ABRvS 27 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE0721; zie ook Michiels & Muller 2006, p. 448.

⁴⁶ Michiels & Muller 2006, p. 71.

⁴⁷ Art. 31 DHW; denk hierbij bijvoorbeeld aan het verstrekken van onjuiste gegevens of als niet langer aan vergunningsvoorschriften wordt voldaan.

2.4.5 Schorsen vergunning

Naast het intrekken van een DHW-vergunning kan deze ook op grond van de facultatieve intrekkinggronden voor maximaal twaalf weken geschorst worden door de burgemeester.⁴⁸ Dit is een relatief nieuw handhavingsinstrument dat per 1 januari 2013 werd ingevoerd, omdat intrekking van de vergunning als een te vergaand handhavingsmiddel werd gezien. In de praktijk bleek ook dat intrekking hierdoor niet vaak werd toegepast en behoefte ontstond aan een minder ingrijpend handhavingsinstrument. De verwachting was dat het nieuwe instrument zou leiden tot een flexibelere inzet van handhavingsinstrumenten in het kader van de DHW.⁴⁹ Schorsing van een vergunning kan, indien nodig, geëffectueerd worden door middel van het toepassen van bestuursdwang.

2.4.6 Toegang ontzeggen

Als in een ruimte waar in strijd met de DHW alcoholhoudende drank wordt geschonken, is de burgemeester bevoegd personen die daar niet woonachtig zijn, te verwijderen uit die ruimte.⁵⁰ Deze sanctie is gericht op herstel en lijkt een bijzondere vorm van bestuursdwang. Het herstelkarakter maakt dat niet uitgesloten kan worden dat het ontzeggen van de toegang in combinatie met andere sancties opgelegd kan worden.

2.4.7 Three strikes out

Detailhandelaren die alcohol verkopen en niet vergunningsplichtig zijn, zoals supermarkten en warenhuizen, kunnen een alcoholverkoopverbod opgelegd krijgen als zij in een jaar drie keer art. 20 lid 1 DHW overtreden. Het verbod kan voor minimaal één en maximaal twaalf weken opgelegd worden. Het gaat in dit geval om het verkopen van alcohol aan jongeren onder de achttien jaar. In beginsel gaat het om een herstelsanctie, omdat het beoogde doel het voorkomen van herhaling van de overtreding is. Het schorsen verhindert namelijk dat jongeren door de overtreder kunnen beschikken over alcoholhoudende drank. De ABRvS maakt hierbij de kanttekening dat de schorsing echter een punitief karakter krijgt naarmate de schorsing langer duurt.⁵¹

Het verkoopverbod kan afgedwongen worden met behulp van bestuursdwang. Als zich bijzondere omstandigheden voordoen, kan de burgemeester echter afzien van het verbod.⁵² Dit in het kader van evenredigheid: een horecabedrijf kan bijvoorbeeld maatregelen genomen hebben om het schenken van alcoholhoudende drank aan minderjarigen te voorkomen en toch in overtreding zijn. Het opleggen van een verkoopverbod zou dan onevenredig zijn, gelet op de inspanningen die de horecaonderneming al verricht heeft. Daarnaast is expliciet opgenomen in de DHW dat geen bestuurlijke boete opgelegd kan worden als de burgemeester reeds een alcoholverkoopverbod heeft opgelegd.⁵³

2.4.8 Punitieve sancties

Naast herstelsancties zijn ook punitieve of bestraffende sancties te onderscheiden. Deze beogen de overtreder te bestraffen en leed toe te voegen. Punitieve sancties zijn gericht op speciale en generale preventie.⁵⁴ Een voorbeeld hiervan is de bestuurlijke strafbeschikking, maar dit instrument is niet toepasbaar in het kader van de DHW. De bestuurlijke boete is een tweede punitieve sanctie. Het verschil met een herstelsanctie is dat met een bestuurlijke boete niets wordt hersteld, maar deze slechts gericht is op leedtoevoeging. De bestuurlijke boete wordt in hoofdstuk drie besproken en zal daarom hier niet verder worden besproken.

⁴⁸ Art. 32 lid 1 DHW jo. art. 31 lid 2 en 3 DHW.

⁴⁹ *Kamerstukken II 2008/09, 32022, 3, p. 8 (MvT).*

⁵⁰ Art. 36 DHW.

⁵¹ *Kamerstukken II 2008/09, 32022, 4, p. 4.*

⁵² *Kamerstukken II 2008/09, 32022, 3, p. 15 en 39 (MvT).*

⁵³ Art. 44 lid 3 sub c DHW.

⁵⁴ Het voorkomen van nieuwe overtredingen door de overtreder zelf en de preventieve werking van de sanctie om overtredingen bij anderen te voorkomen.

2.4.9 Cumulatie en samenloop

Nu duidelijk is welke handhavinginstrumenten tot de beschikking van de burgemeester staan, wordt gekeken in hoeverre voor één overtreding meerdere sancties opgelegd kunnen worden. Ook wordt de samenloop van meerdere overtredingen besproken.

2.4.9.1 Cumulatie van sancties

Bij cumulatie van sancties gaat het om een overtreding waarop meerdere sancties gelijktijdig toegepast kunnen worden. Dit verschilt per type sanctie en kan afhankelijk zijn van verschillende omstandigheden. Zo geldt voor herstelsancties dat niet voor één overtreding zowel een last onder bestuursdwang als een last onder dwangsom of andere herstelsanctie opgelegd kan worden.⁵⁵ De gedachte hier achter is dat een combinatie van beide sancties niet nodig is. Een last onder dwangsom is namelijk gericht op het voorkomen van herhaling van een overtreding en een last onder bestuursdwang is gericht op het ongedaan maken van de overtreding. Veelal zal de preventieve werking die uitgaat van de last onder bestuursdwang voldoende zijn, waardoor het onwenselijk is om gelijktijdig een last onder dwangsom op te leggen. Slechts bij gevaar voor herhaling van de overtreding, kan het toelaatbaar zijn dat een last onder bestuursdwang gecombineerd wordt met een last onder dwangsom. Toepassing van bestuursdwang is immers een reactie op de begane overtreding, terwijl de last onder dwangsom zich dan richt op de toekomstige overtreding.⁵⁶

Voor herstelsancties geldt niet het ne-bis-in-idem-beginsel, waardoor het wel mogelijk is om een tweede herstelsanctie op te leggen als de eerste sanctie niet effectief blijkt. Hierbij dient wel de eerste sanctie ingetrokken te worden en moeten de bedragen van de dwangsommen evenredig zijn.⁵⁷ Herstelsancties zijn namelijk toepasbaar zolang en omdat de overtreding blijft bestaan.⁵⁸ Daarnaast blijkt uit jurisprudentie dat het intrekken van een DHW-vergunning als herstelsanctie samen kan gaan met een last onder dwangsom met als doel overtredingen te beëindigen of te voorkomen.⁵⁹ Intrekking van een DHW-vergunning kan echter niet samengaan met het opleggen van een bestuurlijke boete, als de grond van de boete ook tot intrekking van de vergunning leidde. Dit geldt ook voor het opleggen van een alcoholverkoopverbod op grond van art. 19a DHW.⁶⁰ Voor punitieve sancties is cumulatie hiervan in het bestuursrecht niet per definitie uitgesloten. In het strafrecht is dit anders, waarbij geregeld is dat voor een strafbaar feit zowel een geldboete als een vrijheidsstraf opgelegd kan worden. Hierbij gaat het om ongelijksoortige sancties, waardoor cumulatie is toegestaan. Cumulatie van de bestuurlijke boete en een strafrechtelijke sanctie is niet mogelijk, omdat die laatste vaak een geldboete betreft en geen vrijheidsstraf, vanwege de ernst van de overtreding.

Hierdoor is sprake van cumulatie van gelijksoortige punitieve sancties, wat ongewenst is in het kader van het ne-bis-in-idem-beginsel. Hierdoor vormt dit alleen bij de bestuurlijke boete vanwege het punitieve karakter een probleem.⁶¹ Wel kan een last onder dwangsom opgelegd worden naast een strafrechtelijke geldboete. Het karakter van de dwangsom verzet zich hier niet tegen, waardoor het geen strijdigheid met het una-via-beginsel of het ne-bis-in-idem-beginsel oplevert.⁶² Daarnaast kan de bevoegdheid van de burgemeester om personen te verwijderen uit horecabedrijven tegelijk met een bestuurlijke boete opgelegd worden.

⁵⁵ Art. 5:6 Awb; dit was voorheen geregeld in art. 5:31 Awb en art. 5:36 Awb, maar met de komst van art. 5:6 Awb werden deze bepalingen overbodig. Het verbod was immers nu in art. 5:6 Awb verwerkt; zie ook *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, 3, p. 112 en 115 (MvT).

⁵⁶ *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, 3, p. 133 (MvT); *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, 3, p. 89 (MvT).

⁵⁷ ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9582.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, 3, p. 89 (MvT); zie ook ABRvS 19 februari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF4730.

⁵⁹ ABRvS 24 februari 1995, AB 1995, 527.

⁶⁰ Art. 44a lid 4 DHW.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, 3, p. 89 (MvT).

⁶² ABRvS 11 februari 2000, JB 2000, 75.

Het karakter van de ontzegging is namelijk gericht op herstel en is geen punitieve sanctie.⁶³ Hierdoor ontstaat geen ongewenste cumulatie van sancties. Ook kan een punitieve bestuurlijke boete gecumuleerd worden met een andere bestuurlijke sanctie voor dezelfde overtreding. Deze tweede bestuurlijke sanctie moet dan wel een herstelsanctie zijn om ongewenste cumulatie van meerdere punitieve sancties te voorkomen.⁶⁴

2.4.9.2 Samenloop

Van (meerdaadse) samenloop is sprake als één gedraging meerdere overtredingen oplevert die ook afzonderlijk hadden kunnen worden gepleegd. Als hiervan sprake is, is het de vraag of de sancties op de overtredingen opgeteld kunnen worden of dat gekozen moet worden voor een sanctie. In de Awb is hiervoor geregeld dat voor de overtreding van ieder voorschrift apart een bestuurlijke sanctie opgelegd kan worden.⁶⁵ Dit wil dus zeggen dat als voor beide overtredingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, deze boeten cumuleren. Hierbij moet het totaal opgelegde bedrag evenredig zijn en zal de burgemeester dus moeten overwegen of het bedrag van de boeten aansluit bij de ernst van de overtreding.

Dat voor overtreding van ieder voorschrift apart een bestuurlijke sanctie opgelegd kan worden, geldt ook voor herstelsancties. Ook hierbij mag de oplegging niet in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.⁶⁶ Zo is het mogelijk om bij twee overtredingen een bestuurlijke boete en een herstelsanctie op te leggen, maar ook om twee herstelsancties toe te passen. Dit kan, omdat de twee herstelsancties niet voor dezelfde overtreding worden opgelegd. Bij het opleggen van twee herstelsancties bij een samenloop mogen echter geen last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang opgelegd worden voor verschillende overtredingen. Beide sancties omvatten namelijk een last die dezelfde inhoud bevat.⁶⁷ Dit leidt tot ongewenste cumulatie wat in strijd is met art. 5:6 Awb op, dat regelt dat geen herstelsanctie opgelegd mag worden voor dezelfde overtreding als waarvoor reeds een herstelsanctie van kracht is. Hierop bestaat in het concrete geval een uitzondering.⁶⁸

Voor samenloop van bestraffende sancties geldt dat bestuurlijke boeten niet opgelegd mogen worden als al strafvervolgning is ingesteld. Het gaat om het *una via*-beginsel, waarbij geldt dat strafrechtelijke vervolgning niet mogelijk is als een bestuurlijke boete opgelegd is. Het kan namelijk niet zo zijn dat als een sanctieprocedure via het strafrecht mislukt, alsnog gestraft kan worden met een bestuurlijke boete. Dit zou in strijd zijn met het *ne-bis-in-idem*-beginsel, omdat de overtreder dan twee keer voor dezelfde overtreding wordt bestraft.⁶⁹

⁶³ Michiels & Muller 2006, p. 449.

⁶⁴ Zie voor een overzicht met betrekking tot cumulatie bijlage 6.

⁶⁵ Art. 5:8 Awb.

⁶⁶ *Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 92 (MvT)*; zie ook Rb. Rotterdam 7 maart 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:1386.

⁶⁷ *Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 91 (MvT)*.

⁶⁸ Denk hierbij aan een machine die geluidsoverlast geeft aan omwonenden. Het bestuursorgaan mag een last onder bestuursdwang opleggen aan de overtreder om geluidswerende maatregelen te nemen voor de machine op straffe van een dwangsom als binnen de gestelde termijn geen maatregelen zijn getroffen. Dit is mogelijk, omdat het gaat om twee verschillende overtredingen gaat; zie *Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 92 (MvT)*.

⁶⁹ Art. 5:44 lid 1 Awb; zie ook *Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 138 (MvT)*.

Hoofdstuk 3 Verschil bestuurlijke boete & bestuurlijke strafbeschikking

In dit hoofdstuk worden de verschillen tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking uiteengezet. Ten eerste zal de bestuurlijke boete in zijn algemeenheid besproken worden in §3.1. Vervolgens wordt in §3.2 de bestuurlijke boete in de DHW besproken, waarna in §3.3 wordt ingegaan op de bestuurlijke strafbeschikking. Tot slot bespreekt §3.4 de overeenkomsten en verschillen tussen beide handhavinginstrumenten.

3.1 De bestuurlijke boete in het algemeen

Art. 5:40 Awb definieert de bestuurlijke boete als “*de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom*”. In de Awb zijn algemene regels met betrekking tot de bestuurlijke boete opgesteld en bijzondere wetgeving, zoals de DHW, geeft hier nadere invulling aan.

3.1.1 Historisch perspectief

De bestuurlijke boete is geen nieuw handhavinginstrument. Al in de zeventiende en achttiende eeuw was handhaving door middel van strafbedreiging en -oplegging geen uitzondering. Hierbij was het ook normaal dat een geldstraf kon worden opgelegd, wat enigszins te vergelijken is met het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze vergelijking gaat echter niet helemaal op, omdat in de zeventiende en achttiende eeuw nauwelijks onderscheid gemaakt werd tussen straf- en bestuursrecht.⁷⁰

Lange tijd na de invoering van de geldstraf in de zeventiende en achttiende eeuw werd de bestuurlijke boete in het belastingrecht geïntroduceerd. De bestuurlijke boete in het belastingrecht is geen onbekend handhavinginstrument. Onder de term ‘verhoging’ is het sinds de jaren zestig een gevestigd begrip in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR). In de eerste helft van de jaren tachtig werd de AWR geactualiseerd en in de jaren negentig volgde een tweede aanpassing van de Wet in het kader van Invorderingswet van 1990.⁷¹

Aan het eind van de jaren tachtig werd de bestuurlijke boete in het belastingrecht herzien vanwege het feit dat art. 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) meer bekendheid kreeg. De verhoging had een punitief karakter, zo bepaalde de Hoge Raad (hierna: HR) in 1985, en werd aangemerkt als een *criminal charge* in de zin van art. 6 EVRM.⁷² Dit werd echter in 1998 genuanceerd door de HR, waarbij zij aangaf dat de term ‘verhoging’ juist ruim moet worden uitgelegd.⁷³ Als gevolg hiervan werd een aparte boete-inspecteur in het leven geroepen. Ook werd voortaan onderscheid gemaakt tussen overtredingen die strafrechtelijk afgedaan werden, met een ordeboete of een niet-ordeboete. Daarnaast werd voor de zwaardere boeten voorgesteld om voor de belastingplichtige in begrijpelijke taal te communiceren en werden ook het zwijgrecht en het una via-beginsel voorgesteld.⁷⁴

Ook werd eind jaren tachtig de bestuurlijke boete ingevoerd in het kader van premieheffing in de Coördinatiewet Sociale Verzekering (hierna: CSV). Daarnaast werd halverwege de jaren negentig de boete ingevoerd in een aantal wetten, waarbij de boete functioneerde als aanvulling op het strafrechtelijke systeem.⁷⁵

⁷⁰ Bröring 2005, p. 17.

⁷¹ *Stb.* 1990, 221.

⁷² HR 19 juni 1985, *NJ* 1986, 104, m.nt. E.A. Alkema.

⁷³ HR 7 september 1998, *BNB* 1998, 298; HR 14 januari 1990, *BNB* 1990, 287; zie ook Bröring 2005, p. 19.

⁷⁴ Bröring 2005, p. 19.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid; *Stb.* 1996, 248.

Het doel hiervan was het verbeteren van fraudebestrijding door de verantwoordelijkheid hiervoor meer bij de uitvoeringsorganen te leggen.⁷⁶ Niet lang daarna werd de bestuurlijke boete in de bijstandswetgeving geschrapt ter vereenvoudiging van het handhavingssysteem.⁷⁷ Waar de bestuurlijke boete in het belastingrecht een oude traditie is, is dit in het overige bestuursrecht niet het geval. Pas halverwege de jaren negentig vond een verschuiving plaats van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke handhaving. Hierbij dient te worden vermeld dat in de jaren vijftig al van deze verschuiving gesproken werd. Zo werd in 1950 gesproken van een "penetratie van het openbaar ministerie op bestuursterrein" en in 1954 van een "gedeeltelijke absorptie van het bestuurssanctierecht door het strafrecht".⁷⁸ Desalniettemin nam de belangstelling voor bestuursrechtelijke handhaving in de jaren negentig erg toe. Dit kwam doordat de vraag naar een vereenvoudigde en afdoening van strafrechtelijke kwesties toenam. De strafrechtelijke afhandeling werd te duur en te tijdrovend gevonden. Ook waren de strafrechtelijke procedures relatief zwaar in vergelijking met het bestuursrecht. Daarnaast speelde in belangrijke mate mee dat het strafrechtelijk apparaat overbelast raakte.⁷⁹

Ten tijde van de invoering van de WED heerste nog de opvatting dat handhaving een taak van het strafrecht was. Maar met het wetsvoorstel Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: WAHV) van 1985 onder de Commissie Mulder, werd de verschuiving zichtbaar.⁸⁰ Ook in het verkeersrecht deed de bestuurlijke boete zijn intrede. Lichte verkeersovertredingen waarbij geen sprake was van schade of letsel werden niet langer strafrechtelijk afgehandeld, maar met behulp van de bestuurlijke boete.⁸¹ De WAHV werd een succes en bleek doelmatiger en effectiever in de tenuitvoerlegging van opgelegde boeten dan het strafrechtelijke systeem met betrekking tot lichte verkeersovertredingen.⁸²

Naar aanleiding van de overbelasting van het strafrechtelijk apparaat en het succes van de WAHV, onderzocht het toenmalige kabinet of de bestuurlijke boete ook op andere vlakken ingezet kon worden. Na een positief advies van de Commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten (hierna: CTW) werd de boete in meerdere wetten geïmplementeerd. Dit aantal was aan het eind van de jaren negentig opgelopen tot 54 bijzondere wetten.⁸³ Hierdoor kon ervaring worden opgedaan met de bestuurlijke boete, zodat in juni 2009 in de Awb een algemene regeling werd opgenomen. Met de inwerkingtreding van de vierde tranche van de Awb werd deze algemene regeling een feit. Regels met betrekking tot de bestuurlijke boete die verspreid waren over meerdere bijzondere wetten, werden samengebracht en jurisprudentie werd gecodificeerd, waardoor meer duidelijkheid bestaat over het toepassen van de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument.⁸⁴

3.1.2 Bestuurlijke boete & EVRM⁸⁵

De bestuurlijke boete heeft als kenmerk dat het gaat om een *bestraffende sanctie* en een *onvoorwaardelijke verplichting* tot betaling van een geldsom. Dit bestraffende karakter brengt met zich dat bepalingen van het EVRM en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) van toepassing zijn. De artikelen 6 en 7 EVRM en 14 en 15 IVBPR bevatten een aantal waarborgen en belangrijke rechten voor degene tegen wie een strafvervolging (*a criminal charge*) wordt ingesteld.

⁷⁶ Zie ook Bröring 2005, p. 23.

⁷⁷ Bröring 2005, p. 24; zie ook *Kamerstukken II 2002/03*, 28870, 3 (MvT).

⁷⁸ Zie Bröring 2005, p. 18.

⁷⁹ *Kamerstukken II 1990/91*, 21829, 1-2; zie ook Michiels & Muller 2006.

⁸⁰ *Stb.* 1989,300.

⁸¹ Dit in het kader van de toen toenemende automobilititeit. De WAHV werd eerst in Utrecht ingevoerd in september 1990 en twee jaar later volgde de rest van Nederland.

⁸² Bröring 2005, p. 21.

⁸³ *Kamerstukken II 2003/04*, 29702, 3, p. 117 (MvT); zie ook bijlage 4 voor een overzicht.

⁸⁴ *Stb.* 2009, 264; zie ook *Kamerstukken II 2003/04*, 29702, 3, p. 120 (MvT).

⁸⁵ *Kamerstukken II 2003/04*, 29702, 3 (MvT).

Hierbij dient gedacht te worden aan een eerlijke, openbare behandeling van een zaak binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke, onpartijdige instantie. Maar ook het legaliteitsbeginsel, de onschuldpresumptie, het zwijgrecht en het ne-bis-in-idem-beginsel spelen hierbij een rol. Door de toepasselijkheid van het EVRM en het IVBPR dienen fundamentele rechtsbeginselen gewaarborgd te worden. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete is sprake van een *criminal charge*, zo luidt het oordeel van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). Het begrip *criminal charge* wordt volgens het EHRM uitgelegd als een autonoom begrip.⁸⁶ Dat wil zeggen dat voor de toepasselijkheid van het EHRM en het IVBPR niet van belang is of een bepaalde sanctie, de bestuurlijke boete, naar nationaal recht als strafrechtelijk of bestuursrechtelijk wordt aangemerkt.

De doorslaggevende factor is of de sanctie, de bestuurlijke boete, het karakter van een straf heeft, ofwel een punitief karakter. Het EHRM bevestigde dit in 2007 nogmaals, waarbij zij toevoegde dat ook een lichte boete aangemerkt wordt als *criminal charge*.⁸⁷ Of een straf een punitief karakter heeft, is afhankelijk van de overtreden norm en het karakter van de sanctie, met name of deze bestraffend en afschrikwekkend is. Inmiddels heeft de HR zich hier over uitgesproken en is duidelijk dat in vrijwel alle gevallen het opleggen van een bestuurlijke boete aan te merken is als een *criminal charge*.⁸⁸ Het EHRM sluit echter niet uit dat omstandigheden er toe kunnen leiden dat van de hoorplicht wordt afgezien als het gaat om een lichte boete, omdat een lichte boete geen *hardcore* strafrecht is.⁸⁹ Ook is het opleggen van een bestuurlijke boete door bestuursorganen op zichzelf niet in strijd met het EVRM, mits de door het EVRM en IVBPR gegarandeerde rechten worden gerespecteerd.⁹⁰

Openbare behandeling binnen redelijke termijn

Een aantal waarborgen en rechten uit het EVRM en IVBPR is met betrekking tot de bestuurlijke boete al in de Awb opgenomen en behoeft daarom geen aparte regeling. Zo is de openbare behandeling door een onafhankelijke en onpartijdige instantie geregeld in de Awb.⁹¹ De bestuurlijke boete is een besluit in de zin van art. 1:3 Awb, waardoor beroep op een onafhankelijke rechter en daardoor openbare behandeling van de zaak al geregeld is voor wat betreft de bestuurlijke boete.⁹² Voor wat betreft de behandeling binnen redelijke termijn is in de Awb opgenomen dat de beslistermijn voor het opleggen van een bestuurlijke boete 13 weken is, nadat het proces-verbaal (hierna: PV) is opgemaakt.⁹³

Zwijgrecht en cautie

De overtreder is, als hij wordt gehoord, niet verplicht om verklaringen omtrent de overtreding af te leggen. Voor aanvang van het verhoor dient dit medegedeeld te worden aan de overtreder. Dit vloeit voort uit art. 6 EVRM, waar in de Awb in is voorzien.⁹⁴

Geen verwijtbaarheid en overlijden

Een bestuursorgaan kan geen bestuurlijke boete opleggen als de overtreding de overtreder niet kan worden verweten.⁹⁵ Het bestuursorgaan hoeft de schuld van de overtreder niet te bewijzen, maar mag deze veronderstellen als het daderschap vaststaat. Wel geldt de onschuldpresumptie: geen straf zonder schuld.⁹⁶

⁸⁶ EHRM 21 februari 1984, VR 1984, 122 (Öztürk/Duitsland).

⁸⁷ EHRM 23 november 2006, AB 2007/51, m.nt. T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik (*Jussila/Finland*).

⁸⁸ HR 22 juni 1988, NJ 1988, 955, m.nt. T.W. van Veen; HR 10 november 1992, NJ 1993, 181, m.nt. M. Scheltema.

⁸⁹ Zie voetnoot 88.

⁹⁰ EHRM 24 februari 1994, NJ 1994, 496 (*Bendenoun/Frankrijk*).

⁹¹ Art. 8:62 Awb; art. 1:4 lid 1 Awb.

⁹² Zie art. 8:1 Awb en art. 8:62 Awb.

⁹³ Art. 5:51 lid 1 Awb.

⁹⁴ Art. 5:10a Awb.

⁹⁵ Zie art. 5:41 Awb.

⁹⁶ HR 14 februari 1916, NJ 1916, 681.

Als een overtreder de overtreding niet kan worden verweten, dient hij een beroep te doen op afwezigheid van alle schuld. Zo nodig wordt hierbij aangesloten bij de strafrechtelijke schuldsluitingsgronden zoals ontoerekeningsvatbaarheid, noodweerecces, overmacht en handelen ter uitvoering van een onbevoegd gegeven ambtelijk bevel. In de bestuursrechtelijke praktijk zullen vooral de laatste twee gronden een rol spelen.⁹⁷ Daarnaast wordt geen bestuurlijke boete opgelegd als de overtreder is overleden, omdat de sanctie dan zijn bestraffende functie verliest.⁹⁸

Ne-bis-in-idem-beginsel

Het ne-bis-in-idem-beginsel houdt in dat niemand meerdere keren gestraft mag worden voor *dezelfde* overtreding. In het strafrecht is dit beginsel gecodificeerd in art. 68 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr), maar in het bestuursrecht gebeurde dit pas met de inwerkingtreding van de vierde tranche van de Awb van regels met betrekking tot de bestuurlijke boete in de Awb.⁹⁹ Een overtreder kan gelijktijdig twee of meer overtredingen begaan, maar kan wel voor beide overtredingen gestraft worden. Bij overtreding van twee feiten is pas sprake van overtreding van één feit als de overtreden voorschriften dezelfde belangen beschermen.¹⁰⁰

Una via-beginsel

Een overtreding kan in bepaalde gevallen zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk afgehandeld worden, ook wel het *una via*-beginsel.¹⁰¹ Het houdt in dat geen onduidelijkheid mag bestaan over welke weg bewandeld wordt. Het kan niet zo zijn dat als de strafrechtelijke weg niet het beoogde resultaat oplevert, dat dan de bestuursrechtelijke weg gekozen mag worden. Als de officier van justitie er voor kiest strafrechtelijk te vervolgen, dan vervalt de mogelijkheid om bestuursrechtelijk op te treden als het onderzoek ter terechtzitting is begonnen.¹⁰²

Daarnaast is bepaald dat op het moment dat de overtreding toch aan de officier van justitie is voorgelegd, deze een periode van dertien weken heeft om te beslissen of strafrechtelijk afgedaan zal worden. Als hiertoe niet besloten wordt of als geen reactie volgt, kan het bestuursorgaan alsnog een bestuurlijke boete opleggen.

3.1.3 Toetsing rechter & bewijsvoering

Het besluit om een bestuurlijke boete op te leggen, dient goed gemotiveerd te worden. Dit geldt vanuit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar voor het opleggen van een bestraffende sanctie door het bestuur worden extra eisen gesteld aan de voorbereiding. Dit geldt met name met betrekking tot de bewijsvoering van de overtreding en de motivering van het besluit.¹⁰³

3.1.3.1 Toetsing rechter

Naast het boetebesluit is ook de toetsing van dit besluit door de rechter aan extra eisen onderworpen. De rechter moet hierbij volledig toetsen op grond van art. 6 EVRM. Bovendien dient de rechter ten aanzien van bestraffende sancties indringend te toetsen op evenredigheid. Ook mag hij geen terughoudende opstelling aannemen ten aanzien van bestuursbesluiten.¹⁰⁴ Dit wil zeggen dat de hoogte van de bestuurlijke boete moet zijn afgestemd op de ernst van de overtreding. Ook dient de rechter ook vol te toetsen met betrekking tot bewijs van de feiten van overtreder.

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, 3, p. 134 (MvT).

⁹⁸ Art. 5:42 Awb. Zie ook *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, 3, p. 135 (MvT).

⁹⁹ Art. 5:43 Awb.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, 3, p. 136 (MvT); zie ook HR 5 februari 1963, *NJ* 1963, 320.

¹⁰¹ Art. 5:44 Awb.

¹⁰² *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, 3, p. 138 (MvT).

¹⁰³ ABRvS 15 februari 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB1436; ABRvS 7 augustus 2002, *NJB* 2002, 49.

¹⁰⁴ ABRvS 4 juni 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2229; CRvB 1 november 2001, ECLI:NL:CRVB:2001:AD6321.

De onschuldpresumptie, die voortvloeit uit art. 6 lid 2 EVRM, brengt met zich dat de rechter in de beoordeling van het bewijs ook feiten mee kan nemen die het bestuursorgaan niet kende ten tijde van het nemen van het boetebesluit. De bewijslast rust in dit geval bij het bestuursorgaan dat het boetebesluit heeft genomen.¹⁰⁵ De Awb voorziet in de mogelijkheid voor de rechter om zelf in de zaak te voorzien en zo nodig een lagere bestuurlijke boete op te leggen.¹⁰⁶ Als de rechter het boetebesluit vernietigt, is de rechter gebonden om een beslissing te nemen over het opleggen van de bestuurlijke boete. Hierbij treedt de beslissing van de rechter in de plaats van het vernietigde boetebesluit.¹⁰⁷ Na vernietiging van het boetebesluit kan het bestuursorgaan derhalve geen nieuw boetebesluit nemen. De gedachte hier achter is dat tegemoet wordt gekomen aan de eis van behandeling van een zaak binnen een redelijke termijn, zoals die voortvloeit uit art. 6 EVRM.¹⁰⁸

3.1.3.2 Bewijsregeling

Er is echter geen aparte bewijsregeling voor bestuurlijke boeten opgenomen in de Awb. De reden hiervoor is dat een besluit in de zin van de Awb rust op een deugdelijke motivering.¹⁰⁹ Een besluit om een bestuurlijke boete op te leggen is een besluit in de zin van de Awb, het gaat immers om een schriftelijk besluit van de burgemeester, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.¹¹⁰ Het boetebesluit heeft namelijk als rechtsgevolg dat een geldsom verschuldigd is aan de gemeente. Het besluit om een bestuurlijke boete op te leggen, rust daarom ook op een deugdelijke motivering. Dit vereist een juiste feitelijke grondslag, wat inhoudt dat een bestuursorgaan geen bestuurlijke boeten mag opleggen als het niet de overtuiging heeft dat de overtreding werkelijk plaatsvond. Het bestuursorgaan moet dus nagaan of voldoende bewijs aanwezig is om de overtreding te kunnen bewijzen. Is dit niet het geval, dan kan dus geen bestuurlijke boete opgelegd worden. Doordat het bestuursorgaan zich dient te houden aan de eisen die voortvloeien uit een deugdelijke motivering van het boetebesluit, is een aparte bewijsregeling voor bestuurlijke boeten niet noodzakelijk.¹¹¹ In samenhang hiermee dient het bestuursorgaan zich te houden aan het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en houdt in dat een besluit om een boete op te leggen weloverwogen tot stand moet zijn gekomen, waarbij alle belangen afgewogen moeten zijn.

3.1.3.3 Onrechtmatig verkregen bewijs

Onrechtmatig verkregen bewijs wordt in het strafrecht in beginsel uitgesloten. In het bestuursrecht is het aan de bestuursrechter om hier over te oordelen. Dat het verkregen bewijs strafrechtelijk gezien onrechtmatig is verkregen, wil niet automatisch zeggen dat dit ook geldt in bestuursrechtelijke procedures.

De eigen aard van het bestuursrecht verzet zich hier namelijk tegen. Het gebruik van het (strafrechtelijk gezien) onrechtmatig verkregen bewijs mag gebruikt worden in bestuursrechtelijke procedures, tenzij het gebruik hiervan in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en met name het zorgvuldigheidsbeginsel. Als het bewijs ook op een rechtmatige manier verkregen had kunnen worden, is volgens de HR geen sprake van schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Slechts als het gebruik van onrechtmatig verkregen bewijs zo ernstig ingaat tegen dat wat van een behoorlijk handelend bestuur mag worden verwacht, dat het gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar is, wordt het bewijs uitgesloten.¹¹²

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, 3, p. 128 (MvT).

¹⁰⁶ Art. 8:72 lid 4 Awb.

¹⁰⁷ Art. 8:72a Awb.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, 3, p. 137 (MvT).

¹⁰⁹ Art. 3:46 Awb.

¹¹⁰ Art. 1:3 lid 1 Awb.

¹¹¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, 3, p. 131 (MvT).

¹¹² HR 19 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY5321; HR 1 juni 1992, *BNB* 1992, 306.

Ook kan de rechter eventuele schendingen van vormvoorschriften passeren. Hierbij blijft het oorspronkelijke besluit in stand. Voorwaarde hiervoor is dat aannemelijk is gemaakt dat de belanghebbenden hierdoor niet in hun verdediging benadeeld worden.

3.1.4 Verjaring

De bevoegdheid van de gemeente om bestuurlijke boeten op te leggen is in tijd begrensd: deze bevoegdheid kan verjaren. Voor de verjaringstermijnen is aansluiting gezocht bij de bestaande termijnen zoals opgenomen in de Awb en het strafrecht.¹¹³ Bij het opleggen van een bestuurlijke boete wordt onderscheid gemaakt tussen de lichte en zware procedure. Boeten lager dan € 340,- vallen onder de lichte procedure, hogere boeten onder de zware.

Het verschil tussen deze procedures is dat bij de zware procedure verplicht een PV opgemaakt wordt, een hoorplicht geldt en moet voldaan zijn aan de eis van functiescheiding.¹¹⁴ De verjaringstermijn in de lichte procedure is drie jaren, wat overeenkomt met de termijn voor strafrechtelijke overtredingen.¹¹⁵ In de zware procedure geldt een verjaringstermijn van vijf jaren.¹¹⁶ Hierbij is aangesloten bij de termijnen voor de bestuurlijke boete in de sociale zekerheidswetgeving zoals de Werkloosheidswet en de fiscale wetgeving, bijvoorbeeld in de Awr. Als de termijn is overschreden, maar binnen de termijn beroep is ingesteld tegen het boetebesluit, wordt de termijn voor het opleggen van de boete opgeschort tot onherroepelijk op het bezwaar of beroep is beslist.¹¹⁷ Het gaat in dit geval om verjaring van de bevoegdheid om bestuurlijke boeten op te leggen, niet om het innen ervan. Voor het innen van de boeten geldt een verjaringstermijn van vijf jaren.¹¹⁸

3.2 Bestuurlijke boete in de DHW

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de specifiekere regels omtrent de bestuurlijke boete zoals geregeld in de DHW.

3.2.1 Historisch perspectief

In de zomer van 1998 werd door het toenmalige kabinet onderzoek gedaan naar de introductie van de bestuurlijke boete in de DHW. Dit onderzoek vond plaats naar aanleiding van het 'Handhavingsplan consumentenleeftijdsgrenzen alcohol, tabak en kansspelautomaten' dat in april 1998 aan de Tweede Kamer werd aangeboden.¹¹⁹

Dit plan bevatte actien maatregelen om de handhaving op het terrein van alcohol, tabak en kansspelautomaten te verbeteren. Tijdens de voorbereiding en behandeling van het wijzigingsvoorstel van de DHW in 1998 en 1999, werd het voorstel om de bestuurlijke boete in te voeren in de DHW door de Minister van VWS aan de Tweede Kamer toegezegd. Dit werd nog eens bevestigd in 2000.¹²⁰ In 2002 en 2003 werd onderstreept dat gekozen dient te worden voor een optimaal gebruik van de bestuurlijke boete en dat de rechterlijke macht ontlast moet worden door bestuurlijke handhaving.¹²¹

De invoering van de bestuurlijke boete in de DHW had drie redenen.¹²² De belangrijkste reden is dat de overheid wenst te beschikken over een aanvullend punitief handhaving-instrument, dat snel en effectief toegepast kan worden bij bestuursrechtelijke handhaving.

¹¹³ De term 'verjaring' kan leiden tot misverstanden, omdat de overtreder in de Awb zelf een beroep moet doen op overschrijding van de termijn. In dit geval wordt echter ambtshalve de termijn in de gaten gehouden. Vandaar dat de term 'vervalt' wordt gebruikt; zie ook *Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3 (MvT)*.

¹¹⁴ De functiescheiding houdt in dat degene die de overtreding constateert, niet degene mag zijn die beslist over het opleggen van een bestuurlijke boete; zie ook *Kamerstukken II 2003/04, 29702, p.152 (MvT)*.

¹¹⁵ Art. 5:45 lid 2 Awb.

¹¹⁶ Art. 5:53 Awb jo. art. 5:45 lid 1 Awb.

¹¹⁷ Art. 5:45 lid 3 Awb.

¹¹⁸ Art. 4:104 lid 1 Awb.

¹¹⁹ *Kamerstukken II 1997/98, 25984, 1.*

¹²⁰ *Kamerstukken II 1998/99, 25969, 6; Kamerstukken II 2000/01, 27565, 1-2.*

¹²¹ *Kamerstukken II 2003/04, 29299, 3, p. 2 (MvT)*.

¹²² Zie voetnoot 122.

Het gaat hierbij om overtredingen van de DHW die geen direct gevaar vormen voor de gezondheid en openbare orde en veiligheid. Ten tijde van de invoering van de bestuurlijke boete in de DHW was de NVWA en niet de gemeente belast met handhaving van de DHW. Het Bureau Bestuurlijke Boeten van de NVWA legde bestuurlijke boeten op. Sinds 2002 was de capaciteit hiervan toegenomen, maar had zij nog geen eigen sanctiemiddelen. Met de komst van de bestuurlijke boete was dit wel het geval en kon dus sneller en effectiever gehandhaafd worden.

Daarnaast werd het strafrecht in sommige gevallen gezien als een te zwaar middel voor overtredingen van de DHW. Bij lichte overtredingen die bovendien geen gevaar voor de gezondheid en veiligheid vormen, was een beroep op het openbaar ministerie (hierna: OM) niet evenredig. De derde reden was dat het strafrechtelijke systeem in de weg stond aan een lik-op-stuk beleid waarbij de overtreder onmiddellijk geconfronteerd wordt met de gevolgen van de overtreding. De tijd tussen de constatering van de overtreding en het moment dat er een vonnis uitgesproken wordt, is in vergelijking met de bestuursrechtelijke weg erg veel. De redenering achter de bestuurlijke boete is dat de afdoening aanzienlijk minder tijd in beslag neemt dan de strafrechtelijke afdoening.

Oorspronkelijk bevatte de DHW zelfstandige strafbepalingen om de DHW te handhaven. In 1998 werden deze bepalingen vervangen door deze strafbaar te stellen via de WED. Hiervoor werd gekozen vanwege de veelal economische motieven voor het overtreden van de DHW. Ook was het voordeel dat de WED meer mogelijkheden bood wat betreft handhavingsinstrumenten.¹²³ Met de introductie van de bestuurlijke boete in de DHW verschoof het zwaartepunt van de WED naar handhaving middels de bestuurlijke boete. In beginsel geldt dat wordt gehandhaafd door middel van de bestuurlijke boete. Slechts in bepaalde gevallen kan (uitsluitend) op basis van de WED gehandhaafd worden.¹²⁴

3.2.2 Boa's en burgemeester

Sinds 2013 ligt de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de DHW bij de gemeente. Hierbij is de burgemeester bevoegd om voor een limitatief aantal overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen.¹²⁵ In het geval minderjarige alcoholhoudende drank bij zich hebben op publiek toegankelijke plaatsen, kan bijvoorbeeld slechts strafrechtelijk opgetreden worden en is een bestuurlijke boete niet mogelijk.¹²⁶ De burgemeester wijst gemeentelijke DHW-toezichthouders aan die belast worden met het toezicht op de naleving van de DHW.¹²⁷ Bij ministeriële regeling is een aantal eisen gesteld waaraan de DHW-toezichthouder moet voldoen.¹²⁸

De toezichthouder moet met goed gevolg een DHW-examen afleggen.¹²⁹ Goede kennis van de DHW is namelijk een vereiste en het examen moet dit waarborgen. Tijdens de opleiding voor DHW-toezichthouder wordt ook aandacht geschonken aan het opmaken van processen-verbaal die de basis vormen voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Als een toezichthouder niet slaagt voor het examen, vervalt zijn bevoegdheid voor de DHW en wordt de aanwijzing ongedaan gemaakt.

Daarnaast moet de toezichthouder ook aangewezen zijn als Boa.¹³⁰ Hierdoor is het mogelijk om ook handhavend op te treden tegen de strafrechtelijke bepalingen van de DHW en met

¹²³ *Kamerstukken II* 1997/98, 25969, 3, p. 18 (MvT).

¹²⁴ *Kamerstukken II* 2003/04, 29299, 3 (MvT)..

¹²⁵ Art. 44a lid 1 DHW.

¹²⁶ Art. 45 DHW.

¹²⁷ Art. 41 lid 1 sub b DHW.

¹²⁸ *Stcrt.* 2013, 1042.

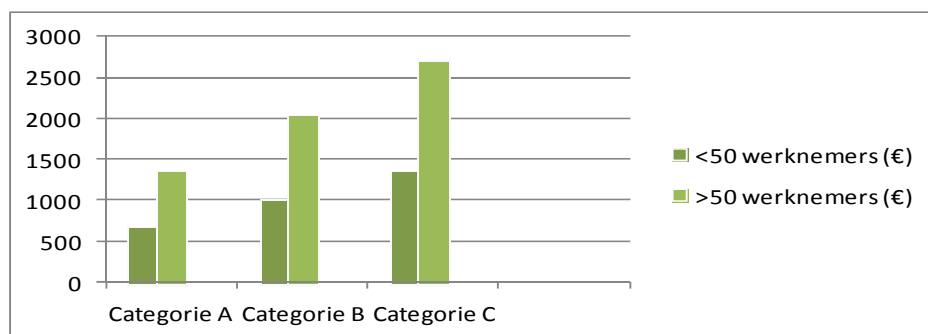
¹²⁹ Art. 3 sub a Regeling toezichthoudende ambtenaren Drank- en Horecawet; tot 2014 hadden toezichthouders een jaar de tijd om het examen met goed gevolg af te leggen. Dit jaar stelde gemeenten in staat om zich voor te bereiden op de handhaving van de DHW.

¹³⁰ Art. 3 sub b Regeling toezichthoudende ambtenaren Drank- en Horecawet.

name tegen art. 45 DHW. Een aantal bepalingen uit de DHW kan namelijk onder bepaalde omstandigheden niet afgedaan worden met de bestuurlijke boete.¹³¹ Politieambtenaren blijven daarnaast gewoon bevoegd om tegen de strafrechtelijke bepalingen van de DHW op te treden. Zowel Boa's in domein 1 als in domein 2 zijn bevoegd om de DHW te handhaven.¹³² Het gaat hier om het domein openbare ruimte en het domein milieu, welzijn en infrastructuur. Voor domein 1 is deze bevoegdheid direct gegeven onder domein 1. Voor domein 2 vloeit deze bevoegdheid indirect voort uit de verwijzing naar de WED onder domein 2. Ook zijn landelijke toezichthouders aangesteld die specifieke toezichtstaken toekomen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het toezicht op het afgeven van Verklaringen Sociale Hygiëne, het toezicht op reclamebepalingen en op het verstrekken van alcoholhoudende dranken in treinen, cruiseschepen, vliegtuigen, legerplaatsen en belastingvrije winkels op vliegvelden.¹³³

3.2.3 Beboetbare feiten bestuurlijke boete DHW

Bij Algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) is aangegeven welke overtredingen van de DHW door middel van de bestuurlijke boete gestraft kunnen worden. In deze AMvB, het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet, is ook specifiek per overtreding de hoogte van de boete bepaald.¹³⁴ Hierbij is aangesloten bij de bedragen van de WED, op grond waarvan voorheen de bestuurlijke boete werd opgelegd door de NVWA. In onderstaande tabel worden de bedragen per categorie overtredingen weergegeven. De bedragen per overtreding zijn opgenomen in bijlage 7.



Tabel 3.1
Boetebedragen
bestuurlijke boete
DHW

De boetebedragen zoals opgenomen in tabel 3.1 kunnen bij recidive verhoogd worden. De boete wordt verhoogd met 50 procent als binnen 12 maanden na de onherroepelijke eerste bestuurlijke boete eenzelfde overtreding volgt.¹³⁵ Als binnen twaalf maanden na de onherroepelijke eerste bestuurlijke boete twee keer of vaker eenzelfde overtreding volgt, wordt de boete verhoogd met 100 procent.¹³⁶ Hierbij is het maximumbedrag dat met de bestuurlijke boete (gecumuleerd) opgelegd kan worden € 100.000.¹³⁷ Bij bijzondere omstandigheden kan een beroep gedaan worden op de een verlaging van de boete, als door die omstandigheden de boete onevenredig hoog is.¹³⁸ Overigens wordt benadrukt dat de bestuurlijke boete niet voor de gehele DHW opgelegd kan worden. Zo kan geen bestuurlijke boete opgelegd worden aan de jongere die op openbare plaatsen alcohol bij zich heeft en op grond van art. 45 DHW strafbaar is. Hiervoor is geregeld in lid 2 dat in een dergelijk geval een geldboete van de eerste categorie wordt opgelegd en de overtreding strafrechtelijk wordt afgedaan.

¹³¹ Art. 44a lid 3 DHW.

¹³² *Stcr.* 2012, 21333.

¹³³ Zie de toelichting op de Regeling toezichthoudende ambtenaren Drank- en Horecawet; zie *Stcr.* 2013, 1042; zie ook Joosten 2012, p. 194.

¹³⁴ *Stb.* 2004, 647.

¹³⁵ Art. 3 lid 3 Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet.

¹³⁶ Art. 3 lid 4 Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet.

¹³⁷ Art. 44a lid 2 DHW.

¹³⁸ Art. 3 lid 5 Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet.

Deze wordt door middel van een politiestrafbeschikking door een Boa of politieagent opgelegd en verzet hiertegen wordt afgehandeld door het OM.

3.2.4 Beboetbare feiten WED

De bestuurlijke boete kan niet voor alle overtredingen van de DHW ingezet worden. Een aantal overtredingen kan uitsluitend afgedaan worden middels de WED als sprake is van direct gevaar voor de veiligheid of gezondheid van de mens. Het betreft economische delicten die gekwalificeerd worden als overtredingen.¹³⁹ Het maximale boetebedrag is € 20.250,-. Hiernaast is in theorie ook het opleggen van een taakstraf of hechtenis van hoogstens zes maanden mogelijk.¹⁴⁰ De beboetbare feiten op grond van de WED zijn de artikelen 2 t/m 4, 12 t/m 20 lid 1 t/m 6, 21, 22, 24 en 25 van de DHW.

In beginsel worden overtredingen van de DHW afgedaan middels de bestuurlijke boete. Als het gaat om overtredingen die een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid tot gevolg hebben, of waarbij het door de overtreder genoten economisch voordeel groter is dan de bestuurlijke boete, dient strafrechtelijk gehandhaafd te worden op basis van de WED.¹⁴¹ Daarnaast kan geen bestuurlijke boete opgelegd worden als door de burgemeester een ontzegging van de verkoop van alcoholhoudende dranken is opgelegd. Dit geldt ook als de overtreder schriftelijk in kennis is gesteld van het voornemen de DHW-vergunning in te trekken.¹⁴²

3.2.5 Procedure opleggen bestuurlijke boete

Nu de gemeente toeziet op naleving van de DHW, is de procedure voor het opleggen van een bestuurlijke boete in het kader van de DHW gewijzigd.¹⁴³ Wanneer een toezichtouder uit eigen waarneming overtreding constateert, wordt nagegaan welke maatregel opgelegd zal worden. Het is immers mogelijk dat andere handhavinginstrumenten, zoals een last onder dwangsom of bestuursdwang, dan de bestuurlijke boete in aanmerking komen.¹⁴⁴

Als blijkt dat de bestuurlijke boete toegepast dient te worden, stelt de toezichthouder een PV van bevindingen op.¹⁴⁵ Hierin dienen de naam van de overtreder, de overtreding en het overtreden voorschrift en een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd.¹⁴⁶ Het PV moet een voldoende feitelijke grondslag, uit eigen waarneming van de toezichthouder, te bevatten om een toets van de rechter te doorstaan.¹⁴⁷

Vervolgens wordt het PV geregistreerd in de gemeentelijke systemen en beoordeeld door de juridisch medewerkers van de afdeling Beleid. Hierbij wordt onder andere beoordeeld of er voldoende bewijs is voor de overtreding en of aanvullingen noodzakelijk zijn. Is er sprake van een ernstige overtreding, dan dient direct een PV opgesteld te worden.¹⁴⁸ Bij het vaststellen van de hoogte van de boete is het Besluit bestuurlijke boete DHW bepalend. Zie hiervoor paragraaf 3.2.3. Factoren die hierbij een rol spelen, zijn het aantal werknemers, de ernst van de overtreding, recidive, bijzondere omstandigheden en de samenloop van meerdere overtredingen. Binnen dertien weken beslist het bestuursorgaan over het opleggen van de bestuurlijke boete.¹⁴⁹ Als het bestuursorgaan besluit de boete op te leggen, wordt een

¹³⁹ Art. 1 onder 4 WED.

¹⁴⁰ Art. 6 lid 1 onder 4 WED.

¹⁴¹ Art. 44a lid 3 DHW; zie ook Storm 2009.

¹⁴² Art. 44a lid 4 DHW.

¹⁴³ Zie bijlage 8.

¹⁴⁴ Zie paragraaf 2.4.

¹⁴⁵ Art. 5:48 lid 1 Awb jo. art. 5:53 Awb.

¹⁴⁶ Art. 5:48 Awb.

¹⁴⁷ Rb. Arnhem 6 december 2007, ECLI:NL:RBARN:2007:BC0269.

¹⁴⁸ Van een ernstige overtreding is bijvoorbeeld sprake bij art. 20 lid 1 DHW als een horecabedrijf geen systeem heeft en onvoldoende maatregelen nam om overtredingen te voorkomen; ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9646, m.nt. C.L.G.F.H. Albers.

¹⁴⁹ Art. 5:51 lid 1 Awb.

voornemen tot boeteoplegging verzonden aan de overtreder. Een afschrift van het PV wordt hierbij meegestuurd. Tegelijkertijd wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld om binnen twee weken zijn zienswijze te geven.¹⁵⁰ Hierna wordt een gemotiveerde boetebeschikking opgesteld waar de eventuele zienswijze in is verwerkt.¹⁵¹

Vervolgens wordt de boetebeschikking aan de overtreder verzonden, waarmee het proces start voor de inning van de bestuurlijke boete door de gemeente. De opbrengst van de bestuurlijke boeten komt namelijk ten goede aan het bestuursorgaan dat de beslissing tot oplegging van de boete nam. De betaling van de bestuurlijke boete moet binnen zes weken nadat de boetebeschikking is bekendgemaakt gebeuren, maar bij of krachtens wettelijk voorschrift kan een andere termijn voor betaling ingesteld worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een betalingsregeling geregeld bij gemeentelijke verordening, voor overtreders die minder draagkrachtig zijn.¹⁵²

Betaalt de overtreder de boete niet binnen de gestelde termijn, dan wordt door de afdeling Ondersteuning (taakveld Financiën) een eerste aanmaning verstuurd.¹⁵³ Als binnen drie weken nog niet is betaald, volgt een tweede aanmaning. Blijft ook hier betaling uit, dan kan drie weken na de tweede aanmaning bij dwangbevel de boete gevorderd.¹⁵⁴ Dit geschiedt door het betekenen van het dwangbevel bij deurwaardersexploot. Doordat het dwangbevel een executoriale titel oplevert, kan de deurwaarder direct beslag leggen op het vermogen van overtreder ter voldoening van de boete.¹⁵⁵

3.2.5.1 Rechtsbescherming

De overtreder kan binnen zes weken na bekendmaking van de boetebeschikking bezwaar maken.¹⁵⁶ De normale regeling voor bezwaar en beroep is van toepassing op de bestuurlijke boete in de DHW, omdat het toenmalige kabinet geen aanleiding zag om een afwijkende procedure op te nemen.¹⁵⁷ Na het bezwaar volgt een beslissing op het bezwaar, waarbij een heroverweging plaatsvindt en de beslissing bekendgemaakt wordt aan de overtreder.¹⁵⁸ Tijdens deze fase kan het bestuursorgaan de boetebeschikking in te trekken, te veranderen of te wijzigen. Tegen de beslissing op bezwaar kan beroep bij de rechtbank ingesteld worden.¹⁵⁹

Het bezwaar of beroep schorsen de tenuitvoerlegging van de boetebeschikking niet, er is geen sprake van uitstel van betaling door het instellen van beroep of bezwaar.¹⁶⁰ Om dit wel te bereiken, kan bij de rechtbank verzocht worden om een voorlopige voorziening te treffen. Tot slot staat tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS).¹⁶¹ Daarbij heeft het bezwaar of beroep geen schorsende werking voor de tenuitvoerlegging van de boetebeschikking, tenzij dit bij wettelijk voorschrift is geregeld.¹⁶² In de DHW is dit niet het geval, waardoor de algemene regel uit de Awb van toepassing is. De overtreder moet dus betalen.

¹⁵⁰ Art. 5:50 lid 1 sub a Awb; art. 5:50 lid 1 Awb jo. art. 5:53 lid 3 Awb.

¹⁵¹ Er is hier in tegenstelling tot de bestuurlijke strafbeschikking, sprake van een zienswijze. Dit vloeit voort uit de wettelijke bepalingen van titel 5.4 van de Awb met betrekking tot de bestuurlijke boete, terwijl dit bij de bestuurlijke strafbeschikking uit het WvSv voortvloeit.

¹⁵² Art. 5:10 lid 1 Awb; art. 4:87 lid 1 Awb; zie ook *Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3, p. 35 (MvT)*.

¹⁵³ Art. 4:112 lid 1 Awb.

¹⁵⁴ Art. 5:10 lid 2 Awb.

¹⁵⁵ Art. 4:116 Awb.

¹⁵⁶ Art. 6:7 Awb.

¹⁵⁷ *Kamerstukken II 2003/04, 29299, 3, p. 5 (MvT)*.

¹⁵⁸ Art. 7:12 Awb.

¹⁵⁹ Art. 6:4 lid 3 jo. art. 8:1 Awb.

¹⁶⁰ Art. 6:16 Awb; zie ook *Kamerstukken II 1988/89, 21221, p. 135 (MvT)*.

¹⁶¹ Art. 8:104 lid 1 jo. art. 8:105 lid 1 Awb.

¹⁶² Art. 6:16 Awb.

3.3 Bestuurlijke strafbeschikking

De gemeente Steenberghe heeft geen ervaring met de bestuurlijke boete in het kader van handhaving van de openbare orde en veiligheid, maar gebruikt hiervoor de bestuurlijke strafbeschikking. De bestuurlijke strafbeschikking is een instrument dat het OM kan inzetten bij de buitengerechtelijke afdoening van een aantal strafbare feiten.

3.3.1 Historisch perspectief

De strafbeschikking in het algemeen is een strafrechtelijk handhavinginstrument dat op 1 februari 2008 werd ingevoerd in de Wet OM-afdoening.¹⁶³ De Wet OM-afdoening voegt een aantal wetsartikelen toe aan het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSv) en werd ingevoerd om meer mogelijkheden te creëren voor de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken. De capaciteit van het justitiële apparaat moest aangepast worden aan de toenemende vraag naar handhavend optreden. Hierbij werd de strafrechtelijke transactie vervangen, waarmee strafbare feiten door middel van een publiekrechtelijke overeenkomst afgedaan werden.¹⁶⁴

Het bijzondere aspect van de strafbeschikking is dat het OM bevoegd is zelf straffen op te leggen zonder tussenkomst van een rechter. De beschikking is niet gericht op voorkoming van strafvervolgning, zoals bij de transactie het geval is. De straf die opgelegd wordt, komt overeen met een rechterlijke veroordeling.¹⁶⁵ Het verschil met de transactie is de executoriale titel die de strafbeschikking zonder verzet oplevert: de straf kan direct ten uitvoer gelegd worden.¹⁶⁶ Hiernaast kan het OM ook andere sancties opleggen. Zo kan het OM beslissen een taakstraf van maximaal 180 uur op te leggen, onttrekking aan het verkeer toe te passen, verplichten tot betaling van geldsom aan het slachtoffer en het opleggen van een rijontzegging van maximaal zes maanden.¹⁶⁷ Het OM is niet als enige bevoegd om strafbeschikkingen uit te vaardigen, ook lichamen of personen belast met een publieke taak zijn hiertoe bevoegd. Een gemeente is hier dus ook toe bevoegd. Deze bevoegdheid is via een amendement later in de Wet OM-afdoening opgenomen en was bedoeld om de handhaving van kleine ergernissen aan te kunnen pakken.¹⁶⁸ Een strafbeschikking opgelegd door een publiek lichaam is een bestuurlijke strafbeschikking.

Een jaar na de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening werd op 1 januari 2009 de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (hierna: WBBOOR) van kracht.¹⁶⁹ Hiermee kunnen gemeenten hun APV handhaven door de inzet van de bestuurlijke boete overlast.¹⁷⁰ Gemeenten zijn echter niet verplicht hiervoor de bestuurlijke boete in te zetten, de bestuurlijke strafbeschikking is ook mogelijk op grond van de Wet OM-afdoening. Hierdoor kunnen gemeenten kiezen welk handhavinginstrument zij inzetten.

3.3.2 Beboetbare feiten en hoogte

De strafbeschikking kan opgelegd worden als het gaat om overtredingen of misdrijven waar niet meer dan zes jaar gevangenisstraf op staat. Hiermee wordt aangesloten bij het feitenbereik van de transactie.¹⁷¹ Voor gemeenten gaat het vooral om overlastfeiten op basis van de APV en Afvalstoffenverordening (hierna: Asv).¹⁷² Hierdoor komt een behoorlijk aantal zaken niet voor de rechter en kunnen deze buitengerechtelijk afgedaan worden.

¹⁶³ *Stb.* 2006, 330.

¹⁶⁴ *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 1 (MvT); zie ook Albers 2008.

¹⁶⁵ *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 2 (MvT).

¹⁶⁶ Van Setten & Boer 2008.

¹⁶⁷ Art. 257a lid 2 WvSv.

¹⁶⁸ Art. 257ba WvSv; zie ook *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 18.

¹⁶⁹ *Stb.* 2008, 44.

¹⁷⁰ Het gaat hierbij om kleine ergernissen zoals bijvoorbeeld wildplassen. Hier is bewust voor gekozen, omdat voorschriften met een gevaarzettend karakter (drugs, vechten, betogingen e.d.) uitsluitend door de politie afgedaan worden; zie ook *Kamerstukken II* 2004/05, 30101, 3 (MvT).

¹⁷¹ Art. 257a lid 1 WvSv; art. 74 lid 1 WvSr.

¹⁷² *Handreiking bestuurlijke strafbeschikking* 2009.

Dit verlaagt de druk op de justitiële keten, waardoor een betere capaciteitsverdeling voor justitie mogelijk is. De opbrengst van de bestuurlijke strafbeschikking komt niet ten goede van de gemeente. Wel ontvangt de gemeente voor ieder correct aangeleverd proces-verbaal een vergoeding van € 40,- vanuit het CJIB. Dit was het gevolg van een amendement van de Wet OM-afdoening en maakte het voor gemeenten interessant om dit instrument toe te passen.¹⁷³

3.3.3 Procedure opleggen bestuurlijke strafbeschikking

Bij constatering van een overtreding, wordt het voornemen tot oplegging van een bestuurlijke strafbeschikking aangezegd aan de overtreder door een gemeentelijke Boa. Deze aanzegging mag ook achter gelaten worden in of aan een motorrijtuig, als het gaat om een verdenking van een overtreding die hiermee gepleegd zou zijn.¹⁷⁴

De bestuurlijke strafbeschikking wordt waar mogelijk in persoon uitgereikt. In alle andere gevallen wordt de bestuurlijke strafbeschikking per brief verzonden naar het laatst bekende adres waar de overtreder volgens de gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: GBA) woonachtig is.¹⁷⁵ Als geen rechtsmiddelen worden ingesteld, kunnen de inning en tenuitvoerlegging starten. Dit wordt afgehandeld door het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB).

3.3.3.1 Rechtsbescherming

De overtreder kan hij verzet instellen bij het parket zoals in de strafbeschikking vermeld is. De gemeente is hierin geen partij. Vond de overtreding meer dan vier maanden geleden plaats en gaat het om een geldboete lager dan € 340,-, dan is de termijn voor het doen van verzet zes weken. Bedraagt het boetebedrag meer dan € 340,-, dan is die termijn minimaal 14 dagen na uitreiking van de bestuurlijke strafbeschikking.¹⁷⁶ Na het instellen van verzet kan het OM beslissen de strafbeschikking in te trekken of te wijzigen. Is dit niet aan de orde, dan brengt de officier van justitie de zaak aan bij de rechtbank, waar de kantonrechter zich uitspreekt over de zaak.¹⁷⁷ Is de verdachte het niet eens met de uitspraak die volgt op het verzet, dan kan deze in hoger beroep bij het bevoegde gerechtshof en vervolgens is het mogelijk om cassatie in te stellen bij de HR.

Het verzet, bezwaar en de cassatie schorsen de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking en een zekerheidsstelling is niet vereist.¹⁷⁸ Vanaf het instellen van verzet is daarom de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking niet mogelijk. Als niet volledig is betaald, kan de officier van justitie verzoeken om gijzeling toe te passen. Dit is echter een vergaand middel, wat niet ingezet mag worden als bekend is dat niet betaald kan worden.¹⁷⁹ Slechts bij boeten hoger dan € 100,- wordt dit opgenomen op het strafblad. Dit in tegenstelling tot de bestuurlijke boete, waarbij geen aantekening wordt gemaakt in het strafblad.¹⁸⁰

3.3.3.2 Bestuurlijke strafbeschikking & EVRM

Een bestuurlijke strafbeschikking is in de vorm van een geldboete, waardoor dezelfde verplichtingen uit het EVRM van toepassing zijn zoals bij de bestuurlijke boete. Het gaat immers om een *criminal charge*, waarbij wordt verwezen naar paragraaf 3.1.2.

¹⁷³ Kamerstukken II 2004/05, 29849, 19.

¹⁷⁴ Art. 257c lid 4 WvSv.

¹⁷⁵ Art. 257d lid 1,2 en 4 WvSv; zie ook Albers 2008.

¹⁷⁶ Art. 257g lid 1 en 2 WvSv.

¹⁷⁷ Art. 257f lid 1 WvSv.

¹⁷⁸ Kamerstukken II 2004/05, 29702, 3, p. 135 (MvT).

¹⁷⁹ Art. 578b WvSv; zie ook Flight, Hartmann & Nauta 2012, p. 14.

¹⁸⁰ Kwakman 2009; zie ook bijlage 9.

Hoofdstuk 4 Steenbergs beleid t.a.v. drank en horeca

In het kader van rechtszekerheid voor burgers stelt een gemeente beleidsregels vast, als zij een discretionaire afwijkingsbevoegdheid heeft. Deze beleidsregels binden de gemeente, waardoor voor een ieder duidelijk is hoe wordt omgegaan met een afwijkingsbevoegdheid. Hoe de gemeente Steenbergen omgaat met haar bevoegdheid in het kader van handhaving van de DHW, wordt in dit hoofdstuk besproken. Allereerst zal het Steenbergs beleid ten aanzien van horeca en handhaving besproken worden, waarna de bovenlokale samenwerking op het gebied van de DHW in de vorm van een Boa-pool aan bod komt. Tot slot zal het sanctiebeleid van de samenwerkende gemeenten nader bekeken worden.

4.1 Huidig beleid drank en horeca gemeente Steenbergen

Het huidige beleid ten aanzien van drank en horeca binnen de gemeente Steenbergen bestaat uit meerdere regelingen. De APV van de gemeente, het evenementenbeleid en het Horecabeleid Gemeente Steenbergen regelen met name de invulling die gegeven wordt aan bevoegdheden voortvloeiend uit wet- en regelgeving met betrekking tot drank en horeca. Het Handhavingsbeleidsplan 2012-2016 en het Uitvoeringsprogramma 2014 richten zich specifiek op handhaving in het kader van drank en horeca.

4.1.1 Algemene plaatselijke verordening 2013

De APV van de gemeente Steenbergen bevat algemene bepalingen ter handhaving van de openbare orde en werd op 14 mei 2013 vastgesteld door de gemeenteraad. Sinds 25 juli 2013 is de APV van kracht en op 1 januari 2014 trad de wijziging ervan in werking. In de APV zijn geen direct uit de DHW voortvloeiende bepalingen opgenomen. Waar in de DHW al in is voorzien, kan niet nog eens geregeld worden bij gemeentelijke verordening.¹⁸¹ Wat wel overeenkomt met de DHW zijn de begripsbepalingen van afdeling 8A van de APV. Dit voorkomt onduidelijkheden met betrekking tot de uitleg van begrippen die zowel in de DHW als de APV voor komen.¹⁸²

Aanvullingen zijn mogelijk door middel van een door de gemeenteraad vastgestelde verordening.¹⁸³ Zo is het toezicht op lokale horecabedrijven geregeld in de APV. Voor het starten van een horecabedrijf is bijvoorbeeld (in veel gevallen) een DHW-vergunning vereist. Hiernaast is geregeld dat de ondernemer ook over een exploitatievergunning van de burgemeester moet beschikken voor het exploiteren en geopend hebben van een openbare inrichting.¹⁸⁴ Daarnaast kan de burgemeester op grond van de APV toezicht houden op de sluitingstijden met behulp van de bevoegdheid om tijdelijk afwijkende sluitingstijden vast te stellen. In de praktijk is gebleken dat het kunnen toepassen van deze bevoegdheid als een toevoeging wordt gezien door de gemeente Steenbergen.¹⁸⁵ De afwijkende sluitingstijden kunnen slechts vastgesteld worden als de aanleiding hiervoor in het belang is van de openbare orde, veiligheid of gezondheid. Tot slot is in de APV een verbodsbepaling opgenomen met betrekking tot het gebruiken van alcoholhoudende drank of het aanwezig hebben van aangebroken flessen of blikjes met alcoholhoudende drank.¹⁸⁶

4.1.2 Horecabeleid Gemeente Steenbergen

Op 1 maart 2011 stelde het college het Horecabeleid Gemeente Steenbergen vast, wat in overleg met politie, Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Groot Steenbergen en de Katholieke Plattelands Jongeren tot stand kwam.

¹⁸¹ Art. 40 DHW.

¹⁸² Art. 2:34a APV.

¹⁸³ Art. 121 Gemeentewet.

¹⁸⁴ Art. 2:28 APV.

¹⁸⁵ Art. 2:30 APV; zie ook de toelichting op art. 2:28 en 2:29 APV.

¹⁸⁶ Art. 2:48 lid 1 APV.

Het beleid is een codificatie van in het verleden gemaakte afspraken tussen de gemeente en andere partijen zoals de politie. Het doel ervan is duidelijkheid verschaffen over de lokale en landelijke wet- en regelgeving met betrekking tot horeca. De reikwijdte van dit beleid is beperkt: handhaving in het kader van de DHW is niet opgenomen in het Horecabeleid.

4.1.2.1 Exploitatievergunning

De APV verbiedt het exploiteren van een horecabedrijf zonder vergunning van de burgemeester.¹⁸⁷ Deze vergunning maakt het mogelijk om in het kader van de openbare orde preventief te toetsen of de komst van een horecabedrijf kan leiden tot overlast in de woon- en leefomgeving. Voordat het toezicht op de DHW bij de gemeente kwam te liggen, kon de gemeente via de APV enigszins toezicht houden op de DHW. De vergunning wordt voor onbepaalde tijd verleend en er worden voorschriften aan verbonden. Horecabedrijven die gevestigd zijn in verpleeghuizen, bedrijfskantines of musea zijn overigens uitgezonderd van de exploitatievergunningsplicht.¹⁸⁸

4.1.2.2 Leeftijdsgrens

Het Horecabeleid Gemeente Steenbergen trad in werking in november 2011. Dit was nog voordat de leeftijd voor het verstrekken van alcohol werd verhoogd. In het horecabeleid is daarom vermeld dat geen bier- en wijnverkoop mag plaatsvinden aan personen jonger dan zestien jaar en geen sterke drank voor personen jonger dan achttien jaar.

Daarnaast stelt het beleid dat enkel de verstrekker in overtreding is bij het verstrekken van alcoholhoudende drank in strijd met de leeftijdsgrens. Met de wijziging van de DHW per 1 januari 2014 is echter ook de jongere zelf strafbaar.¹⁸⁹ Zie ook paragraaf 2.3.

4.1.2.3 Artikel 35 ontheffing

Op grond van de DHW kan een ontheffing verleend worden voor het verstrekken van zwak alcoholhoudende drank tijdens bijzondere gelegenheden van tijdelijke aard.¹⁹⁰ Voorwaarde is wel dat de leidinggevende moet voldoen aan de eisen van zedelijk gedrag en sociale hygiëne. De burgemeester is bevoegd de ontheffing voor maximaal twaalf dagen te verlenen, waarbij aanvullende voorschriften gegeven kunnen worden. Zo mag de burgemeester bijvoorbeeld het gebruik van glaswerk verbieden in het belang van de openbare orde en veiligheid of in bij bijzondere omstandigheden.¹⁹¹

4.1.3 Evenementenbeleid gemeente Steenbergen

Evenementen binnen de gemeente Steenbergen dienen te voldoen aan de voorwaarden die de APV en het Evenementenbeleid gemeente Steenbergen daaraan stellen. Het evenementenbeleid trad op 15 november 2011 in werking en heeft een tweeledig doel. Enerzijds maakt het beleid duidelijk onder welke voorwaarden de gemeente medewerking kan verlenen aan evenementenvergunningen. Anderzijds is dit beleid het toetsingskader voor aanvragen van een evenementenvergunning. Het beleid omvat de codificatie van regels zoals die de afgelopen jaren in de praktijk gevoerd zijn. Daarnaast heeft de burgemeester van Steenbergen bepaald dat tijdens evenementen geen glaswerk, maar wegwerpbekers gebruikt mogen worden in de door het college aangewezen gebieden. Hiervoor zijn alle openbare plaatsen binnen de bebouwde kom aangewezen.¹⁹²

4.1.4 Beleidsontwikkeling

In 2013 wijzigde de APV van de gemeente Steenbergen, wat tot een aantal veranderingen leidde binnen de gemeente.

¹⁸⁷ Art. 2:28 APV.

¹⁸⁸ Art. 2:28 lid 4 APV.

¹⁸⁹ Art. 45 DHW.

¹⁹⁰ Art. 35 lid 1 DHW.

¹⁹¹ Art. 2:33a APV.

¹⁹² Zie bijlage 20.

Drank- en Horecaverordening Steenbergen 1997

De gemeenteraad van Steenbergen stelde in 1997 een Drank- en Horecaverordening vast, waarin werd geregeld dat horecabedrijven verlop moesten aanvragen. Deze verordening zag echter op alcoholvrije horecabedrijven en was daarom beperkt. Met de gewijzigde APV in 2013 werd een ruimere omschrijving gegeven aan het begrip horecabedrijf, waardoor deze verordening overbodig werd en werd ingetrokken, maar nog wel als geldend te boek staat.¹⁹³

Paracommercie

Met de wijziging van de DHW zijn gemeenten per 1 januari 2013 verplicht bij verordening het verstrekken van alcoholhoudende drank binnen paracommerciële instellingen te reguleren.¹⁹⁴ Het doel hiervan is om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Paracommerciële rechtspersonen hebben namelijk een gunstigere positie ten opzichte van reguliere horecabedrijven. Commerciële rechtspersonen kunnen vaak subsidies ontvangen en vallen in een gunstigere fiscale regeling.¹⁹⁵ De APV van de gemeente Steenbergen is in dit kader op 19 december 2013 gewijzigd, waarbij in afdeling 8a is opgenomen op welke dagen en tijdstippen alcohol verstrekt mag worden door paracommerciële instellingen.

4.1.5 Handhavingsbeleidsplan 2012-2016

Met betrekking tot het algemeen handhavingsbeleid van de gemeente Steenbergen, is op 30 juni 2011 het Handhavingsbeleidsplan 2012-2016 vastgesteld door het college.¹⁹⁶ Dit beleid heeft een looptijd tot en met 2016 en bestaat uit enerzijds het Handhavingsbeleidsplan en anderzijds uit het uitvoeringsprogramma. Beide worden in deze subparagraaf besproken.

4.1.5.1 Handhavingsbeleidsplan

In principe geldt voor het handhavend bestuursorgaan een beginselplicht tot handhaven, waar in bijzondere omstandigheden van afgeweken kan worden.¹⁹⁷ Hiermee heeft het bestuursorgaan beleidsvrijheid bij het handhaven, waardoor het in het kader van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de burger wenselijk is hierover transparant beleid vast te stellen. Door middel van beleid is er een vaste gedragslijn waar het bestuursorgaan aan gebonden is.¹⁹⁸ Voor wat betreft handhaving is dit beleid vastgelegd binnen de gemeente Steenbergen in het Handhavingsbeleidsplan 2012-2016. Het legt uit hoe de gemeente Steenbergen wil handhaven en stelt hiervoor de kaders.¹⁹⁹ Het doel hiervan is het in beeld brengen van wat de minimale capaciteit zou moeten zijn voor handhaving, waardoor prioriteiten gesteld kunnen worden.

Vanwege de beperkte beschikbare handhavingscapaciteit van de gemeente Steenbergen, is er sprake van een programmatisch beleid, waarbij structureel en integraal handhaving wordt aangepakt. Hierdoor kan werkelijke risico-inperking plaatsvinden.²⁰⁰ Het handhavingsbeleidsplan is op 24 september 2013 gewijzigd en vastgesteld door het college in het kader van jaarlijkse verantwoording over het beleid aan het college.²⁰¹ Hierbij is onder andere de prioriteitenlijst aangepast en zijn inleidende regels van de DHW opgenomen.

4.1.5.2 Uitvoeringsprogramma 2014

Het bij het handhavingsbeleidsplan behorende uitvoeringsprogramma geeft uitvoering aan het handhavingsbeleidsplan.

¹⁹³ *Steenbergse Courant* 19 december 2013.

¹⁹⁴ Art. 4 DHW.

¹⁹⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 32022, 3, p. 9 (MvT).

¹⁹⁶ Besluitenlijst van de vergadering van het college van de gemeente Steenbergen van 22 oktober 2013, nr. 43.

¹⁹⁷ De gemeente Steenbergen gedoogd in principe niet, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden; zie ook het Handhavingsbeleidsplan gemeente Steenbergen 2012-2016, deel 1, p.27 en 28.

¹⁹⁸ Art. 125 Gemeentewet jo. art. 4:81 lid 1 Awb; art. 4:84a Awb.

¹⁹⁹ Handhavingsbeleidsplan gemeente Steenbergen 2012-2016, deel 1, p.6.

²⁰⁰ Handhavingsbeleidsplan gemeente Steenbergen 2012-2016, deel 1, p.5.

²⁰¹ Zie voetnoot 201.

Hierin is vastgelegd op welk niveau handhaving van geprioriteerde taken plaats zal vinden en het beschrijft welke handhavinginstrumenten daarbij worden ingezet. In het kader hiervan heeft de gemeente Steenbergen in 2007 een provinciale bestuursovereenkomst ondertekend waarbij de gemeente zich conformeert aan de provinciale toezichtstrategie 'Zo handhaven we in Brabant'.²⁰² Deze overeenkomst is door alle Noord-Brabantse gemeenten ondertekend, waarbij gemeenten lokale accenten kunnen aanbrengen in het beleid. Zo is in de toezichtstrategie opgenomen wanneer bestuursrechtelijk of strafrechtelijk wordt opgetreden en welke factoren hierbij een rol spelen.

Op grond hiervan worden overtredingen ingedeeld in drie categorieën, waarbij categorie 0 overtredingen betreft met gevaar voor de fysieke leefomgeving. Categorie 1 omvat overtredingen met dreigende of onomkeerbare schade voor de fysieke leefomgeving of gezondheid en categorie 2 bevat alle overige overtredingen.

De toezichthouder bepaalt in het concrete geval in welke categorie de overtreding valt. Als sprake is van meerdere overtredingen die onder meerdere categorieën vallen, wordt in het kader van efficiëntie gekozen voor de strengere route en mag niet lichter opgetreden worden.²⁰³

Bij constatering van een overtreding wordt het stappenplan conform de provinciale handhavingstrategie toegepast. De toezichtsstrategie geeft aan welke activiteiten ondernomen worden om te handhaven. Hierbij worden zoveel mogelijk integrale controles uitgevoerd, waarbij alle relevante wetgeving wordt gecontroleerd. Hierbij is aangegeven dat klachten een hoge prioriteit hebben: 10% van de beschikbare capaciteit wordt hiervoor ingezet. Dit wordt deels overgenomen in het uitvoeringsprogramma.

4.1.5.3 Sanctiestrategie

In het uitvoeringsprogramma is ook in samenwerking met de gemeenten uit het politiedistrict Markiezen en de gemeenten Etten-Leur en Zundert de sanctiestrategie opgenomen. Als basis wordt het door de Brabantse werkgroep DHW opgestelde Brabants Alcohol- en Horecasanctiebeleid van overeenkomstige toepassing verklaard door de deelnemende gemeenten.²⁰⁴ Dit beleid is opgesteld door de Brabantse werkgroep DHW en is overgenomen en vastgesteld door de gemeente Steenbergen. In dit Brabants beleid wordt beschreven hoe de burgemeester toezicht houdt op naleving van de DHW en in de bijbehorende sanctietabel is opgenomen welke sanctie wordt opgelegd.²⁰⁵

Hierbij is door de samenwerkende gemeenten het Brabants beleid aangepast door facultatief de bestuurlijke boete erin op te nemen. Voor het toezicht op de naleving van de DHW is aansluiting gezocht bij bestaand handhavingbeleid en waar noodzakelijk aangevuld. Binnen het Brabants Alcohol- en Horecasanctiebeleid worden controles in het kader van de DHW ingedeeld op prioriteit aan de hand van het Moerdijs Afwegingsmodel (hierna: MAM).²⁰⁶ Hieruit vloeit een prioriteitenlijst voort, zie bijlage 23.

De sanctiestrategie deelt, in lijn met de Brabantse Toezichtstrategie, de overtredingen in drie categorieën in. Per categorie is geldt een eigen aanpak. Hierbij valt op dat de bestuurlijke boete ontbreekt in deze indeling. Categorie 0 omvat spoedeisende overtredingen die onmiddellijk beëindigd moeten worden, omdat sprake is van acuut gevaar.

²⁰² 'Actualisering handhavingstrategie 2010', *Handhavingssamenwerking Noord-Brabant* 13 mei 2014, Handhaveninbrabant.nl (zoek op *zó handhaven we in Brabant, actualisering handhavingstrategie 2010*).

²⁰³ Handhavingbeleidsplan gemeente Steenbergen 2012-2016, deel 2, uitvoeringsprogramma, p.23.

²⁰⁴ Vastgesteld op 28 maart 2013 door het Bestuurlijk Provinciaal Handhavingsoverleg. Hierbij wordt aan alle gemeenten geadviseerd om het beleid over te nemen in het kader van uniformiteit van beleid.

²⁰⁵ Zie bijlage 16 voor het Brabants Alcohol- en Horecasanctiebeleid.

²⁰⁶ Het MAM gaat uit van de vraag wat de grootste calamiteit is die kan optreden als een gemeente een bepaalde handhavingstaak niet of niet voldoende uitvoert; zie ook Handhavingbeleidsplan gemeente Steenbergen 2012-2016, deel 1, p. 13.

Overtredingen uit categorie 1 zijn ernstig, maar zorgen niet voor acuut gevaar. De overige overtredingen vallen onder categorie 2 en zijn veelal minder ernstig. In tegenstelling tot het Brabantse sanctiebeleid, blijkt uit het Uitvoeringsprogramma dat bij overtredingen in categorie 0 en 1 in de regel geen waarschuwing wordt gegeven. Bij categorie 0 wordt vanwege het spoedeisend belang direct opgetreden met behulp van bestuursdwang, waarbij geen begunstigingstermijn geldt. Bij categorie 1 wordt eerst de mogelijkheid gegeven om een zienswijze in te dienen tegen het voornemen om handhavend op te treden. Vervolgens wordt het voornemen uitgedaan en een sanctie opgelegd. Overtredingen van categorie 2 worden aangepakt door na het verstrijken van de begunstigingstermijn, een bestuurlijke waarschuwing te geven en indien nodig een sanctie op te leggen.²⁰⁷ Als meerdere sancties mogelijk zijn voor overtredingen, wordt in ieder geval de zwaarste bestuurlijke sanctie opgelegd. Indien nodig kunnen sancties hier cumuleren binnen de wettelijke grenzen, waardoor meerdere sancties opgelegd kunnen worden.²⁰⁸ Als sprake is van bijzondere omstandigheden, kan worden afgeweken van de sanctiestrategie. Hieraan gaat een belangenafweging vooraf en speelt het proportionaliteitsbeginsel een rol.²⁰⁹

Sanctietabel

De hiervoor besproken sanctiestrategie is uitgewerkt in een sanctietabel, die is bijgevoegd bij het beleid.²¹⁰ Hierin is onder andere opgenomen welke sancties opgelegd kunnen worden per overtreding van de DHW. Ook boetebedragen en begunstigingstermijnen zijn hierin opgenomen. In de sanctietabel is een aparte kolom toegevoegd voor het opleggen van een bestuurlijke boete, voor gemeenten die dit instrument toepassen. De tabel dient zo gelezen te worden, dat de sancties die voor één overtreding opgenomen zijn, allemaal worden opgelegd. Zo kan voor het schenken van alcoholhoudende drank aan minderjarigen een last onder dwangsom en, bij meerdere overtredingen in korte tijd, het instrument *three strikes out* worden toegepast. De tabel is hier niet duidelijk over en kan op meerdere manieren uitgelegd worden. Hierdoor kan verwarring ontstaan over de op te leggen sancties. Daarnaast wordt geadviseerd om daar bovenop de bestuurlijke boete op te leggen. Dit vanwege het punitieve karakter van de bestuurlijke boete, in tegenstelling tot de dwangsom.²¹¹ De sanctietabel gaat echter uit van de DHW zoals die gold op 1 januari 2013, waardoor deze niet meer actueel is.

4.2 Bovenlokale samenwerking DHW

Naast gemeentelijk beleid werkt de gemeente Steenbergen op bovenlokaal niveau samen op het gebied van handhaving van de DHW. Met omliggende gemeenten wordt beleid geüniformeerd worden en worden krachten gebundeld. Het volledige toezicht op naleving van de DHW binnen de gemeente Steenbergen wordt hiermee bovenlokaal uitgevoerd.

4.2.1 Boa-pool & koepelnotitie

Het bovenlokale toezicht op de naleving van de DHW heeft de vorm van een Boa-pool. Dit houdt in dat de gemeente Steenbergen, Bergen op Zoom, Tholen en Woensdrecht Boa's aanwijzen die op elkaars grondgebied mogen controleren in het kader van de DHW. De basis hiervan is de Brabantse werkgroep DHW. Hierbij werken de negen gemeenten uit het politiedistrict Markiezzaten samen, omdat de effecten van alcoholbeleid vaak gemeentegrenzen overschrijden. Het doel hiervan is om te komen tot een regionale aanpak op het gebied van de DHW. Deze samenwerking resulteerde in de Koepelnotitie Advies samenwerkende gemeenten DHW, waarin voorstellen werden gedaan ter invoering van de vernieuwde DHW.²¹²

²⁰⁷ Zie Brabants Alcohol- en Horecasanctiebeleid, p. 6; zie bijlage 16.

²⁰⁸ Zie ook paragraaf 2.4.9.

²⁰⁹ Dit is in overeenstemming met het Uitvoeringsprogramma 2014, p. 23, van de gemeente Steenbergen, waarbij dezelfde strategie wordt aangehouden.

²¹⁰ Zie bijlage 18.

²¹¹ Zie bijlage 21.

²¹² Zie bijlage 10.

Daarbij werd aangegeven dat een sanctiebeleid noodzakelijk is voor een goede handhaving, waarin vastgelegd is hoe overtredingen bestraft worden. Dit sanctiebeleid is reeds besproken en wordt in de koepelnotitie van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarnaast is in de koepelnotitie een toezichtstrategie opgenomen, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en hoe daarmee te werk wordt gegaan. Zo vinden extra controles plaats als horecabedrijven de DHW overtreden. Deze strategie richt zich op grote evenementen, uitgaansgelegenheden, cafés, sportkantines, supermarkten en slijterijen.²¹³ Ook moet onderzocht worden hoe in regionaal verband samengewerkt kan worden in het kader van de DHW, waardoor de slagkracht van elke gemeente vergroot kan worden.

4.2.2 Oprichting Boa-pool

De oprichting van de Boa-pool is een samenwerkingsverband van de gemeenten Steenbergen, Bergen op Zoom, Tholen en Woensdrecht. De gemeenten Roosendaal, Rucphen, Moerdijk en Halderberge kozen hier niet voor, wat formeel in hun driehoeksoverleg is vastgesteld. Binnen deze gemeenten is door middel van een bestuursopdracht door de colleges ingestemd met de oprichting van de Boa-pool.²¹⁴ Hierin worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Met de gemeenten Steenbergen, Woensdrecht, Tholen en Bergen op Zoom wordt de samenwerking gezocht voor het opstellen van gemeenschappelijke kaders voor de bestuurlijke boete.
- De deelnemers van de basisteamdriehoek van de gemeente Bergen op Zoom zijn opdrachtgever, waarbij de burgemeester van Bergen op Zoom (dhr. Petter) wordt aangemerkt als gedelegeerd opdrachtgever. Als opdrachtnemer is aangemerkt de afdelingsmanager Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Bergen op Zoom (dhr. Verstraten).
- Aan het eind van het eerste kwartaal van 2014 moest de Boa-pool operationeel zijn. Dit doel is niet gehaald, maar is verschoven naar het tweede kwartaal van 2014.
- In het kader van handhaving in het kader van de DHW kan handhaving gezamenlijk ingekocht worden uit het gereserveerde budget voor de periode waarin de Boa-pool nog niet actief is (voor de gemeenten die in het eerste kwartaal al willen starten met bijvoorbeeld een nulmeting van het horecabestand).

Samenwerkingsovereenkomst

Na vaststelling van de bestuursopdracht, is een samenwerkings-overeenkomst opgesteld. Hierin wordt aangegeven welke partijen samenwerken, hoe wordt omgegaan met het gebruik van geweldsmiddelen, wie de toezichthouders zijn en of het bevoegd gezag geïnformeerd is.²¹⁵ Daarnaast kunnen gemeenten eigen afspraken vastleggen. De overeenkomst is door de toezichthouders goedgekeurd. Het gaat hier om de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket in Den Haag, de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant en de politiechef van de regionale eenheid Zeeland-West-Brabant. Rest nog de ondertekening van de overeenkomst door de betrokken burgemeesters.²¹⁶

In de overeenkomst is opgenomen dat de voortgang van de Boa-pool jaarlijks wordt geëvalueerd, met de eerste evaluatie op uiterlijk 1 januari 2015. Deze wordt ter kennisname aangeboden aan de toezichthouders zoals hiervoor genoemd. Met betrekking tot politiebevoegdheden geldt dat als Boa's bevoegd zijn om handboeien en een wapenstok te dragen, zij dit ook zijn op grond van de samenwerkingsovereenkomst binnen de samenwerkende gemeenten.

²¹³ Zie bijlage 10.

²¹⁴ Zie bijlage 3; zie ook bijlage 11.

²¹⁵ Zie bijlage 13.

²¹⁶ Zie bijlage 21; het Functioneel Parket is een onderdeel van het OM, wat als doel heeft het bestrijden van criminaliteit op het gebied van milieu, economie en fraude.

Dienstverleningsovereenkomst

Afspraken met betrekking tot de inzet van Boa's uit de Boa-pool zijn vastgelegd in de dienstverleningsovereenkomst. Hierin zijn ook afspraken omtrent het werkprogramma, planning, vervanging, betaling en faciliteiten opgenomen. Hierbij geldt dat de gemeente Bergen op Zoom eindverantwoordelijk is, maar de gemeenten zelf de gewenste inzet en prioriteiten bepalen.

4.3 Sanctiebeleid samenwerkende gemeenten

Om door middel van het oprichten van een Boa-pool tot een regionale aanpak op het gebied van de DHW te komen, is het raadzaam om binnen de samenwerkende gemeenten uniform en helder sanctiebeleid te voeren. Hierdoor is het voor de Boa's van de pool duidelijk en overzichtelijk welke handhavingsinstrumenten in welke gemeente ingezet kunnen worden. In het kader hiervan is het sanctiebeleid van de gemeenten Bergen op Zoom, Woensdrecht en Tholen nader bekeken en is een aantal opmerkingen hieruit op te maken.

Gemeente Woensdrecht

De gemeente Woensdrecht sluit grotendeels aan bij het Brabants Alcohol- en horecasanctiebeleid.²¹⁷ Hierbij wordt een accent toegevoegd, waarbij de sanctiestrategie afwijkt van het Brabants beleid. De overtredingen zijn ingedeeld in drie categorieën, waarbij geen waarschuwingen gegeven worden met betrekking tot overtredingen uit categorie twee. In plaats van de waarschuwing, wordt direct een last onder dwangsom, dan wel bestuursdwang of een bestuurlijke boete opgelegd. Hierbij wordt wel gebruikgemaakt van een vooraankondiging, maar een bestuurlijke waarschuwing ontbreekt. Daarnaast bleek uit een interview met de heer De Bie van de gemeente Woensdrecht dat het de bedoeling is dat in juli 2014 een regionaal beleid gereed is wat ingaat op het sanctiebeleid.²¹⁸ Hierbij dient een koppeling gemaakt te worden tussen preventie en handhaving.

Gemeente Tholen

Het Brabants Alcohol- en horecasanctiebeleid is niet direct overgenomen door Tholen. Wel werkt de gemeente samen in de Brabantse werkgroep DHW, die verantwoordelijk was voor de koepelnotitie zoals besproken in paragraaf 4.2.1. In tegenstelling tot de gemeente Woensdrecht, maar in lijn met de gemeente Steenbergen, wordt wel een bestuurlijke waarschuwing verzonden bij de eerste overtreding. Er wordt niet direct een last onder dwangsom, bestuursdwang of een bestuurlijke boete opgelegd. Bij de waarschuwing wordt conform het Brabants beleid een begunstigingstermijn gesteld.²¹⁹

Gemeente Bergen op Zoom

Binnen de gemeente Bergen op Zoom is het Brabants Alcohol- en horecasanctiebeleid overgenomen in het gemeentelijk alcohol- en horecasanctiebeleid. Evenals de gemeente Woensdrecht worden enkele lokale accenten toegevoegd. Zo is de bestuurlijke boete niet facultatief opgenomen in de sanctietabel, maar is dit onderdeel van de sanctiestrategie. Daarnaast is de hoogte van een dwangsom afgestemd op de hoogte van de bestuurlijke boete, waarbij de maximale dwangsom drie maal de hoogte van de primaire dwangsom is. Daarbij wordt evenals bij de gemeente Woensdrecht geen bestuurlijke waarschuwing uitgevaardigd in geval van een overtreding in categorie twee. Daarnaast wijkt de sanctietabel af van het model van het Brabants beleid: voor vier overtredingen van de DHW is in plaats van een last onder dwangsom, het opleggen van een bestuurlijke boete vastgelegd.²²⁰

²¹⁷ Dit blijkt ook uit het aansluiten bij de Brabantse Werkgroep DHW, waaruit de Koepelnotitie Advies samenwerkende gemeenten DHW voortvloeide.

²¹⁸ Zie bijlage 22.

²¹⁹ Zie bijlage 17.

²²⁰ Het gaat hier om art. 20 lid 1 en 2 DHW, art. 24 lid 1, 2 en 3 DHW en art. 35 lid 2 en 4 DHW.

Hoofdstuk 5 Gevolgen bestuurlijke boete DHW

Nu duidelijk is wat de juridische aspecten van de bestuurlijke boete zijn en het beleid van de gemeente Steenbergen en de Boa-pool nader bekeken is, wordt in dit hoofdstuk onderzocht welke gevolgen de bestuurlijke boete in de DHW met zich meebrengt. Hierbij zal naast een aantal juridische gevolgen ook de inzet van Boa's in de Boa-pool aan de orde komen, alsook het financiële kader. Ook wordt de pilot besproken die in het kader van de decentralisatie van het toezicht op de DHW is uitgevoerd. Tot slot wordt het toekomstig gebruik van de bestuurlijke boete en Boa-pool besproken.

5.1 Boa-pool

De gemeente Steenbergen participeert in de Boa-pool zoals in paragraaf 4.2.1 beschreven. Hiermee is de gemeente belast met het toezicht op de DHW, wat een aantal gevolgen met zich brengt voor de Boa-pool.

5.1.1 Aanwijzen Boa's/toezichthouders

Na de oprichting van de Boa-pool dienen de bevoegde Boa's officieel te worden aangewezen door het college door middel van een aanwijzingsbesluit. Dit kan individueel gebeuren, waarbij de Boa met naam en functie specifiek wordt genoemd. Ook kan aanwijzing categoriaal geschieden, waarbij een dienst of afdeling wordt aangewezen waaronder de Boa valt.²²¹ Het verschil zit vooral in de bekendmaking van het besluit conform art. 3:41 Awb in het geval van de individuele aanwijzing. Daarnaast is in de samenwerkingsovereenkomst vastgelegd dat de functieomschrijving en de akte van aanstelling van de betreffende boa leidend zijn.²²² Voor het selecteren van Boa's is door de Boa-pool een overeenkomst gesloten met Randstad, op basis waarvan inmiddels diverse sollicitatiegesprekken plaatsvonden.

5.1.2 DHW-controles

Bij handhaving van de DHW zullen controles uitgevoerd moeten worden. Dit is een nieuwe taak voor de gemeente. Deze controles zullen uitgevoerd worden op bovenlokaal niveau in de Boa-pool. De Boa's en toezichthouders van de gemeente Steenbergen zullen hierbij niet ingezet of opgeleid worden om controles uit te voeren in het kader van de DHW. Gebruik zal worden gemaakt van de Boa's uit de Boa-pool. De DHW-controles zijn onder te verdelen in twee categorieën. Enerzijds zijn er leeftijdsgrenscontroles, anderzijds zullen basiscontroles plaatsvinden. Omdat voorheen de NVWA deze controles uitvoerde, worden beide controles kort nader toegelicht.

Basiscontroles

Basiscontroles omvatten de controles van inrichtingen en evenementen en richten zich op drankverstreckende inrichtingen en verkooppunten die geen alcoholhoudende drank mogen verstrekken. Hierbij wordt de aanwezigheid en actualiteit van de vergunning, alsmede andere voorschriften van de DHW. Veelal vinden deze controles overdag plaats, waarbij direct contact is met de verstrekker van drank.²²³ Op grond van het Uitvoeringsprogramma 2014-2016 worden in 2014 in totaal 48 controles uitgevoerd, waarvan 20 evenementencontroles en 28 controles in het kader van de exploitatievergunning uit de APV. In totaal zullen 98 objecten gecontroleerd worden in het kader van de DHW.²²⁴ Uit kamerstukken blijkt dat de verwachting is dat gemiddeld per gemeente per jaar 1,4 boeterapport wordt opgelegd.²²⁵ In de Boa-pool wordt dit aantal geschat op 10 à 15 boeterapporten per jaar.

²²¹ Michiels & Muller 2006, p. 27.

²²² Zie bijlage 13.

²²³ Handreiking Drank- en Horecawet 2012, p. 45.

²²⁴ Uitvoeringsprogramma 2014-2016, p. 22.

²²⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 32022, 14.

Leeftijdsgrenscontroles

Bij leeftijdsgrenscontroles wordt met de strafbaarstelling van minderjarige jongeren die alcoholhoudende drank bij zich hebben, onderscheid gemaakt tussen controles bij drankverstrekkers en jongeren. Bij de drankverstrekker gaat het om het controleren of drank verstrekt wordt aan minderjarige jongeren. De controle bestaat uit observaties, veelal 's avonds en/of in de weekenden. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van jongeren die anoniem in te zetten zijn voor observaties. Dit is echter facultatief, niet iedere gemeente is hier voorstander van. De leeftijdsgrenscontroles bij jongeren worden uitgevoerd door middel van observaties bij hotspots of andere locaties waar alcoholhoudende drank worden verstrekt.²²⁶ Het voordeel hiervan is dat Boa's niet zichtbaar aanwezig zijn, maar wel gecontroleerd kan worden. Hierbij is van belang dat geen bestuurlijke boete opgelegd kan worden in het kader van leeftijdsgrenscontroles bij minderjarige jongeren. Hiervoor staat uitsluitend de strafrechtelijke weg open door middel van de politiestrafbeschikking die niet door de gemeente, maar het OM wordt afgehandeld na constatering van de overtreding.²²⁷ Daarnaast zal een hercontrole plaats moeten vinden als een overtreding is geconstateerd en een waarschuwing of voornemen is aangezegd. Hiermee kan worden gecontroleerd of alsnog een sanctie opgelegd dient te worden.

5.1.3 Inzet Boa's

Het handhavingsapparaat van de gemeente Steenbergen bestaat uit een Boa in het kader van de APV, een Boa in het kader van ruimtelijke ordening, een medewerker brandpreventie en twee medewerkers Bouw en Woningtoezicht. Op basis van het Handhavingsbeleidsplan stuurt een coördinator op gemeentelijk niveau de Boa's aan. Nu is dit in de gemeente Steenbergen enigszins gewijzigd met een veranderde organisatiestructuur in 2013. Voor het strafrechtelijke traject is de officier van justitie verantwoordelijk. Het dagelijks toezicht hierop ligt bij de korpschef van de politieregio Midden- en West-Brabant, wat gemandateerd is aan de teamchef van het politieteam Mark en Dintel.²²⁸ De inzet van Boa's in het kader van de DHW vereist een bepaalde capaciteit die de Boa-pool moet waarborgen bij controles in het kader van de DHW. Vanuit de deelnemende gemeenten is daarom in het Boa-pool overleg aangegeven hoeveel uren zij aan controles nodig hebben en hoeveel uren zij hiervoor zelf beschikbaar hebben, zie tabel 5.1. Hieruit blijkt dat er een tekort aan beschikbare uren is, wat opgevangen zal worden door de (ingehuurde) Boa's in de Boa-pool.

Inzet Boa-pool	Benodigd	Beschikbaar
Bergen op Zoom	1340 uren 0,96 Fte	1082 uren 0,77 Fte
Steenbergen	343 uren 0,25 Fte	250 uren 0,18 Fte
Tholen	410 uren 0,29 Fte	158 Fte 0,11 Fte
Woensdrecht	350 uren 0,25 Fte	416 uren 0,30 Fte
Totaal	2443 uren 1,74 Fte	1906 uren 1,36 Fte

Tabel 5.1 Beschikbare uren Boa-pool (bron: P. Le Brun, gemeente Woensdrecht, 1 april 2014).

Veel evenementen vinden 's avonds of in de weekenden plaatsvinden. In sommige gevallen zijn Boa's tijdens deze uren niet werkzaam en is de gemeente afhankelijk van de politie. Het gevolg hiervan in de gemeente Steenbergen is slechts bij klachten zal handhaven.²²⁹

²²⁶ Handreiking Drank- en Horecawet 2012, p. 46.

²²⁷ Art. 45 DHW.

²²⁸ Handhavingsbeleidsplan, p. 32.

²²⁹ Zie het Evenementenbeleid gemeente Steenbergen, d.d. 15 november 2011.

5.1.3 Praktische gevolgen

In de praktijk zullen enkele aanpassingen noodzakelijk zijn om op een juridisch correcte wijze een bestuurlijke boete op te leggen. Ten eerste beschikken de Boa's van de gemeente Steenberg en over een geautomatiseerd handhavingbestand, Corsa en de Vastgoedmodule. Hierin worden alle werkzaamheden opgenomen en bewaakt, waardoor overzicht ontstaat.

Ook vereist het opleggen van een bestuurlijke boete een boeterapport naar aanleiding van het PV van bevindingen van de Boa. Hiervoor is een format voor een dergelijke rapportage efficiënt. De gemeente Bergen op Zoom beschikt hiervoor reeds over formats voor schriftelijke waarschuwingen en boeterapportages.²³⁰ Deze zijn in januari 2013 door een stagiaire opgesteld en bruikbaar om in het kader van de bestuurlijke boete toe te passen. De samenwerkende gemeenten kunnen hiervan profiteren door deze formats over te nemen en naar gelang aan te passen. Voor wat betreft de randvoorwaarden voor de Boa-pool, wordt door de gemeente Bergen op Zoom onderzocht of Randstad hierin kan faciliteren.²³¹ Denk hierbij aan de aanschaf van uniforms voor Boa's, portofoons en dienstauto's. Ook dient rekening gehouden te worden met het feit dat DHW-controles veelal 's avonds plaats zullen vinden. In de avonduren is het gemeentehuis over het algemeen gesloten, waardoor een locatie gefaciliteerd dient te worden voor de Boa's.

Daarnaast is het van belang dat de juristen van de verschillende gemeenten in het algemeen en de juristen van de gemeente Steenberg en in het bijzonder, zich verdiepen in de bestuurlijke boete. Het gaat om een voor de gemeente nieuw instrument, waardoor het van belang is dat de invoering ervan niet problematisch verloopt. Doordat de betrokken juristen kennis opdoen in het kader van de bestuurlijke boete, kunnen juridische fouten voorkomen worden. De mogelijkheid bestaat immers dat verwarring ontstaat: er is namelijk de bestuurlijke boete op grond van de DHW en op grond van de WBBOOR, waarnaast ook nog de politiestrafbeschikking en de bestuurlijke strafbeschikking gebruikt worden. In de praktijk komt de dagelijkse aansturing van de Boa-pool vanuit de gemeente Bergen op Zoom. Voor de gemeente Steenberg en zal dit dan ook weinig gevolgen hebben qua werkzaamheden. Slechts als controles binnen de gemeente Steenberg en uitgevoerd worden, is de gemeente zelf aan zet om te bepalen waar de controles plaatsvinden.²³²

5.2 Bezwaar en beroep

Met betrekking tot de bestuurlijke strafbeschikking zijn geen gevolgen verbonden aan de invoering van de bestuurlijke boete uit de DHW voor bezwaar en/of beroep. Voor de bestuurlijke boete is de gemeente nu verantwoordelijk voor de afhandeling van bezwaar en beroep in plaats van de NVWA. Gelet op het geringe aantal op te leggen bestuurlijke boeten van 10 à 15 boeterapporten per jaar, zal het effect hiervan op de belasting van de bezwaarschriftencommissie te overzien zijn. Uit kamerstukken blijkt namelijk dat in 22% van de boetegevallen de overtreder in beroep gaat. Hiervan gaat gemiddeld vervolgens 17% in beroep.²³³ Uitgaande van 15 boeterapporten per jaar voor de gehele Boa-pool, zou dit betekenen dat er jaarlijks een toename zou zijn van 3,3 bezwaarschriften. Het aantal beroepszaken zou toenemen met afgerond 1 per jaar.

5.3 Pilot Decentraal Toezicht DHW

In 2008 en 2009 werden de ervaringen van gemeenten met het toezicht op de DHW onderzocht in het kader van de decentralisatie hiervan.²³⁴ Dit gebeurde in opdracht van het ministerie van VWS en Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties (hierna: BZK), uitgevoerd door NovioConsult. Het doel hiervan was inzicht te verkrijgen in het proces, de resultaten en de praktijkuitvoering van het toezicht op de DHW door gemeenten.

²³⁰ Zie bijlage 5.

²³¹ Actiepuntenlijst overleg Boa-pool d.d. 8 april 2014; zie hiervoor bijlage 19.

²³² Zie bijlage 11.

²³³ *Kamerstukken II 2008/09, 32022, 14.*

²³⁴ Toezicht Dranken Horecawet door gemeenten. Bevindingen evaluatieonderzoek, 2010.

In totaal ging het om vijftien pilotgebieden, waar 38 deelnemende gemeenten onder vielen. In het onderzoek werd ook de bestuurlijke boete in het kader van de DHW betrokken. De belangrijkste aandachtspunten en ervaringen van gemeenten ten aanzien hiervan zijn:

1. Voor het opstellen van een boeterapport is kennis van de DHW noodzakelijk, om waarnemingen van toezichthouders zo te beschrijven dat overtredingen bewezen kunnen worden.
2. Het is verstandig het door de toezichthouder opgestelde boeterapport te laten controleren door een tweede persoon. Denk hierbij aan een juridisch medewerker.
3. In de opleiding voor toezichthouder voor de DHW wordt aandacht besteed aan het opstellen van een bestuurlijke boeterapport, wat als nuttig werd ervaren.
4. Het boeterapport werd door de NVWA opgesteld met behulp van een boetematrix. Dit is een hulpmiddel om een sluitend boeterapport op te stellen en is gepubliceerd op een afgeschermd deel van de website van het Handhaving Expertisecentrum..
5. Ook blijkt uit de pilot dat boeterapporten opgesteld door gemeentelijke toezichthouders een gelijkwaardig niveau hebben ten opzichte van boeterapporten van de NVWA. Wel werd aangegeven dat het opstellen van de eerste boeterapporten relatief veel tijd in beslag nam. Na verloop van tijd verliep dit gemakkelijker.
6. Van belang is dat een boeterapport is ondertekend, gedagtekend en op ambtseed of ambtsbelofte is opgemaakt. Zo is sprake van een deugdelijke rapportage en kan dit bij een eventueel bezwaar of beroep stand houden.²³⁵

5.4 Financieel kader

Op financieel vlak speelt ook een aantal factoren een rol bij de bestuurlijke boete in de DHW. Hierbij komen de Boa-pool, PV-vergoeding en de kosten voor bezwaar en beroep aan bod..

5.4.1 Boa-pool

Boa-pool	Benodigd	Beschikbaar
Bergen op Zoom	€ 80.430,-	€ 65.000,- <i>Structureel</i>
Steenbergen	€ 20.580,-	€ 15.000,- <i>Structureel</i>
Tholen	€ 24.540,-	€ 9.500,- In 2014
Woensdrecht	€ 21.000,-	€ 25.000,- <i>Structureel</i>
Totaal:	€ 146.550,-	€ 114.500,-

Tabel. 5.2 Financieel Boa-pool (bron: P. Le Brun, gemeente Woensdrecht, 1 april 2014).

Het gereserveerde budget wordt besteed aan de inhuur van toezichthouders en boa's, juridische capaciteit, het faciliteren van de medewerkers, het uitvoeren van een nulmeting in het eerste kwartaal van 2014 en voor de organisatie rondom de Boa-pool.²³⁶

5.4.2 PV-vergoeding CJIB

In het kader van de DHW kan de gemeente Steenbergen geen bestuurlijke strafbeschikking opleggen. Zie hierover ook hoofdstuk drie. Voor elke correct aangeleverde bestuurlijke strafbeschikking bij het CJIB ontving de gemeente een zogenaamde PV-vergoeding op grond van de Vergoedingsregeling gemeenten voor handhaving parkeren en overlast.²³⁷ Dit was het gevolg van een amendement van de Wet OM-afdoening.

²³⁵ ABRvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:111, m.nt. R. Stijnen.

²³⁶ Zie bijlage 11.

²³⁷ Dit geldt niet voor bestuurlijke boeten, zie art. 3 Vergoedingsregeling gemeenten voor handhaven parkeren en overlast. Over 2013 ontving de gemeente € 23.650,- van het CJIB aan PV-vergoeding zie bijlage 15.

Dit had als doel om het voor gemeenten interessanter te maken om de bestuurlijke strafbeschikking toe te passen.²³⁸ Bij de bestuurlijke boete komt de opbrengst namelijk geheel ten goede van de gemeentekas, terwijl bij de bestuurlijke strafbeschikking het CJIB de opbrengst ontvangt. De PV-vergoeding is slechts van toepassing op handhaving van parkeren en overlastfeiten. Hierbij is de hoogte van de PV-vergoeding afhankelijk gesteld van het totaal aantal landelijk opgelegde bestuurlijke strafbeschikkingen.²³⁹ Omdat de bestuurlijke strafbeschikking nog steeds ingezet kan worden voor APV gerelateerde overlastfeiten, zullen de financiële gevolgen van de invoering van de bestuurlijke boete voor de DHW minimaal zijn. Pas als de bestuurlijke boete gemeentebreed ingezet wordt, valt de PV-vergoeding voor APV-feiten weg. Hierdoor loopt de gemeente € 23.650,- mis voor wat betreft de PV-vergoeding.²⁴⁰ Hier staat tegenover dat bij de bestuurlijke boete het gehele boetebedrag ten goede komt van de gemeente.

5.4.3 Bezwaar en beroep

In de Memorie van toelichting van de DHW werd geen rekening gehouden met de kosten voor de afhandeling van bestuurlijke boeten.²⁴¹ Dit zijn echter kosten die voor rekening van gemeenten komen. Op basis van cijfers van de NVWA blijkt dat de kostprijs van een boetebeschikking € 81,- is, dit geldt ook voor een verweerschrift voor bezwaar of beroep.²⁴² Op basis van diezelfde cijfers blijkt dat gemiddeld in 22% van de gevallen de overtreder in bezwaar gaat. Van de bezwaarmakers gaat vervolgens gemiddeld 17% in beroep. De praktijk wijst uit dat in 2012 in de gemeente Steenberghe 9 bezwaarzittingen plaatsvonden, waarbij 17 bezwaarschriften behandeld werden. In 2013 vond een lichte stijging plaats en werden 23 bezwaarschriften verspreid over 9 zittingsdagen behandeld. Van de 23 bezwaarschriften, werden in totaal 8 bezwaarschriften gegrond en 13 ongegrond verklaard.²⁴³ Dit is respectievelijk 34,8% en 56,5%. Van de 23 behandelde bezwaarschriften in 2013, is tot op heden geen beroep ingesteld.

Kosten bezwaarschriften 2013	
Omschrijving	Kosten (€)
Uren J.H. van den Hof	877,40
Uren A.T.J. de Klerk	17.548,-
<i>Totale kosten secretariaat</i>	<i>18.425,40</i>
Presentiegeld commissieleden	4.376,18
Reiskostenvergoedingen	621,97
<i>Subtotaal</i>	<i>4.998,15</i>
Kosten secretariaat	18.425,40
Totaal	23.423,55

Tabel 5.5 Kosten bezwaarschriften 2013.

De kosten van bezwaarschriften voor de gemeente in 2013, zijn weergegeven in tabel 5.5. Omgerekend kost de behandeling van één bezwaarschrift € 1.018,42.²⁴⁴ Daarnaast blijkt dat over 2011 en 2012 niet alle bezwaarschriften zijn geregistreerd door het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie.²⁴⁵ Hierdoor zijn geen uitspraken mogelijk over trends in het aantal bezwaarschriften, de uitslag ervan en dergelijke. Vanaf 2014 zullen alle bezwaarschriften geregistreerd worden, wat leidt tot meer inzicht.

²³⁸ Kamerstukken II, 2004/05, 29849, 19.

²³⁹ Stcr. 2013, 29612.

²⁴⁰ In 2013 werden 930 beschikking opgelegd voor parkeerfeiten à € 25,- per beschikking en 10 bestuurlijke strafbeschikkingen voor overlastfeiten à € 40,- per beschikking; zie ook bijlage 15.

²⁴¹ Zie Kamerstukken II 2008/09, 32022, 3 (MvT).

²⁴² Kamerstukken II 2009/10, 32022, 14.

²⁴³ Zie bijlage 14.

²⁴⁴ Totale kosten gedeeld door het aantal behandelde bezwaarschriften: € 23.423,55/23 maakt € 1018,42.

²⁴⁵ Zie bijlage 14.

5.5 Bestuurlijke boete & Boa-pool in de toekomst

In de samenwerkingsovereenkomst, zie paragraaf 4.2.2, is opgenomen dat de werkzaamheden die de Boa's verrichten, gericht zijn op handhaving van de DHW, APV en bijzondere wetten. Ook zijn de Boa's bevoegd zijn om te handhaven binnen de gemeente Steenberg, Bergen op Zoom, Woensdrecht en Tholen op het gebied van de DHW, APV en bijzondere wetten.²⁴⁶ In de praktijk wordt met de Boa-pool echter uitsluitend gehandhaafd in het kader van de DHW. De reden voor een bredere insteek ligt in het feit dat de gemeenten niet uitsluiten in de toekomst meer samen te werken in het kader van handhaving. Is eenmaal een goed functionerende Boa-pool opgericht, dan is het op grond van de samenwerkingsovereenkomst al mogelijk om intergemeentelijke handhaving toe te passen.

Hier speelt de politiek een rol en is het de vraag of het bestuur dit wenselijk acht. De burgemeester van Steenberg heeft in dit licht aangegeven de weg te volgen die is ingeslagen met de Koepelnotitie en sluit verdere samenwerking niet uit.²⁴⁷ In vergelijking met de bovenlokale samenwerking tussen de Baroniegemeenten, is de Boa-pool in Steenberg al meer gericht op toekomstige samenwerking. In de samenwerkingsovereenkomst van de Boa-pool van de Baroniegemeenten is namelijk uitsluitend handhaving van de DHW opgenomen.²⁴⁸ Met betrekking tot de bestuurlijke boete dient in dit licht te worden gezien het feit dat de gemeente Steenberg voor handhaving van APV en andere 'overlastfeiten', de bestuurlijke strafbeschikking hanteert om hiertegen op te treden.

De mogelijkheid bestaat om de bestuurlijke strafbeschikking te vervangen door de bestuurlijke boete op grond van de WBBOOR. Hierdoor kunnen zowel de DHW als APV en de Asv deels gehandhaafd worden met behulp van de bestuurlijke boete. Ook in het kader van de WBBOOR komen de opbrengsten hiervan ten goede aan de gemeentekas. Voor handhaving van de DHW geldt wel een andere wettelijke grondslag: de DHW zelf. Het kan echter zorgen voor uniformiteit in het toepassen van handhavingsinstrumenten. Hiermee kan verwarring tussen de strafbeschikking en de bestuurlijke boete voorkomen worden.

De procedure, met name voor bezwaar en beroep, van een bestuurlijke boete op grond van de WBBOOR verschilt op sommige vlakken van de bestuurlijke boete in de DHW. Daarnaast kan de bestuurlijke boete op grond van de WBBOOR slechts bij gemeentelijke verordening ingevoerd worden.²⁴⁹ Dit is een tijdrovende procedure, waar rekening mee gehouden moet worden. Dit dient dan ook onderzocht te worden, voordat hier een goed gemotiveerd en onderbouwd standpunt over kan worden ingenomen.

²⁴⁶Zie bijlage 13.

²⁴⁷Zie bijlage 21.

²⁴⁸Zie p. 2 van de samenwerkingsovereenkomst van de Baroniegemeenten; zie bijlage 12.

²⁴⁹Art. 154b Gemeentewet.

Hoofdstuk 6 Conclusies & aanbevelingen

In dit onderzoek is de volgende vraag onderzocht: welke aanbevelingen betreffende de handhaving van de DHW kunnen worden afgeleid uit de invoering van de bestuurlijke boete in het gemeentelijk handhavingsbeleid? In dit hoofdstuk wordt op deze vraag een antwoord gegeven in paragraaf 6.1 in de vorm van conclusies van het onderzoek besproken worden. Vervolgens wordt in paragraaf 6.2 ingegaan op de aanbevelingen die naar aanleiding van de conclusies worden gedaan aan de gemeente Steenbergen.

6.1 Conclusies

Op 1 januari 2013 trad de nieuwe Drank- en Horecawet in werking. Dit bracht met zich dat de verantwoordelijkheid voor handhaving van de DHW bij gemeenten is komen te liggen en dat de burgemeester het bevoegd gezag is. Ook creëerde deze wijziging nieuwe sanctiemogelijkheden. Per 1 januari 2014 is de leeftijdsgrens voor het kopen van alcoholhoudende drank verhoogd van 16 naar 18 jaar. Daarnaast kregen gemeenteraden de bevoegdheid om toegangsleeftijden voor de horeca te koppelen aan sluitingstijden en prijsacties zoals stuntprijzen of *happy hours* zelf te reguleren. Om de DHW te kunnen handhaven, deed in 2005 de bestuurlijke boete zijn intrede in de DHW. Met de wijziging van de DHW is per 1 januari 2013 echter niet langer de minister, maar de burgemeester bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen. De gemeente Steenbergen heeft besloten de bestuurlijke boete in de DHW in te gaan zetten, maar heeft hier geen ervaring mee. De gemeente koos in 2009 namelijk voor de bestuurlijke strafbeschikking in plaats van de bestuurlijke boete. Dit brengt met zich dat de gemeente Steenbergen beleid op kan stellen hoe om te gaan met zijn bevoegdheid om een bestuurlijke boete of andere sancties op te leggen. In samenwerking met negen andere gemeenten is besloten om het Brabants Alcohol- en Horecasanctiebeleid hiervoor als basis te gebruiken en hier de bestuurlijke boete in op te nemen. Dit beleid is echter vastgesteld voordat de gemeente Steenbergen besloot de bestuurlijke boete in de DHW in te voeren, wat leidt tot onduidelijkheid over de gevolgen van de bestuurlijke boete in de DHW binnen de gemeente Steenbergen.

6.1.1 De bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete in zijn algemeenheid is een bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom. Deze bestaat al sinds de jaren '60 in het belastingrecht en ook in het sociaal zekerheidsrecht werd dit instrument geïntroduceerd. Het gaat om een bestuursrechtelijk handhavingsinstrument met een bestraffend karakter en dient niet verward te worden met de bestuurlijke strafbeschikking. Pas halverwege de jaren '90 vond een verschuiving plaats van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving. De reden hiervoor was de toenemende vraag naar eenvoudigere procedures. In 1985 werd de bestuurlijke boete geïntroduceerd in de WAHV, waarna de boete in talloze andere wetten werd geïmplementeerd. Dit leidde op zijn beurt tot een algemene regeling voor bestuurlijke boeten in de Awb in 2009. Ook werd de bestuurlijke boete voor overlastfeiten van de APV en Asv geïntroduceerd in de WBBOOR. Met betrekking tot de bestuurlijke boete in de DHW is het volgende te concluderen:

1. Het punitieve karakter van de bestuurlijke boete brengt met zich dat dit instrument wordt aangemerkt als een *criminal charge* in de zin van het EVRM. De reden hiervoor is dat de bestuurlijke boete een afschrikwekkende functie heeft en gericht is op leedtoevoeging. Dit heeft tot gevolg dat het EVRM en het IVBPR van toepassing zijn. Dit zorgt ervoor dat bij het opleggen van een bestuurlijke boete de volgende waarborgen in acht moeten worden genomen:
 - a. Binnen 13 weken na het opmaken van een PV van bevindingen, dient een besluit genomen te worden omtrent de boeteoplegging.
 - b. Indien een overtreder door een Boa wordt gehoord, moet door de Boa de cautie afgenomen worden. Als het horen achterwege wordt gelaten, geldt deze verplichting niet.

- c. De onschuldpresumptie dient in acht te worden genomen.
 - d. Geen bestuurlijke boete wordt opgelegd als de overtreding niet aan de overtreder verweten kan worden. Hierbij wordt aangesloten bij de schulduitsluitingsgronden uit het strafrecht. In het geval van de bestuurlijke boete in de DHW zal met name een beroep gedaan worden op overmacht of een onbevoegd gegeven ambtelijk bevel.
 - e. Het boeterapport dient voldoende gemotiveerd te zijn en zorgvuldig tot stand te zijn gekomen. Voor punitieve sancties zoals de bestuurlijke boete gelden bovendien strengere eisen voor de motivering en voorbereiding. Dit betekent dus dat de bewijsvoering voldoende moet zijn om een toetsing van de rechter te doorstaan. De rechter toetst namelijk vol met betrekking tot het bewijs dat de overtreder de feiten heeft begaan.
 - f. Geen bestuurlijke boete wordt opgelegd als het bestuursorgaan niet overtuigd is dat de overtreding plaatsvond. Ook hier worden dus eisen gesteld aan de bewijsvoering in combinatie met het zorgvuldigheidsbeginsel. Hierbij dient een belangenafweging plaats te vinden, welke ook verwerkt moet zijn in het boeterapport. Het is aan de rechter om te beslissen omtrent onrechtmatig bewijs. In beginsel is het toegelaten, tenzij dit strijd oplevert met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
2. Er is een onderscheid tussen de zware en lichte procedure bij het opleggen van de bestuurlijke boete. In de zware procedure gaat het om boeten hoger dan € 340,-. De verschillen met de lichte procedure zijn een verplichting tot het opmaken van een PV, een hoorplicht en er moet voldaan zijn aan de functiescheiding. Laatstgenoemde houdt in dat degene die het PV van bevindingen opmaakt, niet degene mag zijn die de bestuurlijke boete oplegt. Daarnaast is de verjaringstermijn in de zware procedure drie jaren, tegenover vijf jaren in de lichte procedure.
 3. De bestuurlijke boete werd in 2005 in de DHW ingevoerd, omdat er vraag was naar een handhavinginstrument waarmee snel en effectief gehandeld kon worden. Hiervoor was het strafrecht een te zwaar instrument, wat bovendien het strafrechtelijk apparaat belastte. De boete kan slechts opgelegd worden voor overtredingen van de DHW die geen direct gevaar vormen voor de gezondheid of openbare orde en veiligheid. Ook kan de boete niet opgelegd worden voor de strafbaarstelling van jongeren die alcoholhoudende dranken bij zich hebben of nuttigen op openbare plaatsen. Dit kan uitsluitend via het strafrecht bestraft worden. De bestuurlijke strafbeschikking kan opgelegd worden voor APV-feiten of in het kader van de Asv.

6.1.2 Verschillen bestuurlijke strafbeschikking

De bestuurlijke strafbeschikking is een instrument dat wordt ingezet om overlastfeiten aan te pakken. Dit instrument kan echter niet ingezet worden in het kader van de DHW. In vergelijking met de bestuurlijke boete, valt het volgende te concluderen:

1. De bestuurlijke boete heeft een andere wettelijke grondslag dan de bestuurlijke strafbeschikking. Namelijk respectievelijk de DHW en de Wet OM-afdoening. Op grond van de Wet OM-afdoening kan het OM zonder tussenkomst van een rechter een straf opleggen in bijvoorbeeld de vorm van een geldboete. Deze wordt net als bij de bestuurlijke boete aangekondigd door de gemeentelijke Boa.
2. De gemeente is verantwoordelijk voor afhandeling van een bestuurlijke boete. In het geval een bestuurlijke strafbeschikking wordt opgelegd, wordt de zaak overgedragen aan het OM. Hiervoor ontvangt de gemeente een PV-vergoeding van het CJIB, in tegenstelling tot de bestuurlijke boete, waarbij de opbrengst geheel ten goede komt van de gemeentekas.

3. Het verschil in de procedure van het opleggen van de sancties is voor de gemeente beperkt, zij het dat de gemeente bij de bestuurlijke boete zorg moet dragen voor de afhandeling van een overtreding en bij de bestuurlijke strafbeschikking dit de rol van het OM is. In beide gevallen dient een voornemen tot het opleggen van de sanctie aan de overtreder bekend gemaakt te worden.
En in beide gevallen gaat het om een *criminal charge* in de zin van het EVRM, waardoor de hieruit voortvloeiende waarborgen in acht moeten worden genomen. Wel is het verschil hierbij dat bij het opleggen van een bestuurlijke boete in de DHW de overtreder zijn zienswijze kan geven alvorens een besluit genomen wordt over de oplegging. Dit is niet het geval bij de bestuurlijke strafbeschikking. Het verschil zit vooral in de afdoening van de zaak, waarbij de gemeente bij de bestuurlijke strafbeschikking een kleine rol speelt.
4. De oplegging van een bestuurlijke boete in de DHW zorgt niet voor een aantekening in de justitiële documentatie van de overtreder. Bij de bestuurlijke strafbeschikking volgt slechts bij bedragen van meer dan € 100,- een aantekening op het strafblad van de overtreder.
5. De inning van de bestuurlijke boete geschiedt volgens de gemeentelijke invorderingsregels binnen 6 weken en kan na aanmaningen geschieden met behulp van een deurwaardersexploot. Bij de bestuurlijke strafbeschikking geschiedt de inning door het CJIB binnen veertien dagen na het opmaken van het PV.
6. Met betrekking tot rechtsbescherming is voor de bestuurlijke boete de gewone procedure van de Awb van toepassing. Eventueel bezwaar of beroep schorst dan ook niet de werking van het boetebesluit. Om dit wel te bereiken, kan bij de rechtbank verzocht worden om een voorlopige voorziening te treffen. Bij een bestuurlijke strafbeschikking kan de overtreder in verzet gaan om daarna pas bij de rechter te belanden. Dit verzet schorst wel de werking van de beschikking. Vanaf het instellen van verzet is dus de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking niet mogelijk, dit in tegenstelling tot de bestuurlijke boete.

Over het algemeen zijn de verschillen tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking beperkt. De belangrijkste verschillen zitten in de afhandeling van de zaken die bij de boete geheel voor rekening komt van de gemeente. Dit brengt dus extra taken met zich mee, maar dit verschilt niet wezenlijk van de procedures van de bestuurlijke strafbeschikking. De inning van de bestuurlijke boete en eventueel bezwaar of beroep verloopt volgens de reeds bestaande procedures, wat dus geen grote problemen met zich meebrengt.

6.1.3 Sancties DHW

De verschillende sancties die in het kader van handhaving van de DHW ingezet kunnen worden, hebben als doel het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen en het handhaven van vergunningen en de openbare orde en veiligheid. Hierbij kunnen voor één overtreding, meerdere handhavingsinstrumenten ingezet worden. Dit biedt mogelijkheden voor de gemeente Steenbergen, die als volgt luiden:

1. Meerdere herstelsancties opleggen is mogelijk als de eerste sanctie niet effectief blijkt. Dit is mogelijk zolang en omdat de overtreding blijft bestaan. Hierbij dient de sanctie die het eerst was opgelegd te worden ingetrokken en moet het boetebedrag evenredig zijn. Dit voorkomt ongewenste cumulatie. Ook het intrekken van een DHW-vergunning kan samengaan met een last onder dwangsom. De intrekking is namelijk gericht op het beëindigen van de overtreding.
2. De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie die in beginsel opgelegd kan worden naast een herstelsanctie, tenzij de wet dit uitsluit. Zo kan een bestuurlijke boete worden opgelegd in combinatie met een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom en de ontzegging van toegang van bezoekers tot horecabedrijven.

Daarentegen kan de bestuurlijke boete niet gecumuleerd worden met het intrekken van een DHW-vergunning, als de grond voor de boete ook zou leiden tot intrekking van de vergunning. In de praktijk is cumulatie van een intrekking van een vergunning en het opleggen van een bestuurlijke boete dus vrijwel uitgesloten.

3. Een boete die niet leidt tot intrekking van de vergunning, maar wel dezelfde wettelijke grondslag heeft als de intrekking, zal niet vaak voor komen.
In het geval het gaat om verschillende overtredingen, is dit wel mogelijk, maar dan is sprake van sancties voor meerdere overtredingen in plaats van cumulatie. Voorgaande geldt ook voor het handhavingsinstrument *three strikes out*.
4. Cumulatie van de bestuurlijke boete met een strafrechtelijke sanctie is niet toegestaan vanwege de gelijksoortigheid van de sancties. Het gaat in beide gevallen om punitieve sancties, wat leidt tot ongewenste cumulatie. Zo kan bijvoorbeeld een jongere die op grond van de DHW strafbaar is als hij alcoholhoudende drank bij zich heeft op openbare plaatsen, niet bestraft worden door middel van politiestrafbeschikking en een bestuurlijke boete. Dit levert strijd op met het ne-bis-in-idem-beginsel, omdat één overtreding meerdere keren wordt bestraft. De strafrechtelijke sanctie betreft veelal een geldboete vanwege de geringe ernst van de overtreding. Hierdoor is in combinatie met een bestuurlijke boete sprake van gelijksoortige sancties en daarmee ongewenste cumulatie. In het geval een vrijheidsstraf wordt opgelegd, staat het de burgemeester dus vrij om alsnog een bestuurlijke boete op te leggen. Herstelsancties kunnen daarentegen wel gecombineerd worden met strafrechtelijke sancties. Het verschil zit in het karakter van de sancties: het herstelkarakter in combinatie met het punitieve karakter levert geen strijd op met het ne-bis-in-idem-beginsel.
5. Als sprake is van samenloop waarbij één gedraging meerdere overtredingen oplevert, kan voor iedere overtreding apart een bestuurlijke boete opgelegd worden. De boeten cumuleren in dat geval, waarbij de burgemeester het totale boetebedrag moet afwegen tegen de ernst van de overtreding. De burgemeester moet dus motiveren hoe hij tot dit besluit komt en dit zal in het boeterapport opgenomen moeten worden.
Dit geldt ook voor herstelsancties. Zo is het mogelijk om een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete op te leggen, of twee keer een last onder dwangsom. Wat niet is toegestaan, is een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom. Deze sancties bevatten namelijk een last die dezelfde inhoud heeft, wat leidt tot ongewenste cumulatie. Voor een samenloop van punitieve sancties geldt het una via-beginsel: geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd als de strafrechtelijke weg is ingeslagen. Vice versa geldt dit ook, want het levert strijd op met het ne-bis-in-idem-beginsel.

6.1.4 Beleid

Het beleid van de gemeente Steenbergen met betrekking tot drank en horeca is er op gericht om duidelijkheid te verschaffen over de handhaving van wet- en regelgeving. Het volgende is hierover geconstateerd:

1. Via het Handhavingsbeleidsplan 2012-2016 en het Uitvoeringsprogramma 2014 is het Brabants Alcohol- en horecasanctiebeleid van overeenkomstige toepassing verklaard binnen de gemeente Steenbergen. Overtredingen met betrekking tot drank en horeca worden op basis van dit beleid in drie categorieën ingedeeld op basis van de acute noodzaak tot handhaven. Hierbij is aangegeven in de handhavingstrategie van het Brabants beleid dat verboden drankgebruik onder jongeren lage prioriteit heeft en dat basiscontroles gemiddelde prioriteit hebben. Evenementen en tijdelijke ontheffingen staan hoger in rang en worden vaker gecontroleerd. De sanctietabel die bij het sanctiebeleid hoort, is niet altijd even duidelijk in de uitleg ervan, waardoor verwarring kan ontstaan bij de burger over de op te leggen sancties.
2. Het toezicht op de naleving van de DHW is op bovenlokaal niveau geregeld in een Boa-pool. Hierbij controleren Boa's op elkaars grondgebied, wat geregeld is middels een bestuursopdracht aan de colleges, een samenwerkingsovereenkomst en een dienstverleningsovereenkomst.

- a. De bestuursopdracht regelt dat de deelnemende gemeenten (Steenbergen, Bergen op Zoom, Tholen en Woensdrecht) als opdrachtgever de gemeente Bergen op Zoom aanwijzen.
 - b. De samenwerkingsovereenkomst regelt welke partijen samenwerken, hoe met geweldsmiddelen wordt omgegaan en wie de Boa's zijn. Deze is door de bevoegde instanties goedgekeurd en ter ondertekening aangehouden aan de burgemeesters. Formeel is de Boa-pool dus nog niet operationeel.
 - c. De dienstverleningsovereenkomst bevat afspraken over de inzet van de Boa's, werkprogramma's, plannings, vervanging en betaling.
Hierbij is overeengekomen dat de gemeente Bergen op Zoom eindverantwoordelijk is, maar dat gemeenten zelf de gewenste inzet en prioriteit bepalen. De gemeente heeft dus wel vrijheid om controles te verzoeken en is niet gebonden aan de gemeente Bergen op Zoom als eindverantwoordelijke.
3. Op hoofdlijnen komt het sanctiebeleid van de samenwerkende gemeenten overeen met elkaar en met dat van de gemeente Steenbergen. Over het algemeen wordt aangesloten bij het Brabants Alcohol- en horecasanctiebeleid, maar worden lokale accenten toegevoegd.
- a. De gemeente Woensdrecht neemt het Brabants beleid grotendeels over, maar geeft geen bestuurlijke waarschuwing voorafgaand aan oplegging van een sanctie.
 - b. Het Brabants beleid is binnen de gemeente Tholen niet direct overgenomen. Wel werkt de gemeente samen met de Brabantse werkgroep DHW, die verantwoordelijk was voor de koepelnotitie waarin voorgesteld werd om een regionale Boa-pool op te richten. In tegenstelling tot de gemeente Woensdrecht, maar in overeenstemming met de gemeente Steenbergen, gaat wel een waarschuwing vooraf aan het daadwerkelijk opleggen van een bestuurlijke boete.
 - c. De gemeente Bergen op Zoom heeft het Brabants beleid overgenomen, maar wel lokale accenten toegevoegd. Zo is de bestuurlijke boete niet facultatief, maar expliciet opgenomen in de sanctietabel, net als bij de gemeente Steenbergen. Hierdoor wordt deze naast bijvoorbeeld een last onder dwangsom opgelegd. Ook bij de gemeente Bergen op Zoom wordt geen waarschuwing aangezegd, maar wordt direct een boeterapport opgesteld. Hierbij wijkt het af van het Brabants beleid door voor vier overtredingen van de DHW geen last onder dwangsom, maar een bestuurlijke boete op te nemen.

6.1.5 Gevolgen bestuurlijke boete

In het kader van de Boa-pool is het volgende geconstateerd:

1. Ten tijde van schrijven van deze scriptie zijn nog niet alle Boa's van de Boa-pool bekend. Met behulp van Randstad is een vacature uitgezet, wat resultaat opleverde. Deze gesprekken zullen voortgezet worden. De Boa's dienen te worden aangewezen als toezichthouder en Boa voor domein I en II, zodat het mogelijk is om ook de strafrechtelijke overtredingen van de DHW te kunnen handhaven.
2. Controles in het kader van de DHW zijn nieuw voor de gemeente. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen basiscontroles en leeftijdsgrenscontroles.
 - a. Basiscontroles omvatten controles van de inrichtingen, vergunningsvoorschriften, evenementen en vele andere voorschriften voortvloeiend uit de DHW. Ook is het mogelijk deze controles integraal uit te voeren op basis van het Steenbergers handhavingsbeleid.
 - b. Leeftijdsgrenscontroles zijn onder te verdelen in controles ten aanzien van de drankverstrekker en de jongeren. Beiden zijn strafbaar als het gaat om het verstrekken dan wel nuttigen van alcoholhoudende drank van en door minderjarigen. Deze controles bestaan uit observaties bij of in de inrichtingen zelf en vinden vaak in de weekenden of avonden plaats.

- i. Hierbij is het mogelijk om *mysteryshoppers* in te zetten, jongeren die onopvallend observaties uitvoeren en dit rapporteren aan de Boa. Dit is een mogelijkheid die per gemeente op bestuurlijk niveau bepaald dient te worden. Niet iedere gemeente vindt deze mogelijkheid gepast. Het voordeel hiervan is dat Boa's niet zichtbaar aanwezig zijn, maar toch controles kunnen uitvoeren. Het nadeel is dat er een politieke factor kan zijn die de inzet van dit middel lastig kan maken.
 - ii. Bij het controleren op de leeftijdsgrens kan niet aan jongeren een bestuurlijke boete opgelegd worden. Dit kan uitsluitend via de strafrechtelijke weg middels de politiestrafbeschikking.
3. De inzet van Boa's in het kader van de Boa-pool vereist een bepaalde capaciteit. De Boa-pool heeft minder uren beschikbaar dan benodigd zijn. Het tekort wordt ingekocht via Randstad door het inhuren van Boa's. Het gevolg hiervan is dus dat de gemeente Steenbergen niet afhankelijk is van de politie voor het uitvoeren van controles in de avonden of weekenden, omdat de eigen Boa's niet werkzaam zijn in deze periodes.
4. Voor het opleggen van bestuurlijke boeten zijn formats noodzakelijk voor waarschuwingsbrieven, voornemens tot boeteoplegging en voor de boeterapporten zelf. De gemeente heeft immers nog niet eerder de bestuurlijke boete ingezet en deze zijn standaarddocumenten nog niet opgenomen zijn in de gemeente.
5. Op financieel vlak geldt dat de opbrengsten van de bestuurlijke boete volledig ten goede komen aan de gemeentekas. Een PV-vergoeding is hiervoor niet mogelijk, zeker niet gezien het feit dat het OM hierbij geen rol speelt. De kosten voor bezwaar en beroep zullen zeer beperkt toenemen. Een zitting voor behandeling van één bezwaarschrift kost € 1018,42. Op basis van kamerstukken en cijfers van de gemeente Steenbergen, is de verwachting dat het aantal zittingen met de invoering van de bestuurlijke boete in de DHW zal stijgen met één zitting per jaar. Daarnaast is voor de Boa-pool reeds een structureel bedrag gereserveerd op de gemeentelijke begroting. Hierdoor blijven de kosten dus relatief beperkt voor de gemeente Steenbergen.
6. Over het algemeen zijn de gevolgen van de invoering van de bestuurlijke boete in de DHW binnen de gemeente niet ingrijpend. Veel zaken zijn reeds geregeld in de Boa-pool, waarin bovendien met externe Boa's wordt gewerkt. Dit brengt geen wezenlijke extra belasting mee op het handhavingsapparaat van de gemeente Steenbergen. Wel zullen de handhavingsjuristen een taak hebben in de afwikkeling van PV's van bevindingen bij geconstateerde overtredingen en in de afhandeling van overtredingen. Gelet op het geringe aantal bestuurlijke boeten dat opgelegd zou worden in een jaar binnen de Boa-pool, zullen de extra taken voor de handhavingsjuristen van de gemeente Steenbergen beperkt blijven. Het gaat immers om 10 tot 15 boeterapporten op jaarbasis.
7. De samenwerkingsovereenkomst in het kader van de Boa-pool biedt mogelijkheden voor bredere samenwerking in het kader van handhaving middels de Boa-pool. Hiermee loopt de gemeente Steenbergen in vergelijking met de Boa-pool van de Baroniegemeenten voorop.

6.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies uit paragraaf 6.1, zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd.

1. Goede kennis van de bestuurlijke boete in de DHW is noodzakelijk om een waterdicht boeterapport op te kunnen stellen. Dit mede in verband met de bewijsvoering. Het is daarom aan te bevelen aan de betrokken juridisch medewerkers om zich te verdiepen in de materie, bijvoorbeeld in de vorm van een cursus, waarbij de verschillen met de bestuurlijke strafbeschikking niet uit het oog worden verloren. Dit kan tijd schelen in de afwikkeling van overtredingen van de DHW.
2. Daarnaast verdient het aanbeveling dat de PV's van bevindingen, zoals opgemaakt door de Boa's, gecontroleerd worden door de juridisch medewerkers. Hiermee is een juridisch vangnet ingebouwd, zodat fouten tijdig hersteld kunnen worden en men hier lering uit kan

trekken. In het boeterapport dienen in het kader van bewijsvoering en zorgvuldigheid een ondertekening, dagtekening en ambtsbelofte vermeld te zijn. Hiervoor is aan te bevelen om een checklist op te stellen, aan de hand waarvan een PV van bevindingen gecontroleerd kan worden.

3. Bij constatering van een overtreding in het kader van de DHW, is het aan te bevelen de Boa bij het horen van de overtreder deze expliciet de cautie af te nemen en te wijzen op zijn zwijgrecht. Dit is van belang in het kader het EVRM, dat van toepassing is op de bestuurlijke boete.
4. In beginsel is de bestuurlijke boete in het beleid van de gemeente Steenbergen opgenomen. Dit behoeft geen aanpassing, maar in het kader van de Boa-pool is wel aan te bevelen om de sanctietabel behorende bij het Brabants alcohol- en horecasanctiebeleid te herzien en te actualiseren op basis van de DHW van 1 januari 2014.
5. De huidige sanctietabel dateert van voor de laatste DHW-wijziging en is niet uniform binnen de vier deelnemende gemeenten van de Boa-pool. Door de tabel eenduidig binnen de gemeenten op te stellen, kan de uitvoering van de Boa-pool effectiever en duidelijker plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld door in de reeds bestaande Boa-pool-overleggen te bezien op welke punten het diverse beleid van de gemeenten exact afwijkt van elkaar en in hoeverre het mogelijk of gewenst is om uniform beleid op te stellen. Hierdoor kan in kaart gebracht worden welke lokale accenten vatbaar zijn voor uniformering en welke accenten onveranderbaar zijn in verband met de lokale situatie binnen de gemeente.
Dit geldt ook voor uniformering van het sanctiebeleid van de samenwerkende gemeenten. Hierbij is aan te bevelen in Boa-pool overleggen tussen de deelnemende gemeenten te zoeken naar een uniform sanctiebeleid. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de lokale accenten en wensen, maar ook met het gezamenlijk belang bij het controleren op elkaars grondgebied. Wellicht kan dit geschieden in het op handen zijnde regionaal Alcoholpreventie- en handhavingsplan, wat in juli 2014 gereed is. Dit probleem kan ook ondervangen worden door de Boa's te informeren over de verschillen in het beleid, zodat zij hiervan op de hoogte zijn en hiernaar kunnen handelen.
6. Voor een bredere inzet van de bestuurlijke boete binnen de gemeente Steenbergen, is het aan te bevelen te onderzoeken of de bestuurlijke boete ook in het kader van de WBBOOR ingevoerd dient te worden. Dit kan verwarring met de bestuurlijke strafbeschikking en de politiestrafbeschikking voorkomen en leiden tot uniformiteit binnen het gemeentelijk handhavingsbeleid. Om dit te onderzoeken kan de juridisch controller binnen de gemeente Steenbergen ingezet worden.
7. De sanctietabel die bij het sanctiebeleid hoort, is voor meerdere uitleggen vatbaar, waardoor verwarring kan ontstaan bij de burger over de op te leggen sancties.
Om meer duidelijkheid te scheppen over de bestuurlijke boete en de inzet ervan door de gemeente Steenbergen, is het aan te bevelen om beleid te creëren omtrent de bestuurlijke boete. Hierin kan helder gemotiveerd worden waarom en in welke situaties voor de oplegging van een bestuurlijke boete wordt gekozen. Dit kan bijvoorbeeld geïntegreerd worden in het toekomstige regionale Alcoholpreventie- en handhavingsplan, zoals benoemd onder punt 6, maar kan ook in het gemeentelijke handhavingsbeleidsplan geïmplementeerd worden.
8. De Drank- en Horecaverordening 1997 is niet meer van kracht, maar wordt nog wel vermeld op de gemeentelijke website als een geldige regeling. Aan te bevelen is deze regeling te verwijderen van de website, zodat verwarring wordt voorkomen.

Hoofdstuk 7 Evaluatie

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek geëvalueerd zoals in dit rapport beschreven is. Hierbij wordt beknopt het proces besproken, waarna kort wordt ingegaan op het eindproduct.

Proces

Voorafgaand aan het onderzoek was de opzet om de bestuurlijke boete in een breder verband te bespreken. In overleg met de betrokken partijen is besloten het onderzoek af te bakenen en toe te spitsen op de bestuurlijke boete in de DHW. Dit leidde tot de mogelijkheid om dieper op de materie in te gaan. Wat betreft de opbouw van de hoofdstukken is de route gevolgd zoals die in het onderzoeksplan uitgezet is. De deelvragen zijn per hoofdstuk beantwoord, waarbij gelet is op de samenhang tussen de deelvragen.

Het onderzoek verliep voorspoedig, noemenswaardige problemen hebben zich niet voorgedaan gedurende het onderzoeksverloop. Daarbij is het tijdsverloop van het onderzoek gewaarborgd door middel van een wekelijks moment waarbij de onderzoeker met de begeleider zowel het proces als het inhoudelijke deel van het onderzoek besprak. Van stress of tijdsdruk was daarom ook geen sprake en deadlines zijn door de onderzoeker gehaald.

Product

Het eindrapport bevat enkele verwijzingen naar uitspraken van personen die medewerking verleenden. Deze uitspraken, zoals in bijlage 21 en 22 opgenomen, bevatten de visies van deze personen. Deze visies of opmerkingen doen geen afbreuk aan de betrouwbaarheid of integriteit van het resultaat van het eindproduct.

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat het onderzoek in juni 2014 gepresenteerd wordt aan de opdrachtgever, waarbij ook andere betrokken partijen zijn uitgenodigd. Het is vervolgens aan de gemeente Steenbergen om de aanbevelingen die voortvloeien uit het onderzoek te bestuderen en deze toe te passen in de praktijk.

Ten slotte is de datum zoals genoemd in de doelstelling enigszins aangepast. Waar eerst uiterlijk op 16 mei 2014 het onderzoeksrapport zou worden gepresenteerd, is dit vanwege praktische redenen verplaatst naar 4 juni 2014.

Bronnenlijst

Literatuur

Albers 2002

C.L.G.F.H. Albers, *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten: balanceren op een magische lijn?*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.

Bröring 2005

H.E. Bröring, *De bestuurlijke boete*, Deventer: Kluwer 2005.

Flight, Hartmann & Nauta 2012

S. Flight, A. Hartmann en O. Nauta, *Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast. Evaluatie na drie jaar*, Amsterdam: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012.

Joosten 2012

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

Michiels & Muller 2006

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

Morra 2005

W. Morra, *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid, Inleidende opmerkingen bij: Drank- en Horecawet, Aanhef*, Deventer: Kluwer 2005.

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Artikelen & rapporten

Albers 2008

C.L.G.F.H. Albers, 'De Wet OM-afdoening. Nagel aan de kist van de bestuurlijke boete?', *De Gemeentestem* 2008, 70.

Handreiking bestuurlijke strafbeschikking 2009

Implementatie bestuurlijke strafbeschikking, een handreiking voor gemeenten, Den Haag: Servicecentrum Handhaving 2009.

Handreiking Drank- en Horecawet 2012

Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2012.

Kwakman 2009

N. Kwakman, 'Twee nieuwe sanctiestelsels ter bestrijding van overlast in de openbare ruimte op lokaal niveau', *NJB* 2009, afl. 3.

Elektronische bronnen

Actualisering handhavingstrategie 2010

'Actualisering handhavingstrategie 2010', *Handhavingssamenwerking Noord-Brabant* 13 mei 2014, Handhaveninbrabant.nl (zoek op *zó handhaven we in Brabant, actualisering handhavingstrategie 2010*).

Loop der bevolking 2013

'Loop der bevolking 2013', *Gemeente Steenbergen* 14 april 2014, Gemeente-steenbergen.nl (zoek op *loop der bevolking 2013*).

Jurisprudentie

EHRM 21 februari 1984, *VR* 1984, 122 (Öztürk/Duitsland).
EHRM 24 februari 1994, *NJ* 1994, 496 (*Bendenoun/Frankrijk*).
EHRM 23 november 2006, *AB* 2007/51 (*Jussila/Finland*).

HR 14 februari 1916, *NJ* 1916, 681.
HR 5 februari 1963, *NJ* 1963, 320.
HR 19 juni 1985, *NJ* 1986, 104, m.nt. E.A. Alkema.
HR 22 juni 1988, *NJ* 1988, 955, m.nt. T.W. van Veen.
HR 14 januari 1990, *BNB* 1990, 287
HR 1 juni 1992, *BNB* 1992, 306.
HR 10 november 1992, *NJ* 1993, 181, m.nt. M. Scheltema.
HR 7 september 1998, *BNB* 1998, 298.
HR 6 februari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ3142.
HR 19 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY5321.

ABRvS 24 februari 1995, *AB* 1995, 527.
ABRvS 4 juni 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2229.
ABRvS 11 februari 2000, *AB* 2000, 185, m.nt. A.B. Blomberg.
ABRvS 11 februari 2000, *JB* 2000, 75.
ABRvS 15 februari 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB1436.
ABRvS 27 februari 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE8043.
ABRvS 27 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE0721.
ABRvS 7 augustus 2002, *NJB* 2002, 49.
ABRvS 19 februari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF4730.
ABRvS 8 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ9962, m.nt. F.R. Vermeer.
ABRvS 22 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT7969.
ABRvS 18 januari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9822, m.nt. F.R. Vermeer.
ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9646, m.nt. C.L.G.F.H. Albers.
ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9582.
ABRvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:111, m.nt. R. Stijnen.

CRvB 1 november 2001, ECLI:NL:CRVB:2001:AD6321.

Rb. Arnhem 6 december 2007, ECLI:NL:RBARN:2007:BC0269.
Rb. Rotterdam 7 maart 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:1386.

Parlementaire stukken

Kamerstukken I 2012/13, 33341, A.
Kamerstukken II 1961/62, 6811, 3.
Kamerstukken II 1990/91, 21829, 1.
Kamerstukken II 1990/91, 21829, 2.
Kamerstukken II 1993/94, 23700, 3.
Kamerstukken II 1997/98, 25969, 3.
Kamerstukken II 1997/98, 25984, 1.
Kamerstukken II 1998/99, 25969, 6.
Kamerstukken II 2000/01, 27565, 1.
Kamerstukken II 2000/01, 27565, 2.
Kamerstukken II 2002/03, 28870, 3.
Kamerstukken II 2003/04, 29299, 3.
Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3.
Kamerstukken II 2004/05, 29849, 3.
Kamerstukken II 2004/05, 29849, 18.
Kamerstukken II 2004/05, 29849, 19.
Kamerstukken II 2004/05, 30101, 3.
Kamerstukken II 2008/09, 32022, 3.
Kamerstukken II 2008/09, 32022, 4.
Kamerstukken II 2008/09, 32022, 14.