

Beleid van de burgemeester van de gemeente Zoetermeer ter invulling van de bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde in en rondom horecabedrijven (Horecastrategie Openbare Orde 2020)

1. Achtergrond

De aanwezigheid van horecabedrijven is één van de belangrijkste voorwaarden voor een bruisend uitgaansleven. Tevens is het organiseren van evenementen en festiviteiten voor de meeste horecabedrijven een belangrijke activiteit.

Het gaat helaas niet altijd goed. De laatste jaren is er een toename van het aantal horecagerelateerde incidenten dat tot een verstoring van de openbare orde leidt. Deze Horecastrategie openbare orde (verder: HSO) is opgesteld om bij zulke incidenten te kunnen bepalen welke maatregel passend is om de openbare orde te herstellen. Deze beleidsregel vervangt de vorige versie (Gemeentebld 2018, 137687).

De burgemeester is op basis van artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet belast met het toezicht op voor het publiek openstaande gebouwen, zoals horecabedrijven. Bij de uitoefening van dit toezicht kan de burgemeester op grond van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet de bevelen geven die nodig zijn met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid. Op grond van het derde lid is de burgemeester ook belast met de uitvoering van de Algemene Plaatselijke Verordening Zoetermeer (hierna: APV), voor zover deze ziet op de uitoefening van het toezicht op voor het publiek openstaande gebouwen, zoals horecabedrijven.

De HSO heeft in het bijzonder betrekking op de bevoegdheden om voor een horecabedrijf sluitingstijden vast te stellen (art. 2:17 APV) en om een horecabedrijf te sluiten (art. 2:18 APV). De HSO geeft richting aan de invulling van de ruimte die de burgemeester heeft bij de uitoefening van deze bevoegdheden, als zich een incident heeft voorgedaan dat tot een verstoring van de openbare orde heeft geleid. Het kan daarbij tevens gaan om overtredingen van bepalingen in de APV, maar waar de burgemeester de hiervoor genoemde bevoegdheden inzet ter bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat, doet hij dat niet primair met het oog op de naleving van wettelijke voorschriften. De uit de rechtspraak voortvloeiende beginselplicht tot handhaving geldt daarom in dit verband niet.

De beoordeling of en welke maatregel nodig is in reactie op een verstoring van de openbare orde door een of meer incidenten, hangt af van de feiten en omstandigheden van het geval. Die kunnen meebrengen dat toepassing van het hierna te beschrijven handhavingsarrangement in een concreet geval niet passend is, maar dat maatwerk geboden is. Zo kan de burgemeester besluiten om af te zien van een maatregel, om een stap over te slaan, of om juist geen stap verder te zetten, bijvoorbeeld door nogmaals een waarschuwing te geven. De burgemeester zal dat dan goed motiveren.

2. Toepassingsbereik

De HSO is van toepassing op alle horecabedrijven in de gemeente Zoetermeer. Voor de definitie van een horecabedrijf wordt verwezen naar artikel 2:15, onder a, van de APV. De afbakening tot horecabedrijven sluit echter niet uit dat de HSO in andere gevallen, bij andere gebouwen al dan niet voor het publiek openstaand, overeenkomstig wordt toegepast als vergelijkbare incidenten hebben plaatsgevonden, voor zover de toepasselijke wet- en regelgeving zich daar niet tegen verzet en voor zover een andere beleidsregel daarin niet voorziet.

Coffeeshops worden ook gezien als horecabedrijf. Voor het toezicht op de naleving van de AHOJGI-criteria die specifiek voor coffeeshops gelden, geldt echter afzonderlijk coffeeshopbeleid, naast de HSO.

De HSO moet ook los gezien worden van de bevoegdheden van de burgemeester om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b van de Opiumwet. Deze bevoegdheid kan ook worden ingezet als het gaat om een horecabedrijf. Hiervoor wordt verwezen naar het Damoclesbeleid van de gemeente Zoetermeer.

3. Uitgangspunten HSO

In het algemeen gelden de volgende uitgangspunten in de HSO:

- hoe zwaarder het incident, hoe zwaarder de maatregel;
- hoe vaker een incident heeft plaatsgevonden, hoe zwaarder de maatregel;
- de exploitant heeft een eigen verantwoordelijkheid bij het voorkomen van incidenten en het herstel van de openbare orde na een incident;
- bij de afweging of en welke maatregel naar aanleiding van een incident wordt genomen, komt een zwaar gewicht toe aan het belang van bescherming van de openbare orde en veiligheid en het woon- en leefklimaat in de omgeving van het horecabedrijf en komt minder gewicht toe aan de financiële gevolgen van de maatregel voor de exploitant.

4. Handhavingsarrangement

De HSO gaat uit van drie categorieën van incidenten, waarbij per categorie is bepaald welke handhavingsstappen er in beginsel genomen worden. De categorieën zijn *lichte*, *middelzware* en *zware* incidenten, naargelang de aard en ernst van een incident en de inbreuk op de openbare orde die daarvan uitgaat. Bij iedere categorie is een aantal voorbeelden van vaker voorkomende incidenten opgenomen. Het gaat vanzelfsprekend niet om een limitatieve opsomming van incidenten die aanleiding kunnen geven tot het treffen van een maatregel. Voor incidenten die niet expliciet in de HSO zijn voorzien, geldt dat het aan de burgemeester is om te motiveren in welke categorie het incident past en welke maatregel hij daarbij passend acht.

De algemene lijn is dat, als het incident gericht is op of gelieerd is aan het horecabedrijf, de burgemeester een maatregel kan nemen. Dat kan ook gelden voor incidenten die niet binnen, maar wel in de directe omgeving van het horecabedrijf plaatsvinden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vechtpartij die binnen ontstaat en zich naar buiten toe heeft verplaatst.

Lichte incidenten

Lichte incidenten zijn incidenten die overlast veroorzaken in de (directe) omgeving van het horecabedrijf. De volgende incidenten vallen in ieder geval onder de categorie van lichte incidenten:

- (geluids)overlast vanuit (de directe omgeving van) het horecabedrijf;
- overtreden sluitingstijden horecabedrijf;
- overtreden sluitingstijden terras.

Voor deze categorie incidenten geldt het volgende stappenplan.

Na het eerste incident wordt in beginsel volstaan met het geven van een waarschuwing. Deze waarschuwing is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en daartegen staat in beginsel geen bezwaar en beroep open. Na het tweede incident, wordt in beginsel op grond van artikel 2:17 lid 1 van de APV een sluitingstijd voor het horecabedrijf bepaald, of wordt een al vastgestelde sluitingstijd beperkt, voor de duur van twee maanden. Na het derde incident volgt in beginsel een sluiting voor de duur van vier weken.

Het tijdsverloop tussen de incidenten is van belang om te bepalen of er een volgende stap zal worden gezet. Er geldt een totale terugkijkperiode van twee jaar. Voor lichte incidenten geldt dat een volgende stap in het handavingsregime wordt gezet, indien er binnen zes maanden een nieuw incident in dezelfde categorie wordt geconstateerd. Indien er na zes maanden, maar binnen twee jaar, een nieuw incident in dezelfde categorie plaatsvindt, dan zal in beginsel dezelfde handavingsstap worden herhaald. Afhankelijk van de aard en ernst van het incident en het tijdsverloop kan onder omstandigheden toch de volgende stap worden gezet.

Schematisch gezien ziet het handavingsregime voor de categorie lichte incidenten er als volgt uit:

Incident:	Stap 1	Stap 2	Stap 3
Licht	Waarschuwing	Vaststellen of beperken van de sluitingstijd voor twee maanden	Sluiting vier weken

Indien zich herhaaldelijk of structureel incidenten uit de lichte categorie blijven voordoen, kan het nodig zijn om een stap over te slaan, om op te schalen naar een maatregel die past bij de categorie van middelzware incidenten, of om maatregelen te nemen ten aanzien van de exploitatievergunning voor het horecabedrijf.

Bij samenloop van een licht incident en een middelzwaar of zwaar incident, kiest de burgemeester voor de maatregel die past bij het zwaarste incident.

Middelzware incidenten

Bij middelzware incidenten gaat het veelal om gedragingen van bezoekers of het personeel van het horecabedrijf die ernstigere overlast of gevaar veroorzaken. De volgende incidenten vallen in ieder geval onder de categorie van *middelzware* incidenten:

- tewerkstellen illegale portier;
- racisme;
- heling;
- seksuele intimidatie;
- (faciliteren van) illegaal gokken;
- gebruik van drugs (middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet);
- geweld;
- aantreffen van een wapen.

Voor deze categorie incidenten geldt het volgende stappenplan.

Na het eerste incident wordt in beginsel volstaan met het geven van een waarschuwing. Deze waarschuwing is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en daartegen staat in beginsel geen bezwaar en beroep open. Na het tweede incident volgt in beginsel een sluiting voor drie maanden. Na het derde incident volgt in beginsel een sluiting voor zes maanden.

Het tijdsverloop tussen de incidenten is van belang om te bepalen of er een volgende stap zal worden gezet. Er geldt een totale terugkijkperiode van twee jaar. Ook voor middelzware incidenten geldt dat een volgende stap in het handhavingsregime wordt gezet, indien er binnen negen maanden een nieuw incident in dezelfde categorie wordt geconstateerd. Indien er na negen maanden, maar binnen twee jaar, een nieuw incident in dezelfde categorie plaatsvindt, dan zal dezelfde handhavingsstap worden herhaald. Afhankelijk van de aard en ernst van het incident en het tijdsverloop kan onder omstandigheden toch de volgende stap worden gezet.

Schematisch gezien ziet het handhavingsregime voor de categorie middelzware incidenten er als volgt uit:

Incident:	Stap 1	Stap 2	Stap 3
Middelzwaar	Waarschuwing	Sluiting drie maanden	Sluiting zes maanden

Indien zich herhaaldelijk of structureel incidenten uit de middelzware categorie blijven voordoen, kan het nodig zijn om een stap over te slaan, om op te schalen naar een maatregel die past bij de categorie van zware incidenten, of om maatregelen te nemen ten aanzien van de exploitatievergunning voor het horecabedrijf.

Bij samenloop van een middelzwaar incident en een zwaar incident, kiest de burgemeester voor de maatregel die past bij het zwaarste incident.

Zware incidenten

Zware incidenten zijn die incidenten die doen vrezen dat het geopend blijven van het horecabedrijf ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde en veiligheid en het woon- en leefklimaat in de directe omgeving. Hierbij kan gedacht worden aan:

- een ernstig geweldsincident in of in de directe omgeving van het horecabedrijf, dat verband houdt met het horecabedrijf;
- een aanslag op het horecabedrijf, zoals een beschieting, of een andere bedreigende situatie, zoals het aantreffen van een handgranaat in of in de directe omgeving van het horecabedrijf.

Voor de categorie van zware incidenten geldt een ander handhavingsregime dan voor de lichte en middelzware incidenten. Bij zware incidenten is het voor de burgemeester moeilijk om te beoordelen wanneer de openbare orde voldoende zal zijn hersteld en ligt daarom een sluiting voor onbepaalde tijd voor de hand.

Veelal is bij dergelijke incidenten in ieder geval een spoedsluiting geboden van in beginsel vier weken voor onderzoek door de politie naar de toedracht van het incident. Binnen deze termijn rapporteert de politie aan de burgemeester over het incident en de (eerste) resultaten van het onderzoek. Ook treedt de burgemeester in overleg met de exploitant om te bezien of en in hoeverre hij bereid en in staat is om zelf maatregelen te treffen om de veiligheidssituatie te verbeteren. Op basis hiervan beoordeelt de burgemeester of het gevaar inmiddels voldoende is afgenomen of dat, in aansluiting op de sluiting voor onderzoek, een sluiting voor onbepaalde tijd geboden is. Voordat de burgemeester daarover een besluit neemt, stelt hij de exploitant in de gelegenheid om mondeling of schriftelijk een zienswijze naar voren te brengen, waarbij de exploitant de gelegenheid heeft om aan te geven welke maatregelen hij zelf kan nemen.

Nadien kan de exploitant een heropeningsverzoek doen bij de burgemeester. De burgemeester beoordeelt dat verzoek aan de hand van de volgende factoren:

- de veiligheidssituatie in de directe omgeving van de inrichting;
- de eventuele afspraken tussen de burgemeester en de exploitant met betrekking tot het beheer van de inrichting, zoals strikte naleving van een veiligheidsplan, die als voorwaarden in het heropeningsbesluit worden opgenomen. Het niet naleven van deze voorwaarden kan tot gevolg hebben dat de burgemeester zijn heropeningsbesluit heroverweegt;
- eventuele eerdere middelzware of zware incidenten in of in de directe omgeving van de inrichting die tot een maatregel op grond van de HSO hebben geleid;
- eventuele andere (bestuurlijke) sancties die ten aanzien van het horecabedrijf zijn opgelegd, bijvoorbeeld voor overtreding van de regels op grond van de APV of de Drank- en Horecawet, voor zover die incidenten een negatieve invloed hebben op de openbare orde en veiligheid of het woon- en leefklimaat in de omgeving van het horecabedrijf.

De bevoegdheid van de burgemeester om een horecabedrijf voor onbepaalde tijd te sluiten, en de mogelijkheid om opheffing daarvan te verzoeken, zullen worden neergelegd in de APV. Totdat de desbetreffende wijziging van de APV in werking is getreden, zal de burgemeester bij zware incidenten het beleid toepassen zoals dat luidde vóór de vaststelling van deze HSO (2020).

5. De verantwoordelijkheid van de exploitant

Een van de uitgangspunten van de HSO is dat de exploitant een eigen verantwoordelijkheid heeft bij het voorkomen van incidenten en het herstel van de openbare orde na een incident. De exploitant is immers verantwoordelijk voor hetgeen in en in de directe omgeving van zijn horecabedrijf gebeurt. Dat geldt ook als het gaat om incidenten die door klanten zijn veroorzaakt, zoals geweldsincidenten.

Voor het kunnen opleggen van een maatregel is niet bepalend of de exploitant een persoonlijk verwijt kan worden gemaakt van het ontstaan van het incident. Wel kunnen de houding van het personeel en van de exploitant, en de al dan niet door de exploitant genomen maatregelen, een rol spelen bij het bepalen van de maatregel. Een verwijtbare rol van de exploitant of het personeel zou aanleiding kunnen geven om een stap over te slaan in het handhavingsarrangement, of om een maatregel te nemen met betrekking tot de exploitatievergunning.

6. Vergunningen

Veel horecabedrijven in Zoetermeer beschikken over een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet. Voor alle horecabedrijven, behoudens degenen die zijn vrijgesteld op grond van artikel 2:15a lid 6 van de APV, is ook een exploitatievergunning vereist. Beide vergunningen zijn persoonsgebonden. De constatering dat er een licht, middelzwaar of zwaar incident heeft plaatsgevonden, is op zichzelf nog geen reden om over te gaan tot het wijzigen of (tijdelijk) intrekken van de exploitatievergunning. Dat kan anders komen te liggen indien het ontstaan van (ernstige) incidenten aan de exploitant of het personeel is toe te rekenen, of uit de incidenten en hun houding naar voren komt dat zij zich herhaaldelijk of structureel niet houden aan de voor hen geldende regels. In die situaties kan de burgemeester op grond van de APV (ook) besluiten tot wijziging of (tijdelijke) intrekking van de exploitatievergunning, als hij het vertrouwen is verloren dat de situatie voldoende zal verbeteren. Intrekking van de vergunning(en) geldt dan als ultieme maatregel. Dat kan ook in de rede liggen indien er veelvuldig incidenten plaatsvinden in of in de directe omgeving van het horecabedrijf.