

Plan van aanpak van en door de burgemeester van de gemeente Hattem om op te treden bij verstoring van de openbare orde rondom horecabedrijven in de gemeente Hattem.

1. Inleiding

In de omgeving van horecabedrijven is het nog wel eens rumoerig. Bezoekers van horecabedrijven, die een avond hebben doorgebracht in één van de horecagelegenheden en (eventueel) onder invloed zijn van stimulerende middelen houden zich dan in de buurt van de horecagelegenheid op. Het bovenstaande zorgt voor een verstoring van de openbare orde. Dit zorgt voor overlast voor de omwonenden van de horecabedrijven.

De burgemeester is op grond van artikel 172, lid 1, van de Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde.

Tevens bepaalt het tweede lid van bovengenoemd artikel dat de burgemeester bevoegd is om overtredingen van wettelijke voorschriften, die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. De burgemeester bedient zich daarbij van de onder zijn/haar gezag staande politie.

Artikel 2.30, eerste lid van de Algemene plaatselijke verordening (hierna te noemen: APV) bepaalt dat de burgemeester in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid, of ingeval van bijzondere omstandigheden, te zijner/harer beoordeling, voor één of meer horecabedrijven, tijdelijk andere dan de krachtens artikel 2.29 APV geldende sluitingsuren vaststelt of tijdelijke sluiting beveelt.

Openbare orde

Wat wordt nu echter onder het begrip “openbare orde” verstaan?

In het onderstaande plan van aanpak wordt onder openbare orde “de orde op de voor het publiek toegankelijke plaatsen” verstaan. Overigens wordt deze definitie in den lande vaker gebruikt.

Bij verstoringen van de openbare orde valt o.a. te denken aan:

- op of aan de openbare weg urineren;
- op of aan de weg zonder enige reden schreeuwen, lallen, luidruchtig praten of luidruchtig zingen;
- zich op of aan de weg zonder enige reden ophouden;
- op of aan de weg vernielingen aanrichten aan eigendommen van derden, waaronder openbare voorzieningen;
- het niet naleven van de sluitingstijden van het horecabedrijf. Het enkele langer openblijven dan toegestaan bedreigt reeds de openbare orde (ABRvS, 4 december 1992, AB 1993, 298).

Bovenstaande lijst moet echter niet gezien worden als een limitatieve opsomming van verstoringen van de openbare orde.

Wanneer de verstoring(en) van de openbare orde te wijten is/zijn aan onvoldoende toezicht in en/of van het horecabedrijf dan moet de burgemeester tegen het horecabedrijf kunnen optreden.

Het is dan ook zaak te komen tot een “plan van aanpak” hoe te reageren op meldingen van overlast van omwonenden van horecabedrijven.

Door het opstellen van dit plan wordt duidelijkheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid geschapen voor alle betrokken partijen; de eigenaren/exploitanten van de horecabedrijven, de omwonenden van de horecabedrijven en de burgemeester.

Horecaconvenant

Op 26 juni 2002 en vervolgens op 3 september 2007 is het horecaconvenant door een aantal horecabedrijven, de politie, het Openbaar Ministerie en de burgemeester ondertekend.

In het horecaconvenant worden afspraken gemaakt over toezicht tijdens uitgaanstijden, toelatingsbeleid, verantwoord alcoholgebruik, drugs-en wapengebruik, glasoverlast en geluidsoverlast, kwaliteit van de omgeving en sluitingstijden.

Daarnaast kent het horecaconvenant ook de mogelijkheid om een bovenlokale geschillencommissie in te stellen. Deze commissie is tot op heden nog niet ingesteld.

Het is de bedoeling dat deze commissie, indien haar een geschil wordt voorgelegd, een adviserende rol krijgt naar de burgemeester.

De bevoegdheden van de burgemeester inzake bestuursrechtelijk optreden worden door de commissie onverlet gelaten. Dat betekent dat het opstellen van onderhavig plan mogelijk is.

Het plan beschrijft de stappen, die eerst ondernomen moeten worden, voordat de burgemeester op grond van artikel 2.30 APV bestuursrechtelijk optreedt.

9^e wijziging van de APV

In april 2003 is onderhavig plan van aanpak tot stand gekomen. Deze is tevens aan de horeca-ondernemers, die deelnemen aan het horecaconvenant of wiens horecabedrijf horeca-exploitatievergunningplichtig is, uitgereikt.

In het plan van aanpak wordt regelmatig verwezen naar diverse artikelen uit de APV.

Echter, op 10 november 2003 heeft de raad van Hattem besloten tot vaststelling van de 9^e wijziging van de APV. Daarbij zijn ook enkele artikelen, waarbij in onderhavige plan van aanpak naar wordt verwezen, gewijzigd vastgesteld.

Daarom is het plan van aanpak in januari 2004 aan de 9^e wijziging van de APV aangepast.

17^e wijziging van de APV

De raad heeft op 22 juli 2009 besloten tot vaststelling van de "Verordening tot 17^e wijziging van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Hattem". Vele artikelen zijn hernummerd, zo ook de artikelen waarop het plan van aanpak is gebaseerd. De gewijzigde APV treedt in werking op 31 december 2009. Daarom is het plan van aanpak in december 2009 aan de 17^e wijziging van de APV aangepast.

2. Plan van aanpak

Hieronder wordt schematisch inzichtelijk gemaakt welke stappen door de politie respectievelijk de burgemeester worden ondernomen indien een omwonende van een horecabedrijf overlast van het bewuste horecabedrijf meldt.

Deze overlast kan door een omwonende bij de politie worden gemeld.

Schema 1

Stappen	Actie
0. 1 ^e melding overlast	Politie voert een controle uit.
1. Politie constateert overlast (= verstoring van de openbare orde)	<ol style="list-style-type: none">1. Politie informeert exploitant met het verzoek om overlast te beperken en2. Politie informeert de gemeente en de omwonende, die de overlast heeft gemeld, over het gesprek met de exploitant.
2. 2 ^e melding overlast	<ol style="list-style-type: none">1. Politie voert controle uit en constateert herhaalde overlast;2. Politie informeert de gemeente en de omwonende, die de overlast heeft gemeld, en3. De gemeente doet een waarschuwing inhoudende:<ul style="list-style-type: none">- een gesprek met exploitant (artikel 4:8 Awb)- een gespreksverslag en- een begeleidend schrijven naar exploitant (vermelding van consequenties bij herhaling nl. tijdelijke sluiting)
3. 3 ^e melding overlast	<ol style="list-style-type: none">1. Politie voert controle uit en constateert herhaalde overlast;2. Politie informeert de gemeente en3. De burgemeester beveelt tijdelijke sluiting (artikel 2.30 lid 1 APV)

Voor het tijdelijk sluiten van een horecabedrijf is, op grond van het legaliteitsbeginsel, een grondslag in de APV vereist. Deze wettelijke grondslag is te vinden in artikel 2.30 APV.

Artikel 2.30 APV bepaalt het volgende:

1. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid, of ingeval van bijzondere omstandigheden, te zijner beoordeling, voor één of meer horecabedrijven, tijdelijk andere dan de krachtens artikel 2.29 geldende sluitingsuren vaststellen of tijdelijk sluiting bevelen.
2. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voorzover artikel 13b Opiumwet van toepassing is.

Artikel 2.29 APV regelt de sluitingstijden:

1. Het is de houder van een horecabedrijf verboden dit voor bezoekers open te hebben en aldaar bezoekers toe te laten of te laten verblijven tussen 01.00 uur en 07.00 uur.
2. Het college kan in een horeca-exploitatievergunning op grond van artikel 2.26 bepalen dat na 01.00 uur geen bezoekers meer mogen worden toegelaten en dat tussen 03.00 uur en 07.00 uur geen bezoekers in het horecabedrijf aanwezig mogen zijn.
3. In afwijking van het bepaalde in het eerste lid kan in een vergunning voor cafétaria's, snackbars, of shoarmazaken waar enkel alcoholvrije drank en/of geringe eetwaren bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was voor gebruik ter plaatse worden verstrekt, op grond van artikel 2.26 (horeca exploitatievergunning) worden bepaald dat:
 - a. na 02.00 uur geen nieuwe bezoekers meer mogen worden toegelaten en dat er tussen 03.00 en 07.00 uur geen bezoekers in de cafétaria's, snackbars of shoarmazaken aanwezig mogen zijn, of dat;
 - b. de cafétaria's, snackbars of shoarmazaken tussen 02.00 uur en 07.00 uur gesloten dienen te zijn.
4. Het is de houder van een bij een horecabedrijf behorend terras verboden op het terras dranken, etenswaren en/of rookwaren te verstrekken of aldaar bezoekers toe te laten of te laten verblijven tussen 0.00 en 7.00 uur.
5. Het in het eerste, tweede en derde lid bepaalde geldt niet voorzover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door op de Wet Milieubeheer gebaseerde voorschriften.

De burgemeester beveelt, op grond van artikel 2.30 van de Algemene Plaatselijke Verordening, nadat voor derde maal overlast is geconstateerd, de tijdelijke sluiting van het horecabedrijf.

Op grond van artikel 2.30 APV kan de burgemeester ook tijdelijk andere sluitingstijden bevelen. Echter, voor deze optie wordt in onderhavige plan niet gekozen.

De redenen hiervoor zijn de volgende.

De tijdelijke sluiting van een horecabedrijf is makkelijker door de politie te controleren en door de burgemeester te handhaven dan tijdelijk andere sluitingstijden te bevelen.

Daarnaast wordt door het bevelen van tijdelijk andere sluitingstijden de overlast niet opgelost, maar wordt deze naar een ander tijdstip verplaatst.

Tegen het besluit van de burgemeester om tijdelijke sluiting van een horecabedrijf te bevelen staan ingevolge de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheden van bezwaar en beroep open.

Tijdsduur van de sluiting van het horecabedrijf

Vervolgens wordt hieronder weergegeven voor welke tijdsduur de burgemeester de tijdelijke sluiting van het horecabedrijf beveelt, voor zover de verstoring van de openbare orde niet het overtreden van de sluitingsuren betreft.

Bij het overtreden van de sluitingsuren zal de eerste maatregel verschillen van onderstaande maatregelen. De maatregelen, die de burgemeester beveelt, indien de sluitingsuren worden overtreden zullen verderop worden behandeld.

Hieronder volgen de maatregelen bij de overige verstoringen van de openbare orde.

Schema 2

Overtreding	Tijdsduur
0. Eerste overtreding na waarschuwing, zoals beschreven in schema 1 onder stap 2.	Sluiting van het horecabedrijf op vrijdag en zaterdag.
1. Binnen twee maanden, na de sluiting van het horecabedrijf op vrijdag en zaterdag zoals hierboven vermeld, wordt bij de politie opnieuw overlast gemeld en deze wordt tevens door de politie geconstateerd	Sluiting van het horecabedrijf van een week
2. Binnen zes maanden, na sluiting van het horecabedrijf van een week zoals hierboven vermeld, wordt bij de politie opnieuw overlast gemeld en deze wordt tevens door de politie geconstateerd	Sluiting van het horecabedrijf van drie weken

Stel, dat de geconstateerde overlast buiten de hierboven genoemde termijnen van twee respectievelijk zes maanden plaatsvindt, dan behoeft niet het gehele stappenplan, zoals beschreven op pagina 4, wederom vanaf het begin te worden doorlopen.

Daarbij is het wel een vereiste om de exploitant eerst nog een waarschuwing te geven alvorens tot sluiting van het horecabedrijf over te gaan (ABRvS, 6 januari 1998, AB 1998,172).

Overtreden van de sluitingsuren

De reden dat voor het overtreden van de sluitingsuren de eerste maatregel verschillend dient te zijn van de maatregelen, die door de burgemeester worden bevolen bij overige verstoringen van de openbare orde, is de volgende.

In het horecaconvenant staat beschreven dat bij het niet nakomen van de sluitingstijdenregeling, na een eerste waarschuwing, bij een volgende maal de sluitingstijd wordt teruggebracht tot de reguliere sluitingstijd van 01.00 uur, zonder glijdende sluiting.

Dientengevolge zullen de maatregelen inzake het overtreden van de sluitingstijden, die gelden voor de horecabedrijven, die deelnemen aan het horecaconvenant, in overeenstemming moeten zijn met het bepaalde in het horecaconvenant.

Onderstaand schema geldt dan ook slechts voor de horecabedrijven, die deelnemen aan het horecaconvenant.

Immers, horecabedrijven, die niet wensen deel te nemen aan het horecaconvenant hebben reeds een sluitingsuur van 01.00 uur. Voor deze horecabedrijven geldt schema 2.

Voor horecabedrijven, die wél deelnemen aan het horecaconvenant, wordt het volgende schema gehanteerd.

Schema 3

Overtreding	Tijdsduur
0. Eerste overtreding na waarschuwing, zoals beschreven in schema 1 onder stap 2.	De sluitingstijdenregeling van het horecabedrijf wordt eenmalig voor de vrijdag en zaterdag teruggebracht tot 01.00 uur zonder glijdend sluitingsuur.
1. Binnen twee maanden, na het eenmalig terugbrengen van het sluitingsuur zoals hierboven vermeld, wordt bij de politie opnieuw overlast gemeld en deze wordt tevens door de politie geconstateerd	Sluiting van het horecabedrijf van een week
2. Binnen zes maanden, na sluiting van het horecabedrijf van een week zoals hierboven vermeld, wordt bij de politie opnieuw overlast gemeld en deze wordt tevens door de politie geconstateerd	Sluiting van het horecabedrijf van drie weken

Horeca-exploitatievergunning

Als 'ultimum remedium' kan de burgemeester besluiten de horeca-exploitatievergunning in te trekken of gedeeltelijk te wijzigen. Daarvoor wordt verwezen naar artikel 1.6 en 2.28 van de Algemene plaatselijke verordening:

Artikel 1.6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing

De vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd:

- a. indien ter verkrijging daarvan onjuiste dan wel onvolledige gegevens zijn verstrekt;
- b. indien op grond van een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na het verlenen van de vergunning of ontheffing, moet worden aangenomen dat intrekking of wijziging wordt gevorderd door het belang of de belangen ter bescherming waarvan de vergunning of ontheffing is vereist;
- c. indien de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen niet zijn of worden nagekomen;
- d. indien van de vergunning of ontheffing geen gebruik wordt gemaakt binnen een daarin gestelde termijn dan wel, bij gebreke van een dergelijke termijn, binnen een redelijke termijn;
- e. indien de houder of zijn rechtverkrijgende dit verzoekt.

Artikel 2.28 Intrekking van de vergunning

Onverminderd artikel 1.6 wordt de vergunning ingetrokken indien wordt geconstateerd dat in de inrichting dan wel in de onmiddellijke omgeving van de inrichting op enigerlei wijze sprake is van de verkoop en/of handel in soft(drugs) en/of wapens.

Zoals reeds weergegeven dient het intrekken of wijzigen van de horeca-exploitatievergunning het 'ultimum remedium' te zijn. Daarbij dienen nauwkeurig de algemene beginselen van beoorlijk bestuur, o.a het zorgvuldigheidsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel, te worden gevolgd.

Bovenstaande bevoegdheid op grond van artikel 1.6 APV betreft een discretionaire bevoegdheid van de burgemeester.

Dit in tegenstelling tot de bevoegdheid van de burgemeester om de horeca-exploitatievergunning in te trekken vanwege het feit dat in de inrichting danwel in de onmiddellijke omgeving van de inrichting op enigerlei wijze sprake is van de verkoop en/of handel in (soft)drugs en/of wapens (artikel 2.28).

In dit artikellid wordt duidelijk gesteld dat de horeca-explootatievergunning “wordt ingetrokken”. Bij dergelijke omstandigheden, namelijk de verkoop/handel in wapens en/of (soft)drugs, heeft de burgemeester niet meer te maken met een discretionaire bevoegdheid.

Overigens dient de vergunninghouder op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid te worden gesteld zijn/haar zienswijze in te dienen tegen een voornemen om een horeca-explootatievergunning in te trekken of te wijzigen op grond van artikel 1.6 en 2.28 APV. Ingediende zienswijzen dienen te worden betrokken bij de besluitvorming inzake het eventueel wijzigen of intrekken van de horeca-explootatievergunning.

Hattem, 22 december 2009

De burgemeester van Hattem,