

Eindadvies pilot horeca

De pilot horeca is een van de acht subpilots die zijn uitgevoerd in het kader van de pilot Wabo-samenwerking Zuid-Limburg. Aan de pilot horeca hebben tien gemeenten deelgenomen, te weten: Landgraaf, Schinnen, Valkenburg, Maastricht, Meerssen, Onderbanken, Heerlen, Sittard-Geleen, Gulpen-Wittem en Brunssum. Deze gemeenten zijn van juni 2009 tot en met december 2009 samen aan de slag gegaan om de handhaving bij horecabedrijven (verder) integraal op te zetten. Hierbij is gebruik gemaakt van elkaars ervaringen en deskundigheid. Deze zijn gebundeld tot een uniforme aanpak die tijdens de pilot is uitgetest.

De horecapilot is onderverdeeld in drie sub-pilots:

1. Integrale controle;
2. Geluid;
3. Afstemming bestuursrecht-strafrecht.

In bijlage I zijn in een overzicht de deelnemers van de subpilots weergegeven. Aan de deelnemers van de subpilots "integrale controle" en "geluid" is een vragenlijst voorgelegd waarin zij hun mening hebben gegeven over de samenwerking die in de subpilots is onderzocht en of het zinvol is om de samenwerking voort te zetten en zo ja hoe. Hieruit is gebleken dat de samenwerking die is onderzocht meerwaarde heeft voor zowel de klant als de gemeente. De samenwerking die in gang is gezet voorziet in een behoefte. Er is duidelijk behoefte om kennis uit te wisselen, eigen kennis te vergroten en om uniformering aan te brengen in zowel beleid als in de uitvoering. De door de deelnemers ingevulde vragenlijsten zijn opgenomen in bijlage II.

Hieronder wordt per subpilot kort ingegaan op de behaalde resultaten en de gewenste samenwerking voor de toekomst.

Ad.1 Subpilot integrale controle

Als start van deze subpilot is bij alle deelnemers de huidige werkwijze met betrekking tot het uitvoeren van (integrale) horeca controles geïnventariseerd en de wensen van de deelnemers aan deze pilot. Hieruit bleek dat 3 gemeenten controles uitvoeren aan de hand van een integrale checklist en dat niet in alle gemeenten integrale controles (1 persoon die alle aspecten controleert) plaatsvinden. Als wens kwam naar voren dat er behoefte was aan:

- een uniforme checklist voor horeca-controles;
- cursus integrale controle horeca (met accent op gebruiksbesluit);
- gezamenlijk uitvoeren van integrale controles en ervaring uit te wisselen.

Vanuit de werkgroep is vervolgens een uniforme checklist horeca opgesteld (zie bijlage III). Daarnaast heeft er in oktober een cursus integrale controle horeca plaatsgevonden voor de deelnemende gemeenten, waarbij aandacht is besteed aan alle onderdelen van de integrale checklist. Vervolgens zijn er in november en begin december 2009 door de deelnemende gemeenten integrale controles uitgevoerd conform de opgestelde integrale checklist. Hierbij hebben de deelnemers ook bij elkaar in de keuken gekeken. Dit is door iedereen als zeer leerzaam ervaren, met name bij het onderdeel gebruiksbesluit. Gebleken is dat aan de hand van de checklist gemeenten bij de eenvoudige horeca-inrichtingen zelf het aspect brandveiligheid kunnen controleren en dat bij de grotere inrichtingen specifieke parate kennis (van bijvoorbeeld de brandweer) nodig is. De integrale checklist is handig

bevonden ter voorbereiding van een integrale controle en bij een opleveringscontrole. Daarnaast biedt de checklist ook aan de ondernemer een overzicht van regels waaraan hij moet voldoen. De deelnemers hebben aangegeven de checklist in 2010 te gaan gebruiken bij hun horeca-controles.

Tijdens de controles is tevens gebleken dat de ondernemers de integraliteit (kijken naar alle aspecten van horeca) van de controle op prijs hebben gesteld. De ondernemer wordt door de integrale aanpak slechts één keer bezocht hetgeen voor alle partijen tijdswinst oplevert.

Daarnaast zijn in december 2009 de evaluatievragen over de samenwerking door de deelnemers ingevuld en besproken. De deelnemers zijn het unaniem eens dat de samenwerking die is onderzocht absoluut meerwaarde heeft. Niet alleen voor de gemeente en de deelnemer zelf maar ook voor de horeca-ondernemer (klant).

Advies 2010 e.v.:

De deelnemers hebben aangegeven in 2010 de in gang gezette samenwerking te willen voortzetten.

Hierbij wordt gedacht aan een structureel overleg (3 keer per jaar) van de werkgroep (huidige deelnemende gemeenten en zoveel meer die hieraan willen deelnemen) waarin:

- nieuwe wet en regelgeving wordt besproken;
- cursussen worden gehouden;
- de checklist actueel wordt gehouden;
- gezamenlijk uit te voeren controles worden gepland;
- en kennis wordt uitgewisseld.

Daarnaast wil de werkgroep afspraken maken om voor elkaar, tijdens de vakantiepieken, controles over te nemen (met gesloten beurzen).

Ad.2 Subpilot geluid

Als start van deze subpilot is bij alle deelnemers de huidige werkwijze met betrekking tot het uitvoeren van geluidmetingen en het beoordelen van geluidrapportages geïnventariseerd en de wensen van de deelnemers aan deze pilot. Hieruit bleek dat:

- ongeveer de helft van de deelnemende gemeenten niet zelf geluidcontroles uitvoeren en hiervoor expertise inhuren;
- er behoefte is aan het vergroten van de eigen expertise op het gebied van geluid bij de deelnemers;
- er behoefte is om samen een meetteam geluid te kunnen vormen (dat voldoet aan de kwaliteitscriteria) om hun eigen expertise te versterken (externe inhuur wordt hierdoor overbodig);
- er onder de deelnemers (m.u.v. Maastricht) geen noodzaak aanwezig wordt geacht voor een piketdienst (24-uurs bereikbaarheids- en inzetbaarheidsregeling).

In het kader van deze pilot zijn voor geluid twee cursussen georganiseerd. De eerste cursus heeft in oktober 2009 plaatsgevonden en had betrekking op het meten van geluid. De tweede cursus heeft plaatsgevonden op 2 november 2009 en betrof een cursus "beoordelen geluidrapportages". In deze cursus lag het accent op het maken van (juridisch) goede rapportages i.v.m. het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke vervolgtraject. Op vrijdag 6 november en op vrijdag 14 november hebben de deelnemers vervolgens geluidcontroles uitgevoerd. Op deze wijze hebben de deelnemers kennis kunnen maken met de wijze waarop in andere gemeenten geluid wordt gemeten. Dit is als zeer

leerzaam ervaren. De werkgroepleden hebben afzonderlijk de evaluatievragen over de samenwerking op het gebied van geluid ingevuld (zie bijlage II). Tijdens de werkgroepbijeenkomst op 16 december 2009 is aan de hand van de ingevulde vragenlijsten besproken hoe de toekomstige samenwerking op het gebied van geluid gestalte zou kunnen krijgen.

Advies 2010 e.v.

De deelnemers hebben aangegeven in 2010 de werkgroep en de in gang gezette samenwerking voort te willen zetten. Hierbij wordt van belang geacht om binnen de werkgroep:

- kennis uit te wisselen;
- gezamenlijk aanschaffen van nieuwe c.q. uitlenen van bestaande geluidapparatuur;
- het vergroten c.q. bijhouden van de geluidexpertise door het houden van cursussen;
- gezamenlijk controles te plannen en uit te voeren (4 keer per jaar).

Daarnaast zijn de deelnemers voorstander van een regionale meetpool voor Limburg Zuid.

Geadviseerd wordt om deze pool te vormen door geluiddeskundigen van de deelnemende gemeenten. De gemeente Heerlen heeft aangegeven om voor de regio Zuid geluidcontroles te willen gaan uitvoeren en hiervoor extra personeel aan te nemen om structureel meer inzet te kunnen plegen. Voor het slagen van de pool acht de werkgroep het noodzakelijk dat:

- de pool de capaciteitsvraag aan kan (huidige capaciteit plussen waar nu externe bureau's voor worden ingehuurd);
- de kosten \leq aan de kosten van externe inhuur;
- gemeenten vaste dagen per jaar van de pool kunnen claimen en tijd voor incidenten ;
- voldoende meetapparatuur wordt aangeschaft die voor de hele regio ingezet kan worden (inventariseren welke gemeente wat heeft en dan bepalen wat er nog nodig is om aan te schaffen);

De voorwaarden voor de pool dienen nog nader uitgewerkt te worden.

Ad.3 Bestuursrecht- strafrecht

Vanuit de werkgroep is geïnterviewd hoe de deelnemende gemeenten bestuursrechtelijk optreden tegen overtredingen uit de onderstaande onderdelen uit de checklist horeca:

1	Exploatievergunning
2	Drank- en horecawetvergunning
3	Vergunning speelautomaten
4	Bouwvergunning
5	Gebruiksvergunning
6	Wm/activiteitenbesluit (GELUID)
7	Terrasvergunning
8	Bestemmingsplan

De werkgroep heeft vervolgens getracht om tot een uniforme leidraad te komen voor gemeenten voor de bestuursrechtelijke handhaving bij horeca (milieu, bouwen, brandveiligheid, APV en bijzondere wetten) en de hoogte van de dwangsommen. Hiertoe heeft de werkgroep een "handreiking sanctiemiddelen horeca" opgesteld. Deze is als bijlage IV bij dit eindrapport gevoegd. In deze handreiking wordt ingegaan op de juridische middelen die kunnen worden ingezet om ervoor te

zorgen dat de voor de horeca gestelde regels worden gehandhaafd. Daarnaast is een richtlijn opgesteld waarin richtbedragen voor de hoogte van dwangsommen zijn opgenomen. Met betrekking tot geluidsovertredingen heeft de werkgroep het volgende richtbedrag opgesteld:

- overschrijding tussen de 5 en de 10 dB: richtbedrag dwangsom €500 per keer tot maximaal €5.000
- overschrijding > 10 dB en ≤ 20 dB: richtbedrag dwangsom €1000 per keer tot maximaal €10.000
- overschrijding > 20 dB: richtbedrag dwangsom €3.000 per keer tot maximaal €30.000

De betreffende richtlijn is als bijlage V bij dit eindrapport opgenomen.

Inzet BOA en politie

Daarnaast is onderzocht hoe momenteel strafrechtelijk wordt opgetreden (politie of BOA) tegen overtredingen van de voor de horeca gestelde regels. De resultaten hiervan zijn verwerkt in een tabel die als bijlage VI bij dit eindrapport is gevoegd. Uit dit onderzoek is gebleken dat:

- bij de zwaardere zaken zoals bij geluid ondersteuning van de politie is gewenst;
- bij de overige horecaregels (terrasvergunning, exploitatievergunning etc.) verschillend wordt gedacht over wel of geen inzet van BOA en/of politie;
- de BOA's in dienst van de gemeenten (of ingehuurd) alleen voor APV zaken worden ingezet (m.u.v. de gemeente Heerlen)terwijl ook in de milieuwetgeving, de Woningwet en de Wro voor de horeca gestelde regels zijn opgenomen .

Op korte termijn komen er grote veranderingen waar het gaat om de inzet van gemeentelijke BOA's. Veranderingen die nopen tot het maken van keuzes. Daar waar het tot op heden mogelijk is om BOA's een bevoegdheid te verlenen voor meer dan één pakket wordt dat in 2010 anders. Dan kan nog slechts aanstelling plaatsvinden binnen één van de zes nieuwe zogenaamde domeinen. In het nieuwe beleid worden alle BOA's ingedeeld binnen zes domeinen. Dit houdt in dat de bevoegdheden van alle BOA's terug te brengen zijn op deze zes domeinen. De domeinbenadering legt de nadruk op de inhoud met vijf expertisegebieden, namelijk de domeinen:

- I. *Openbare ruimte;*
- II. *Milieu & welzijn;*
- III. *Onderwijs;*
- IV. *Openbaar vervoer;*
- V. *Werk & bijstand;*
- VI. *Generieke opsporing.*

Voor horeca betekent dit dat de gemeente zowel moet beschikken over een BOA voor Domein I als Domein II. Het nieuwe beleid zal vanaf 1 januari 2010 in werking treden. Vanaf 1 januari 2010 zullen de BOA's 'oude stijl' worden omgezet naar BOA's nieuwe stijl. Het voornemen is om - mede met het oog op lastenverlichting - zoveel mogelijk te gaan werken met categorale aanvragen en beschikkingen. Gemeenten kunnen al een categorale aanvraag doen indien zij over twee BOA's beschikt. Mede hierom kan van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om de wensen ten aanzien van het aantal en aard aan BOA's eens kritisch tegen het licht te houden om daarna een categorale aanvraag te doen voor alle BOA's, uitgesplitst naar domein, taakomschrijving en opsporingspakket.

Vooralsnog wordt uitgegaan van een overgangstermijn van 1 jaar. Dit houdt in dat de gemeenten tot 1 januari 2011 de tijd hebben om haar wensen in de vorm van een (categorale) aanvraag aan de

dienst Justitie aan te geven. Over hoe een en ander precies vorm gaat krijgen wordt de gemeente door Justitie nog nader geïnformeerd.

Met het nieuwe beleid wordt geanticipeerd op de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die naar verwachting op 1 juli 2010 in werking zal treden. In deze wet worden een groot aantal vergunning-, ontheffing- en andere toestemmingstelsels samengevoegd tot één omgevingsvergunning voor de deelaspecten bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Landelijk hebben gemeenten aangegeven behoefte te hebben aan één BOA voor al deze deelaspecten. De BOA Milieu en welzijn zal deze BOA zijn. Professionalisering van deze BOA's is dan ook een eerste stap om in te toekomst te komen tot professionele handhaving van de Wabo en goed opgeleide BOA's.

Voor het domein Milieu en welzijn is de ontwikkeling van een aanvullend opleidingstraject al in gang gezet. Dit professionaliseringstraject zal een verplicht karakter krijgen voor alle BOA's Milieu en welzijn na wijziging van het BBO en de daaraan gerelateerde circulaire. Professionalisering van deze categorie BOA's is gewenst gelet op het grote pakket bevoegdheden waarover deze BOA in het nieuwe bestel kan beschikken.

Daarnaast geldt voor het beschikken over BOA's onder de kwaliteitscriteria (versie december 2009)de volgende spelregel. Elk bevoegd gezag moet voor het kunnen uitvoeren van de landelijke (of een aantoonbaar betere) sanctiestrategie 24 uur per dag, 7 dagen per week beschikken over minimaal 3 BOA's met bevoegdheden voor alle wettelijke bepalingen uit de afbakening van de Wabo, inhoudende:

- Flora- en faunawet;
- Monumentenwet;
- Natuurbeschermingswet;
- Wet bodembescherming;
- Wet milieubeheer;
- Wet ruimtelijke ordening;
- Woningwet

Op grond van de nieuwe domeinindeling betreft het hier BOA's met de bevoegdheden uit domein II (binnen dit domein bevinden zich de BOA's die zich bezig houden met natuur en milieu, arbeidsinspectie, voedsel en waren controles, dierwelzijn, openbare gezondheid en fysieke leefomgeving waaronder de deelaspecten bouwen, wonen, monumenten en ruimte). De meeste gemeenten maken thans gebruik van een BOA voor de APV ter bestrijding van kleine ergernissen en overlast en voldoen dus nog niet aan de eis om 3 BOA's uit domein II in dienst te hebben van de gemeente.

Advies 2010 e.v.:

Gelet op vorenstaande ontwikkelingen en de steeds groter wordende rol van de BOA in de strafrechtelijke handhaving, en met het oog op (uniforme) kwaliteit van deze handhaving door de BOA's, verdient het aanbeveling om als gemeenten te gaan samenwerken en een integraal BOA team te vormen en hiervoor de taken vast te stellen (indeling in domeinen). Daarnaast verdient het aanbeveling om met het OM een gesprek aan te gaan over hun visie met betrekking tot de taken van de politie en met de politie hier afspraken over te maken.