

HORECANOTA 2011

Gemeente
Leidschendam-Voorburg

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1. Doelen en uitgangspunten van het horecabeleid	5
1.1 Doelen	5
1.2 Uitgangspunten	5
2. Ontwikkelingen in Leidschendam-Voorburg	7
2.1 Geïntegreerd horecabeleid	7
2.2 Deregulering en administratieve lastenvermindering	7
2.3 Wijziging organisatorische en/of praktische zaken	8
3. Juridisch kader en gemeentelijke regelgeving	9
4. Bestemmingsplan	10
4.1 Bestemmingsplan	10
4.2 Staat van horeca	10
4.3 Ondersteunende horeca in detailhandel	12
5. Exploatievergunning	15
5.1 Toetsingskader	15
5.2 Exploatievergunning voor onbepaalde tijd	15
5.3 Uitzondering of vrijstelling vergunningplicht	15
6. Sluitingstijden horecabedrijven	17
6.1 Algemeen	17
6.2 Staat van horeca-activiteiten	17
6.3 Terrassen behorende bij horecabedrijven	18
7. Terrassen	19
7.1 Algemeen	19
7.2 Toetsingskader Apv	19
7.3 Een terras voor het hele jaar	20
7.4 Terrasvergunning voor onbepaalde tijd	20
7.5 Rechten van derden	20
7.6 Precario	20
8. Festiviteiten (in horecabedrijven)	21
8.1 Collectieve festiviteiten	21
8.2 Incidentele festiviteiten	21
9. Speelautomaten	22
9.1 Maximum aantal speelautomaten	22
9.2 Onderscheid soort speelautomaten	22
9.3 Onderscheid laag- hoogdrempelige inrichting en samengestelde inrichtingen	22
9.4 Duur looptijd kansspelautomaten vergunning	23
10. Coffeeshops	24
11. Organisatie vergunningverlening	25
11.1 Horecaloket	25
11.2 Digitale Loket	25
11.3 Proces van de vergunningverlening	25

11.4 De Integrale vergunningenmap	25
12. Handhaving	27
12.1 Algemeen	27
12.2 Integrale handhaving	27
13. Monitoring en evaluatie	28
Bijlage 1 Relevante wettelijke regelingen	29
Wabo en (ver)bouwen	29
Gebruiksbesluit, -vergunning en –melding	29
Wet Bibob	29
Drank- en Horecawet	29
Drank- en Horecaverordening	30
Wet Milieubeheer en het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer	32
Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus	33
Opiumwet	33
Tabakswet	33
Verordening Precariobelasting en Legesverordening	34

Inleiding

In Leidschendam-Voorburg is sinds 2009 horecabeleid van kracht, zoals opgenomen in de Horecanota Leidschendam-Voorburg 2009. Inmiddels zijn we enkele jaren verder en is het wenselijk de horecanota op onderdelen te herschrijven. Dit voornamelijk waar het betreft de onderwerpen ondersteunende horeca, terrassen en het plaatsen van behendigheidsautomaten.

Het horecabeleid zoals dat in de nota is beschreven is voor een aantal onderwerpen slechts kaderstellend bedoeld. Dat betekent dat voor die onderwerpen nadere uitwerking plaatsvindt in afzonderlijke beleidsdocumenten. Dit geldt bijvoorbeeld voor het beleid ondersteunende horeca in detailhandel en het reeds genoemde terrassenbeleid.

De presentatie van een horecabeleid in een integrale nota heeft tot doel een ieder die op enigerlei wijze betrokken is bij horeca (ondernemers, burgers, gemeentelijke organisatie) over de diverse facetten daarvan te informeren en duidelijkheid te geven over de wijze waarop de Gemeente Leidschendam-Voorburg daarmee wil omgaan.

Ook nu geldt dat het horecabeleid niet statisch is, maar afhankelijk van ontwikkelingen in de horecabranche, wet- en regelgeving en andere, in beweging blijft. Ontwikkelingen die nauwgezet gevolgd worden en indien nodig in afzonderlijke voorstellen tot beleidsaanpassing zullen worden gepresenteerd dan wel bij algehele evaluatie van het horecabeleid.

1. Doelen en uitgangspunten van het horecabeleid

In dit hoofdstuk zijn de doelen en de uitgangspunten van het horecabeleid voor de gemeente Leidschendam-Voorburg opgenomen.

1.1 Doelen

De doelstellingen van de horecanota Leidschendam-Voorburg zijn:

1. Actualiseren en inzicht geven in het gemeentelijke horecabeleid.
2. Deregulering en lastenvermindering.
3. Het geven van inzicht in de toepasselijke wet- en regelgeving op het gebied van de horeca.
4. Het vormen van een toepassingskader voor de beoordeling van aanvragen voor exploitatie- en terrasvergunningen en ontheffingen van sluitingstijd.

1.2 Uitgangspunten

De gemeente Leidschendam-Voorburg hanteert bij het opstellen van het horecabeleid de hieronder opgenomen uitgangspunten.

Het gemeentebestuur onderkent het belang van horeca voor de gemeente. De horeca biedt werkgelegenheid aan een groot aantal mensen, hetgeen gunstig is voor de economie van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Daarnaast heeft de horeca een recreatieve functie voor een aanzienlijk deel van de bewoners. Hierbij moet worden gedacht aan restaurant- en cafébezoek en het bezoeken van andere uitgaansgelegenheden. De horeca vervult een wezenlijke functie in de ondersteuning van andere bedrijven in de gemeente en ook ondersteuning bij de winkel- en ontmoetingsfunctie van de stad. De aanwezigheid van een veelzijdige en goed functionerende horeca levert dus een belangrijke positieve bijdrage aan de gemeente Leidschendam-Voorburg.

Daarnaast is het van groot belang dat door de aanwezige horeca dat het woon- en leefklimaat niet onevenredig wordt belast. Overlast en hinder voor de burgers dienen zo veel als mogelijk te worden beperkt. Geluidsoverlast en verstoring van de nachtrust kunnen de kwaliteit van het woon- en leefklimaat aantasten.

Bij de vestiging van een horecagelegenheid zijn de “omgevingsfactoren” dan ook van belang. Zijn er in de omgeving veel woningen, dan gelden er voor een horecagelegenheid meer beperkingen dan wanneer er in de omgeving vooral andere functies aanwezig zijn. Regulering hiervan zal meer dan tot nu (moeten) plaatsvinden via de bestemmingsplannen, door aanwijzing van toegestane horecacategorieën. Dit in verband met het van kracht worden van de Europese Dienstenrichtlijn per 28 december 2006.

De horecaondernemers zijn verantwoordelijk voor het voorkomen van overlast in en rondom de horecagelegenheid. Zij zijn tevens verantwoordelijk voor het schoonhouden van de nabije omgeving van de horecagelegenheid.

De politie is verantwoordelijk voor de feitelijke handhaving van de openbare orde en veiligheid. Op het bestuursrechtelijke vlak werkt de politie samen met de gemeente. Voor het strafrechtelijke deel van haar taak werkt de politie samen met het Openbaar Ministerie.

Bij een goed functionerende horeca hoort ook een actueel vergunningenbestand. Door de gemeente is samen met de horeca gewerkt aan het aanpassen en verlenen van drank- en horeca-, exploitatie-, speelautomaten- en gebruiksvergunningen. Een actueel vergunningenbestand is in het belang van alle betrokkenen.

Om vergunningenbestanden actueel te houden zal worden gecontroleerd of de vereiste vergunningen aanwezig zijn en of de voorwaarden van de vergunning worden nageleefd. Bij geconstateerde overtredingen zal handhavend worden opgetreden. Naast de hiervoor genoemde strafrechtelijke handhaving kan dit ook op bestuursrechtelijke wijze gebeuren.

2. Ontwikkelingen in Leidschendam-Voorburg

De horecabranche is voortdurend aan veranderingen onderhevig. Zo wordt de gemeente Leidschendam-Voorburg onder meer geconfronteerd met vragen over mogelijkheden voor ondersteunende horeca bij winkels, wijzigingen in wet- en regelgeving en maatschappelijke veranderingen. Het op 1 september 2009 vastgestelde beleid ondersteunende horeca in detailhandel is geëvalueerd en heeft geleid tot beleid ondersteunende horeca in detailhandel 2011.

2.1 Geïntegreerd horecabeleid

Via de gemeentelijke wet- en regelgeving, het vergunningenbeleid en ontheffingen heeft het gemeentebestuur instrumenten in handen om ten aanzien van de horeca regulerend op te treden. Van de andere kant wordt de horeca geconfronteerd met deze diverse regelgeving, vergunningen, kosten van leges, etc. die niet zelden aanleiding geven tot onbegrip, irritatie en ergernis.

Deregulering van vergunningstelsels maakt onderdeel uit van verbetering van de dienstverlening door gemeenten aan burgers en het bedrijfsleven. Het gaat niet alleen om het afslanken van de regelgeving, maar ook om de uitvoeringspraktijk binnen de gemeenten.

In dit verband blijkt duidelijk behoefte aan de één loketvoorziening waar de ondernemer te maken krijgt met één aanspreekpunt, meer elektronische dienstverlening en het nog verder reduceren van de administratieve (indieningsvereisten) lasten voor de ondernemer.

2.2 Deregulering en administratieve lastenvermindering

Met het vaststellen op 12 januari 2004 van de horecanota 2003 is een goed begin gemaakt aan ontwikkeling van een gemeentelijk horecabeleid, met als speerpunt administratieve lastenvermindering, harmonisering en vereenvoudiging van lokale regelgeving.

Op 1 september 2009 is met het vaststellen van de horecanota 2009 verder vervolg aan ontwikkeling van voornoemde speerpunten gegeven.

Op landelijk niveau bekijkt onder andere de Commissie Administratieve Lasten, ingesteld door Minister De Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de mogelijkheden om tot verdergaande administratieve lastenvermindering van alle ondernemers te komen.

De bedoelde ontwikkelingen worden gevolgd en zullen steeds opnieuw moeten worden vertaald. Meer concreet gelden daarbij de volgende uitgangspunten:

- waar mogelijk minder gemeentelijke regelgeving (vergunningen/ontheffingen);
- toezicht en handhaving op (resterende regels en resterend beleid) intensiveren.

Dit alles tegen de achtergrond van de wens om een gevarieerd aanbod van kwalitatief goede horeca in de gemeente Leidschendam-Voorburg te hebben en te houden, zonder onevenredige overlast voor derden!

Wat er gewijzigd is ten opzichte van de horecanota van 2009, zoals vastgesteld op 1 september 2009:

- aanwezigheidsvergunning behendigheidsautomaten vervalt;

- de criteria voor ondersteunende horeca in detailhandel zijn gewijzigd:
 - Voor wat betreft de omvang van ondersteunende horeca in detailhandel is in het “beleid ondersteunende horeca in detailhandel 2011” een maximale omvang van 20 m2, inclusief terras, opgenomen.
 - Voor wat betreft de aard van ondersteunende horeca in detailhandel zijn in de nota ondersteunende horeca in detailhandel 2011 nadere criteria opgesteld.
- De criteria voor wat betreft redelijke eisen van welstand en het plaatsen van terraswarmers zijn in het terrassenbeleid 2009 opgenomen.
- Door de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), is in deze nota en aanverwante nota's de Woningwet gewijzigd in Wabo. Daar waar uitleg nodig is over de nieuwe Wabo wordt dat gegeven.

2.3 Wijziging organisatorische en/of praktische zaken

Naast bovengenoemde aspecten verdienen gelet op de ontwikkelingen ook andere organisatorische en/of praktische zaken verdere aandacht. Enkele voorbeelden daarvan zijn:

- toegankelijk en duidelijk horecabeleid (bijv. informatie via website, horecabijeenkomst),
- één aanspreekpunt voor horecazaken (ondernemersloket),
- maken, updaten en optimaliseren van gedigitaliseerde aanvraagformulieren vergunningen/ontheffingen.

3. Juridisch kader en gemeentelijke regelgeving

Op horecabedrijven is een veelheid van vaak complexe wettelijke voorschriften van toepassing. Deze wettelijke voorschriften worden gesteld in het belang van de openbare orde en veiligheid, de ruimtelijke ordening en het milieu en op grond van overwegingen van sociaalhygiënische en sociaal-economische aard. Het betreffen wettelijke regelingen van zowel rijk als gemeenten, die sectoraal tot stand zijn gekomen en onderling soms niet of onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. De uitvoering van deze wettelijke regelingen is neergelegd bij verschillende instanties.

Om inzicht te verschaffen in de voor de horeca van toepassing zijnde regels wordt in bijlage 1 een overzicht op hoofdlijnen gegeven van de relevante wet- en regelgeving.

De Algemene plaatselijke verordening Leidschendam-Voorburg Leidschendam-Voorburg (Apv) stelt regels aan horecagelegenheden en aanverwante bedrijven vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid. Onder andere zijn regels opgenomen over de vergunningplicht voor inrichtingen, over de sluitingstijden, speelautomaten, incidentele ontheffingen sluitingsuur en over terrassen.

Tevens is in de Apv geregeld welke mogelijkheden de burgemeester heeft om op te treden tegen horecagelegenheden die overlast veroorzaken. In artikel 2:30 "Afwijking sluitingstijden; tijdelijke sluiting" is geregeld dat de burgemeester in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid, of in geval van bijzondere omstandigheden, te zijner beoordeling, voor een of meer horecabedrijven tijdelijk andere dan de krachtens artikel 2:29 Apv geldende sluitingstijden kan vaststellen of tijdelijk sluiting bevelen.

4. Bestemmingsplan

4.1 Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan regelt met een kaart en bijbehorende voorschriften de bestemmingen van de in het plan begrepen grond en geeft regels voor het gebruik van de gronden en opstallen. Een bestemmingsplan is bindend voor burgers en bestuur. Een bestemmingsplan legt bestemmingen positief vast: het regelt wat mag. In de bouw- en gebruiksvoorschriften kunnen echter ook verboden staan.

Op deze basis is het in principe mogelijk de omvang, het aantal en de locatie van horecabedrijven te reguleren, voor zover planologisch relevant. In de verschillende voor Leidschendam-Voorburg geldende bestemmingsplannen is opgenomen waar horecagelegenheden zijn toegestaan en waar dit niet mogelijk is.

Bij nieuwe bestemmingsplannen wordt een ‘Staat van horeca’ gehanteerd. Hierin wordt zichtbaar gemaakt welke bedrijfssoorten tot toegestane horecacategorieën (lichte horeca, middelzware horeca en zware horeca) behoren. Voor de meest recente bestemmingsplannen is dit al het geval. In de overige bestemmingsplannen zal dit bij de eerstvolgende aanpassing worden opgenomen. In 4.2 is de meest recente Staat van horeca-inrichtingen opgenomen. Deze Staat heeft een dynamisch karakter en wordt regelmatig geactualiseerd. Het bestemmingsplan geeft de zwaarste categorie horeca aan die op een bepaalde locatie mogelijk is.

Het is in het algemeen verboden horeca-activiteiten te ontplooiën buiten de daarvoor bestemde panden en locaties. Vestiging van een horecabedrijf in een niet tot horeca bestemd pand of op een niet voor horeca bestemde locatie kan alleen via een zogenaamde ontheffingsprocedure of aanpassing van het bestemmingsplan. Beide procedures zijn zeer tijdrovend.

4.2 Staat van horeca

In de Staat van horeca-activiteiten worden drie categorieën “Horeca” onderscheiden, met daarbij de voorkomende subcategorieën:

CATEGORIE 1: “LICHTE HORECA”

Bedrijven die in beginsel alleen overdag en 's avonds behoeven te zijn geopend. Deze bedrijven zijn met name gericht op de verstrekking van etenswaren en/of maaltijden. Door hun aard en omvang veroorzaken de horecabedrijven in deze categorie slechts in relatief beperkte mate hinder voor omwonenden.

Binnen categorie 1 worden de volgende subcategorieën onderscheiden:

Subcategorie 1a: *aan detailhandelverwante horeca*

Horecabedrijven van relatief beperkte omvang die zich met name richten op het winkelende publiek en openingstijden hanteren die aansluiten op de openingstijden van de detailhandelsbedrijven in de nabijheid waarvan zij zijn gevestigd en die bestaan uit het verstrekken van in hoofdzaak kleinere maaltijden, broodjes, ijs, gebak, koffie, thee en overige dranken met uitzondering van alcoholische dranken. Tot deze categorie behoren onder andere:

- Broodjeszaken
- Croissanteries
- Koffiebars
- Lunchrooms
- IJssalons
- Tearooms

Subcategorie 1b: *overige aan de detailhandel verwante lichte horeca*

Horecabedrijven van relatief beperkte omvang die zich in mindere mate richten op het winkelende publiek en als regel ruimere openingstijden hanteren dan subcategorie 1a. Tot deze categorie behoren onder andere:

- Automatieken;
- Snackbars;
- Cafeteria's;

Subcategorie 1c: *overige lichte horeca zonder of met slechts beperkte verkeersaantrekkende werking*

Horecabedrijven waarbij –zowel qua doelgroep als openingstijden- niet of slechts in zeer beperkte mate sprake is van enige relatie tot detailhandel, welke echter niet of slechts in zeer beperkte mate een verkeersaantrekkende werking hebben. Tot deze categorie behoren onder andere:

- Bistro's;
- Restaurants zonder bezorg- en/of afhaalservice;
- Hotels met ten hoogste 10 bedden.

Subcategorie 1d: *overige lichte horeca met een relatief grote verkeersaantrekkende werking*

Horecabedrijven welke door hun aard, omvang en bedrijfsvoering een relatief grote verkeersaantrekkende werking hebben. Tot deze categorie behoren onder andere:

- Horecabedrijven genoemd onder 1a, 1b en 1c met een bedrijfsvloeroppervlak van meer dan 250 m²,
- Restaurants met een bezorg- en/of afhaalservice;
- Hotels met meer dan 10 bedden;
- Naar aard, omvang en bedrijfsvoering hiermee gelijk te stellen horecabedrijven.

Subcategorie 1e: *Instellingen gericht op maatschappelijke, educatieve, sociale, medische, levensbeschouwelijke of godsdienstige, sportieve of recreatieve doeleinden en bijzondere woonvormen zoals bejaarden- of verpleeghuizen*

Horecabedrijven welke in hun exploitatie ondersteunend zijn aan de hoofdactiviteit. De horeca-activiteiten zijn met name gericht op de deelnemers of bezoekers van de hoofdactiviteit en hebben weinig tot geen zelfstandige aantrekkingskracht.

CATEGORIE 2: “MIDDELZWARE HORECA”

Horecabedrijven die ten minste de gehele avond en delen van de nacht geopend zijn en die daardoor hinder voor omwonenden kunnen veroorzaken.

Tot deze categorie behoren:

- Cafés;
- Bars;
- Biljartcentra, bowlingcentra en daarmee naar aard en omvang gelijk te stellen horecabedrijven;
- Proeflokalen;
- Shoarma- en/of grillrooms;
- Bedrijven gericht op zalenverhuur (zonder regulier gebruik ten behoeve van feesten en muziek- en/of dansevenementen).

CATEGORIE 3: “ZWARE HORECA”

Horecabedrijven die voor een goed functioneren ook 's nachts geopend zijn en die tevens een groot aantal bezoekers aantrekken en daardoor grote hinder voor de omgeving met zich mee kunnen brengen.

Subcategorie 3a: Reguliere zware horeca

Horecabedrijven van relatief grote omvang die met name gericht zijn op het verstrekken van voedsel en dranken voor gebruik ter plaatse in combinatie met een vermaaksfunctie. Tot deze categorie behoren:

- Dancings;
- Discotheken;
- Nachtclubs;

Subcategorie 3b: Zeer zware horeca

Horecabedrijven van grote omvang die met name zijn gericht op een vermaaksfunctie, zoals het ten gehore brengen van muziek ten behoeve van dansen, in combinatie met het verstrekken van voedsel en dranken voor gebruik ter plaatse, die door hun aard en omvang zeer grote aantallen bezoekers trekken c.q. een zeer grote verkeersaantrekkende werking hebben. Tot deze categorie behoren:

- Partycentra en overige bedrijven gericht op zalenverhuur (regulier gebruik ten behoeve van feesten en muziek- en/of dansevenementen daarbij inbegrepen);
- Horecabedrijven genoemd onder categorie 3a, met een bedrijfsvloeroppervlak van meer dan 250 m².

4.3 Ondersteunende horeca in detailhandel

De relatie tussen detailhandel en horeca is de laatste tijd aan verandering onderhevig. Steeds vaker vindt er vermenging plaats waarbij detailhandelszaken (kleinschalige) horeca-activiteiten ontplooiën, ook wel ondersteunende horeca genoemd. Ook de gemeente Leidschendam-Voorburg ziet deze landelijke tendens. Er worden steeds vaker vragen gesteld aan de gemeente over de mogelijkheden hiertoe. De gemeente Leidschendam-Voorburg wil ondersteunende horeca in detailhandel in beperkte mate mogelijk maken.

In het standaard-bestemmingsplan wordt onder '**detailhandel**' verstaan: "Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan personen die deze goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit en met uitzondering van verbruik ter plaatse.

In het standaard-bestemmingsplan wordt onder '**detailhandel ondersteunende horeca**' verstaan: Een horecavoorziening binnen een bestemming waarvan de functie een andere dan horeca is, maar waar men ten behoeve van de hoofdfunctie en ondergeschikt daaraan strikt functiegebonden ondersteunende horeca mag uitoefenen.

Bovenstaande definities corresponderen met de definities zoals deze gebruikt worden in de (herziene) bestemmingsplannen van de gemeente Leidschendam-Voorburg.

Voor 'detailhandel ondersteunende horeca' is dus de bestemming detailhandel en niet horeca.

Aan de ondersteunende horeca in detailhandel worden een aantal beperkingen opgelegd met betrekking tot onder andere maximum afmetingen, terrassen en een verbod op het schenken van alcoholhoudende dranken.

De gemeente Leidschendam-Voorburg wil het exploiteren van ondersteunende horeca in een detailhandelsbestemming in principe toestaan. Dit zal in de bestemmingsplannen mogelijk worden gemaakt door middel van het opnemen van de volgende bepaling.

Voor detailhandel ondersteunende horeca gelden de volgende regels:

- a. het oppervlak dat wordt gebruikt ten behoeve van detailhandel ondersteunende horeca mag niet meer bedragen dan 30% van het brutovloeroppervlak van het pand waarin de detailhandel is gevestigd, tot een maximum van 20 m²;
- b. de detailhandel ondersteunende horecavoorziening moet naar zijn aard ondergeschikt zijn aan de hoofdfunctie en voldoen aan de regels, gesteld in de gemeentelijke beleidsregels met betrekking tot ondersteunende horeca.

Voor ondersteunende horeca gelden de volgende beleidsregels:

Criteria, algemeen

- Het uitoefenen van de ondersteunende horeca-activiteit is van een zodanige aard en/of omvang dat deze kan worden aangemerkt als ondergeschikt en ondersteunend aan de detailhandelsfunctie;
- De ondersteunende horeca-activiteit moet binnen de detailhandel duidelijk te onderscheiden zijn van de detailhandelsfunctie;
- De ondersteunende horeca-activiteit mag niet door een ander worden uitgeoefend, dan degene die ter plaatse de detailhandelsfunctie uitoefent;

- De ondersteunende horeca-activiteit mag uitsluitend in samenhang met en gerelateerd aan de aard van de ter plaatse bestaande detailhandelsfunctie plaatsvinden;
- Ondersteunende horeca is alleen toegestaan in een pand waar op dat moment de detailhandelsfunctie actief uitgeoefend wordt;
- De uitstraling van het pand dient betrekking te hebben op de hoofdactiviteit c.q. de detailhandelsfunctie.

Criteria m.b.t. inrichting en omvang

- De toegang tot de ondersteunende horeca-activiteit is dezelfde toegang als die tot de hoofdactiviteit;
- De ondersteunende horeca-activiteit dient op één locatie in de detailhandelszaak geconcentreerd te worden om zo het onderscheid duidelijk aan te geven;
- De ondersteunende horeca-activiteit mag een oppervlakte beslaan van niet meer dan 30% van het bruto verkoopvloeroppervlak van het pand waarin de detailhandel is gevestigd met een maximum van 20m², met inbegrip van de eventuele exploitatie van een terras.

Verbodsbepalingen

- Het is verboden alcoholhoudende dranken te schenken;
- Ondersteunende horeca-activiteiten zijn niet toegestaan buiten de openingstijden van de hoofdactiviteit, zijnde detailhandel (Winkeltijdenwet);
- Verhuur aan derden tijdens openingstijden van de hoofdactiviteit is niet toegestaan;
- Er mag geen zelfstandige reclame worden gemaakt voor de ondersteunende horeca-activiteit;
- Het is verboden om ondersteunende horeca te exploiteren in een pand waar een detailhandelsbestemming op rust leeg staat;
- Het is niet toegestaan om, vooruitlopend op de vestiging van de detailhandelsfunctie, de exploitatie van de ondersteunende horeca op te starten;

De regels omtrent ondersteunende horeca in detailhandel zijn nader uitgewerkt in het **Beleid inzake ondersteunende horeca in detailhandel 2011**.

5. Exploitatievergunning

In artikel 2:28 Apv is bepaald dat het verboden is om zonder vergunning van de burgemeester een horecabedrijf te exploiteren.

5.1 Toetsingskader

In artikel 2:28 tweede lid Apv is bepaald dat de burgemeester de exploitatievergunning weigert indien de vestiging of exploitatie van het horecabedrijf in strijd is met het geldende bestemmingsplan. Deze formulering geeft aan het hier om een imperatieve weigeringsgrond gaat. De burgemeester heeft hier dus geen ruimte om een belangenafweging te maken. Strijdigheid met het bestemmingsplan levert dus automatisch een weigering van de vergunning op. In het bestemmingsplan is/wordt opgenomen welk soort horecabedrijf op welke locatie toegestaan is.

Daarnaast zijn er nog twee andere gronden waarop de exploitatievergunning geweigerd kan worden, te weten: als de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed. Bij de toepassing van deze weigeringsgronden houdt de burgemeester rekening met het karakter van de straat en de wijk, waarin het horecabedrijf is gelegen of zal zijn gelegen, de aard van het horecabedrijf en de spanning waaraan het milieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan door de exploitatie.

Naast de omgevingsfactoren speelt ook de persoon van de exploitant een belangrijke rol in de exploitatie van een horeca-inrichting en de wijze waarop deze de openbare orde en veiligheid beïnvloedt. Dit komt tot uitdrukking in de persoonsgebondenheid van de vergunning op basis van artikel 1:5 APV.

5.2 Exploitatievergunning voor onbepaalde tijd

De exploitatievergunning voor een horeca-inrichting wordt verleend voor onbepaalde tijd. Dit houdt in dat de vergunning geldig blijft tot het moment dat de exploitatie gestaakt of gewijzigd wordt, tot er een nieuwe exploitant komt (de zaak wordt overgenomen) of de burgemeester de vergunning intrekt.

5.3 Uitzondering of vrijstelling vergunningplicht

In artikel 2:28 lid 7 is een aantal categorieën van horeca-inrichtingen uitgezonderd van exploitatievergunningplicht. Dit zijn:

- horecabedrijf in zorginstellingen;
- horecabedrijf in musea, crematoria en rouwcentra;
- bedrijfskantines (als zij alleen als zodanig gebruikt worden);
- stichtingen en verenigingen die zich richten op activiteiten van recreatieve, educatieve, sportieve, sociaal-culturele of godsdienstige / levensbeschouwelijke aard;
- tearooms bij een bakkerij;
- ijssalons;
- hotels en pensions.

Ondersteunende horeca in detailhandel is uitgezonderd van exploitatievergunningplicht.

6. Sluitingstijden horecabedrijven

6.1 Algemeen

De sluitingstijden die gelden voor de horeca zijn opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente. In artikel 2:29 Apv worden de sluitingstijden van de horeca geregeld. In het eerste lid is zijn de standaard sluitingstijden opgenomen. Deze zijn voor de nacht van zondag op maandag tot en met de nacht van donderdag op vrijdag vastgesteld op 24.00 uur. In de nacht van vrijdag op vrijdag en de nacht van zaterdag op zondag moeten de horeca-inrichtingen om 01.00 uur gesloten zijn.

In het tweede lid van artikel 2:29 Apv is bepaald dat de burgemeester bevoegd is een structurele ontheffing voor de sluitingstijden te verlenen. Hoe de burgemeester hier mee omgaat en onder welke voorwaarden hij ontheffing verleend is uitgewerkt in het **Beleid inzake Sluitingstijden 2011, kenmerk 640521**.

Naast deze structurele ontheffing biedt de APV de horecaondernemer de mogelijkheid maximaal 6 keer per kalenderjaar incidentele ontheffing sluitingsuur aan te vragen, op basis waarvan hij tot 04.00 uur geopend mag zijn. De incidentele ontheffing sluitingsuur zal in de toekomst middels een kraskaart of soortgelijk formulier geregeld worden. Ook dit is verder uitgewerkt in het **Beleid inzake Sluitingstijden 2009, kenmerk 640521**.

6.2 Staat van horeca-activiteiten

In de (vernieuwde) bestemmingsplannen wordt bij een pand met horecabestemming aangegeven welke categorie horeca hier wordt toegestaan. Deze categorieën zijn gespecificeerd in de bij de bestemmingsplannen behorende Staat van horeca-activiteiten. (zie paragraaf 4. Bestemmingsplan).

De sluitingstijden van de horeca in de gemeente Leidschendam-Voorburg worden gekoppeld aan onderscheidene categorieën van horeca zoals opgenomen in paragraaf 4.2 Staat van horeca. De volgende sluitingstijden gelden:

1. Bestemming '**horeca**' – categorie: Lichte horeca

Voor de gehele categorie 'lichte horeca' gelden de sluitingstijden: de nacht van zondag op maandag tot en met de nacht van donderdag op vrijdag 24.00 uur en de nacht van vrijdag op zaterdag en de nacht van zaterdag op zondag 01.00 uur. Hiervan is géén ontheffing mogelijk (ook geen incidentele ontheffing).

2. Bestemming "**horeca**" – categorie: Middelzware horeca

De voor deze categorie geldende sluitingstijden zijn van de nacht van zondag op maandag tot en met de nacht van donderdag op vrijdag 24.00 uur en in de nacht van vrijdag op zaterdag en de nacht van zaterdag op zondag 01.00 uur. De bedrijven in deze categorie kunnen in aanmerking komen voor ontheffing voor de sluitingstijden.

3. Bestemming “**horeca**” – categorie: Zware horeca

Op deze categorie zijn de volgende sluitingstijden van toepassing: in de nacht van zondag op maandag tot en met de nacht van donderdag op vrijdag moeten bedrijven behorende tot deze categorie om 24.00 uur gesloten zijn en in de nacht van vrijdag op zaterdag en de nacht van zaterdag op zondag om 01.00 uur. Het is mogelijk ontheffing van het sluitingsuur aan te vragen.

6.3 Terrassen behorende bij horecabedrijven

De sluitingstijden voor terrassen zijn opgenomen in APV-artikel 2:29a. De algemene sluitingstijd voor terrassen in de Gemeente Leidschendam-Voorburg is 23.00 uur. De exploitant van een horeca-inrichting kan op grond van het tweede lid een (incidentele) ontheffing van deze sluitingstijd aanvragen. Hiermee mag deze dan tien keer per jaar het terras geopend houden tot 24.00 uur. Het verlenen van de ontheffing sluitingsuur is een bevoegdheid van de burgemeester. De ondernemer krijgt aan het begin van elk kalenderjaar een knipkaart toegestuurd. De werking van de knipkaart wordt uitgelegd in het beleid sluitingstijden 2011.

7. Terrassen

7.1 Algemeen

Terrassen kunnen een bijdrage leveren aan de verlevendiging van Leidschendam-Voorburg en de aantrekkelijkheid van de buitenruimte. Daarnaast hebben terrassen ook een economische functie voor de horeca omdat zij de exploitatiemogelijkheden van horeca-inrichtingen verruimen en daarmee het economisch rendement van de inrichting verhogen.

Het is duidelijk dat vorenstaande niet onbeperkt geldt. Zoals altijd gelden er begrenzings. Niet iedereen vindt het fijn dat er een terras verschijnt in de buurt. Zo kan een terras hinder en overlast veroorzaken. Dit is dan ook de reden dat er regels gelden voor terrassen. De belangrijkste daarvan is dat je een vergunning nodig hebt voor het mogen plaatsen en exploiteren van een terras. Hoe de burgemeester hier mee omgaat en onder welke voorwaarden hij vergunning verleend is uitgewerkt in het **Beleid inzake Terrassen 2009**. Het algemene rechtskader voor de vergunningplicht voor terrassen is in de Drank- en Horecawet, de gemeentelijke Apv en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) opgenomen.

7.2 Toetsingskader Apv

In Apv-artikel 2:27 onder a is bepaald, dat onder horecabedrijf tevens wordt verstaan een bij dit bedrijf behorend terras en andere aanhorigheden. Artikel 2:28 bepaalt, dat het verboden is zonder vergunning van de burgemeester een horecabedrijf te exploiteren. Dit geldt dus tevens voor de exploitatie van een bijbehorend terras. De weigeringsgronden opgenomen in het tweede en derde lid (bestemmingsplan, openbare orde, woon- en leefsituatie) zijn van dienovereenkomstige toepassing.

Lid 8 geeft aan, dat de burgemeester (en niet het college) een besluit kan nemen over de ingebruikname van de weg ten behoeve van het terras, dat behoort bij een horecabedrijf waarvoor een exploitatievergunning vereist is.

In dat geval kan de burgemeester de ingebruikgeving van de weg weigeren (artikel 2:28 lid 9) indien:

- het beoogde gebruik schade toebrengt aan de weg dan wel gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig gebruik daarvan;
- het gebruik een belemmering kan worden voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg;
- het beoogde gebruik hetzij op zichzelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan de redelijke eisen van welstand.

Behoort een terras bij een niet-exploitatievergunning horecabedrijf (artikel 2:28 lid7), dan is voor de exploitatie van het terras (inclusief ingebruikneming van de weg) een terrasvergunning vereist en is de burgemeester bevoegd hierover een besluit te nemen (artikel 2:28A). De weigeringsgronden sluiten aan bij de die van de exploitatievergunning voor horecabedrijven.

Behoort een terras bij een winkel (detailhandelszaak), dan is artikel 2:10A Apv van toepassing. Ook in dat geval sluiten de weigeringsgronden aan bij die van de exploitatievergunning voor horecabedrijven, voorzover het gaat om het ingebruiknemen van de weg.

7.3 Een terras voor het hele jaar

De duur van het terrasseizoen is geregeld in het Beleid inzake Terrassen 2009. Het terras mag het gehele jaar worden opengesteld.

7.4 Terrasvergunning voor onbepaalde tijd

Terrassen bij horecabedrijven en winkels worden in principe voor onbepaalde tijd verleend door middel van de horecaexploitatievergunning dan wel de terrasvergunning (ex artikel 2:28A of 2:10A Apv). Indien er sprake is van een pilot/proef waarbij afgeweken wordt van het terrassenbeleid kan een vergunning voor bepaalde tijd worden verstrekt.

7.5 Rechten van derden

Als de ondergrond van het terras niet in eigendom is van de gemeente, maar van een derde (niet degene die het terras wil gaan exploiteren) is naast de vergunning ook nog privaatrechtelijke toestemming nodig van de eigenaar ten behoeve van het gebruik van de grond.

7.6 Precario

Voor zover het terras wordt ingenomen op de openbare weg is verder een vergoeding verschuldigd voor het gebruik van de weg. Dit laatste wordt precariobelasting genoemd. De belastingplicht voor de precariobelasting is opgenomen in de Precarioverordeningen (met bijbehorende tarieventabel).

8. Festiviteiten (in horecabedrijven)

Op 1 januari 2008 is het Activiteitenbesluit (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer) in werking getreden. Dit besluit geeft gemeenten de mogelijkheid om bij festiviteiten via een gemeentelijke verordening ontheffing te verlenen voor artikelen over geluid- trillings- en lichthinder. Het Besluit biedt ook de mogelijkheid om in de gemeentelijke verordening voorwaarden te stellen aan festiviteiten in o.m. horecabedrijven ter voorkoming of beperking van geluidhinder. In de APV wordt dit in Hoofdstuk 4, afdeling 1, vormgegeven.

8.1 Collectieve festiviteiten

Op grond daarvan is in artikel 4:2 Apv bepaald dat het college per kalenderjaar dagen of dagdelen aanwijst voor collectieve festiviteiten. Het college maakt de aanwijzing van de collectieve festiviteiten minstens vier weken voor aanvang van een nieuw kalenderjaar bekend. Voorbeelden van collectieve festiviteiten zijn carnaval, kermis of culturele-, sport- en recreatieve manifestaties.

In de Gemeente Leidschendam-Voorburg is ervoor gekozen om in de Apv specifieke bepalingen op te nemen m.b.t. geluidsniveaus en eindtijden. De toegestane geluidsniveaus zijn 15 dB(A) hoger gekozen dan de normale geluidsniveaus. Deze verhoging van 15 dB(A) wordt algemeen acceptabel gevonden om overmatige geluidshinder bij het ten gehore brengen van muziek te voorkomen of te beperken.

Het eindtijdstip voor het ten gehore brengen van extra muziekgeluid is vastgesteld op 01.00 uur, hetgeen aansluit bij de algemene sluitingstijd (in het weekend).

8.2 Incidentele festiviteiten

In artikel 4:3 Apv staat voorts dat het een inrichting is toegestaan om maximaal zes incidentele festiviteiten per kalenderjaar te houden. De ondernemer stelt het college middels een kennisgeving op de hoogte van de festiviteit. De kennisgeving moet ten minste twee weken voorafgaand aan de festiviteit worden gedaan. Echter, dit geldt uitsluitend voor het bebouwde gedeelte van de inrichting en niet voor de buitenruimte.

Ook ten aanzien van de incidentele festiviteiten is gekozen voor toegestane geluidsniveaus die 15 dB(A) hoger liggen dan normaal. Het eindtijdstip voor het ten gehore brengen van extra muziekgeluid is vastgesteld op 01.00 uur, hetgeen aansluit bij de algemene sluitingstijd (in het weekend). In de APV is expliciet bepaald, dat bij het ten gehore brengen van muziekgeluid ramen en deuren gesloten moeten blijven, behoudens voor het onmiddellijk doorlaten van personen of goederen.

Het ten gehore brengen van muziekgeluid op het terras (openbare weg) valt niet onder het Besluit maar onder de werking van de Apv. De burgemeester kan hiervoor op grond van artikel 2:25 toestemming verlenen middels een evenementenvergunning.

9. Speelautomaten

Ingevolge artikel 30b van de Wet op de Kansspelen is voor de aanwezigheid van speelautomaten in een horecagelegenheid een vergunning vereist van de burgemeester. In de Apv is het maximumbeleid vorm gegeven. In de gemeente Leidschendam-Voorburg worden **geen speelautomatenhallen** toegestaan. De Apv biedt hiertoe geen mogelijkheid.

9.1 Maximum aantal speelautomaten

In artikel 2:40 Apv is opgenomen dat in hoogdrempelige inrichtingen maximaal twee kansspelautomaten zijn toegestaan. In laagdrempelige inrichtingen zijn geen kansspelautomaten toegestaan, maar mogen uitsluitend twee behendigheidsautomaten worden opgesteld. In samengestelde inrichtingen is het soort automaten dat geplaatst mag worden afhankelijk van de indeling van de inrichting. Globaal kan worden gesteld, dat alleen als er een voldoende afgescheiden gedeelte is met een hoogdrempelig karakter, mogen er (in dat gedeelte van het bedrijf) kansspelautomaten worden geplaatst. Zie verder toelichting onder 9.3.

9.2 Onderscheid soort speelautomaten

Speelautomaten worden onderscheiden in behendigheidsautomaten en kansspelautomaten. Onder een behendigheidsautomaat wordt een speelautomaat verstaan waarvan het spelresultaat uitsluitend kan leiden tot een verlenging van de speluur of gratis spelen, waarbij het spelproces door de speler kan worden beïnvloed, bijvoorbeeld een flipperkast.

Alle andere speelautomaten zijn kansspelautomaten. Een speler zal hier bij winst veelal geld ontvangen. Het aantal en soort speelautomaten dat geplaatst mag worden is afhankelijk van het soort inrichting. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in laagdrempelige inrichtingen zoals cafetaria's en snackbars, hoogdrempelige inrichtingen zoals café's en restaurants en samengestelde inrichtingen.

9.3 Onderscheid laag- hoogdrempelige inrichting en samengestelde inrichtingen

Artikel 30 onder d van de Wet op de kansspelen geeft aan wat verstaan wordt onder een hoogdrempelige inrichting: een inrichting als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drank- en Horecawet, waarin rechtmatig het horecabedrijf als bedoeld in dat artikellid wordt uitgeoefend:

1. waar het café en het restaurantbezoek op zichzelf staat en waar geen andere activiteiten plaatsvinden, waaraan een zelfstandige betekenis kan worden toegekend en
2. waarvan de activiteiten in belangrijke mate gericht zijn op personen van 18 jaar en ouder.

Artikel 30 onder e van de Wet op de Kansspelen geeft aan wat verstaan wordt onder een laagdrempelige inrichting: een inrichting als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drank- en Horecawet, waarin rechtmatig het horecabedrijf als bedoeld in dat artikellid wordt uitgeoefend, die geen hoogdrempelige inrichting is, of een inrichting waarin horeca-activiteiten worden verricht en waarvan de ondernemer inschrijfplichtig is en ingeschreven is bij het Bedrijfschap Horeca.

De wetgever had er bewust voor gekozen ruimte te laten voor de uitleg van de artikelen: de rechter moest maar voor nieuwe jurisprudentie zorg dragen. Het CBB heeft in enkele uitspraken begin 2002 een lijn uitgezet over wanneer er sprake is van hoog- of laagdrempelige inrichtingen en van samengestelde inrichtingen. Uit deze uitspraken van het CBB is een stappenplan af te leiden, dat dient te worden doorlopen bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van een hoogdrempelige inrichting.

a. Bij één afgesloten ruimte:

1. is er een vergunning volgens de Drank- en Horecawet?
2. staat het café- en restaurantbezoek op zichzelf?
3. zijn de activiteiten in belangrijke mate gericht op personen ouder dan 18?

Is aan alle vereisten voldaan dan is er sprake van een hoogdrempelige inrichting, waarin twee kansspelautomaten zijn toegestaan. Is aan een van de eisen niet voldaan, dan is er sprake van een laagdrempelige inrichting.

b. Bij meerdere ruimten in een gebouw.

1. is er sprake van een afzonderlijke horecalokaliteit in het gebouw, dan wel van meerdere lokaliteiten waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, die tezamen een besloten ruimte vormen binnen het gebouw?
2. wordt voor de afzonderlijke horecalokaliteit, dan wel voor het geheel van de lokaliteiten die tezamen de horeca-inrichting vormen, voldaan aan de stappen onder A?

Is aan alle eisen voldaan, dan is er sprake van een hoogdrempelige inrichting.

c. Bij een horecalokaliteit in de zin van artikel 1 lid 1 van de Drank- en Horecawet binnen een laagdrempelige horeca-inrichting.

1. worden de stappen genoemd onder A. bevestigend beantwoord?
2. zo nee: er is geen sprake van een hoogdrempelige inrichting.
3. zo ja: zijn de overige ruimten van de laagdrempelige inrichting mogelijk door het publiek te bereiken via deze horecalokaliteit? (artikel 30c lid 4 Wet op de Kansspelen).
4. zo ja: er is géén sprake van een hoogdrempelige inrichting in de zin van de Wet op de Kansspelen, kansspelautomaten zijn niet toegestaan.
5. zo nee: er is sprake van een hoogdrempelige inrichting in de zin van de Wet op de Kansspelen.

9.4 Duur looptijd kansspelautomaten vergunning

Een vergunning voor kansspelautomaten wordt afgegeven voor de duur van 3 jaar. Twee maanden voordat de vergunning vervalt wordt de ondernemer schriftelijk verzocht een aanvraag te doen ter verlenging van de vergunning.

9.5 Behendigheidsautomaten vergunning

De Wet op de Kansspelen is gewijzigd in 2010. Vergunningplicht voor behendigheidsautomaten is afgeschaft.

10. Coffeeshops

Coffeeshops vallen onder de begripsomschrijving van 'horecabedrijf' ingevolge artikel 2:17 Apv en zijn derhalve exploitatievergunningplichtig.

In het **Coffeeshopbeleid gemeente Leidschendam-Voorburg 2003** heeft de gemeente Leidschendam-Voorburg gekozen voor het zogenaamde nulbeleid. Er worden geen coffeeshops toegestaan in de gemeente. De argumenten hiervoor zijn beschreven in genoemd coffeeshopbeleid en zijn terug te leiden tot:

1. Aard en karakter van de gemeente;
2. Lokale vraag naar softdrugs;
3. Beleid in de omliggende gemeenten.

Aanvragen voor het vestigen van een coffeeshop zullen dan ook, onder verwijzing naar de beleidsregels worden afgewezen. Bovendien zal de gemeente optreden tegen de verkoop van softdrugs vanuit horecagelegenheden, winkels, woningen of op straat.

11. Organisatie vergunningverlening

11.1 Horecaloket

Ondernemers moeten eenvoudig en snel duidelijkheid kunnen krijgen over de benodigde vergunningen en de op de horeca van toepassing zijnde regelgeving. Omdat een ondernemer vaak niet weet bij welke gemeentelijke instantie hij moet zijn met vragen over horecaverunningen, richt de gemeente Leidschendam-Voorburg één gemeentelijk ondernemersloket in. Een onderdeel daarvan is het reeds opgerichte horecaloket. Bij dit loket kunnen alle benodigde vergunningen voor een horecabedrijf in één keer worden aangevraagd. Daarnaast kunnen ondernemers bij dit loket terecht voor informatie en het bespreken van eventuele problemen.

Het horecaloket is ingericht bij de cluster vergunningen van het Servicecentrum. Op deze wijze wordt het persoonlijk contact met de ondernemer vergroot en kunnen eventuele problemen worden opgelost. Deze situatie leidt ertoe dat elke ondernemer zijn eigen accounthouder heeft.

11.2 Digitale Loket

Veel informatie over vergunningen en ontheffingen voor horecaondernemers is ook te vinden op de website van de gemeente.

De gemeente ontwikkelt momenteel één digitaal en analoog integraal gecoördineerd aanvraagformulier voor alle vergunningen en ontheffingen die nodig zijn voor het exploiteren van een bepaald horecabedrijf. Door het invullen van de aanvraag wordt stap voor stap duidelijk welke vergunningen uiteindelijk dienen te worden aangevraagd. Dit aanvraagformulier wordt digitaal verstuurd naar het horecaloket, samen met alle relevante gegevens en bescheiden. Deze hoeven dan maar één keer aangeleverd te worden.

11.3 Proces van de vergunningverlening

Aan de hand van de aanvraag kan de gemeente beoordelen welke vergunningen voor een horecabedrijf moeten worden aangevraagd en of deze al dan niet kunnen worden verleend. Er wordt binnen de gemeente naar gestreefd om bescheiden en gegevens zoveel mogelijk te digitaliseren en te bewaren, zodat bij eventuele verlenging van de vergunning bepaalde bescheiden niet opnieuw hoeven te worden aangeleverd.

11.4 De Integrale vergunningenmap

Het servicecentrum werkt met een integrale vergunningenmap, welke aan de ondernemer wordt meegegeven aan het eind van het proces van de vergunningverlening. De Integrale vergunningenmap bestaat uit de volgende vergunningen, ontheffingen en formulieren voor het doen van kennisgevingen:

- Gebruiksvergunning
- Bouwvergunning (eventueel ontheffing bestemmingsplan)
- Exploitatievergunning (inclusief terras)
- Drank- en Horecawetvergunning
- Aanwezigheidsvergunning speelautomaten
- Ontheffing sluitingstijd voor de inrichting

- Ontheffing sluitingstijd voor een terras
- Bewijs van melding milieu

Behalve als opbergmap voor vergunningen en ontheffingen, is de bedoeling dat de integrale vergunningen map ook dienst gaat doen als handig naslagwerk voor de ondernemer zelf. De map wordt daarom aangevuld met achtergrondinformatie over de Apv, de handhaving, de regels die gelden voor horecaondernemers en waar men met vragen terecht kan. Om de Integrale vergunningenmap actueel te houden dient de Gemeente Leidschendam-Voorburg ervoor te zorgen dat de exploitant op de hoogte wordt gehouden van wijzigingen. De vergunningenmap is ook een handig instrument voor de toezichthouders. Omdat de integrale vergunningenmap in de inrichting aanwezig moet zijn, kunnen toezichthouders bij controles in een oogopslag zien welke vergunningen er voor de horeca-inrichting zijn verleend. De controles kunnen daardoor sneller en soepeler geschieden.

12. Handhaving

12.1 Algemeen

Handhaving van beleid is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de ondernemer zelf. Hij dient te zorgen voor naleving van de aan diverse vergunningen verbonden voorwaarden, de orde in zijn bedrijf en de orde in de directe omgeving daarvan.

De praktijk heeft geleerd dat, ondanks de eigen verantwoordelijkheid van de vergunninghouder, (overheids-)toezicht en handhaving nodig is. Waar het betreft horeca is handhaving nodig op diverse onderdelen, zoals:

- naleving Drank- en Horecawet;
- naleving Algemene Plaatselijke Verordening;
- naleving Drank- en horecaverordening;
- naleving Wet milieubeheer;
- naleving Bouwbesluit, Bouwverordening en Gebruiksbesluit.

12.2 Integrale handhaving

Teneinde er voor te zorgen dat een horecaondernemer niet steeds door verschillende controleurs wordt bezocht, wordt er zoveel mogelijk in teamverband opgetreden. Het gaat hierbij dan niet alleen om gemeentelijke functionarissen, maar ook politie en brandweer. Hiermee krijgt de overheid voor de ondernemer “één gezicht”.

VWA

Voor wat betreft het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet geldt dat de Voedsel- en Warenautoriteit de bevoegde instantie is. In het algemeen geldt dat deze zelfstandig (dus niet integraal zoals hiervoor beschreven) de toezichthoudende rol invult.

Handhavend optreden

Wanneer overtredingen worden geconstateerd kan hiertegen handhavend opgetreden worden. De handhaving kan strafrechtelijk, maar ook bestuursrechtelijk van aard zijn. Dit laatste bij voorbeeld door toepassing van bestuursdwang dan wel het opleggen van een last onder dwangsom.

Handhavingsbeleid

In onze gemeente is het handhavingsbeleid vastgelegd in de Nota Integraal Handhavingsbeleid 2005 – 2008. De afdeling Handhaving is belast met de feitelijke uitvoering van dat beleid. Dit wordt planmatig gedaan en via een jaarlijks vast te stellen afdelingsplan (thans het Afdelingsplan 2008 Handhaving).

Verdere uitwerking in handhavingsprotocollen specifiek op het gebied van horeca zal in de (nabije) toekomst vorm worden gegeven.

13. Monitoring en evaluatie

Ook na vaststelling van deze nota zullen ontwikkelingen in wetgeving, plaatselijke omstandigheden en ervaringen in de (uitvoerings-) praktijk betreffende de horeca blijvend worden gevolgd. Voor zover dit consequenties heeft voor het horecabeleid zal dit in ieder geval één jaar na vaststelling en vervolgens eens per twee jaar worden opgenomen in een dan op te stellen evaluatie. Voor zover nodig zullen daarbij voorstellen tot aanpassing van het beleid worden gedaan.

Met de monitoring en periodieke evaluatie ontstaat een actief proces van beleidsontwikkeling, waarmee het beleid actualiteitswaarde behoudt.

Bijlage 1 Relevante wettelijke regelingen

Wabo en (ver)bouwen

Meestal is voor het (ver)bouwen van een horecabedrijf een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen vereist. De aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt getoetst aan het bestemmingsplan, de redelijke eisen van welstand, het Bouwbesluit, de bouwverordening en het Gebruiksbesluit. Als het gaat om eenvoudige interne aanpassingen, is vaak geen omgevingsvergunning nodig. Uiteraard dient wel te allen tijde aan de voorschriften voldaan te worden. Ondernemers die (ver)bouwplannen hebben, wordt dringend geadviseerd zich vooraf op de hoogte te stellen van de bestaande of in voorbereiding zijnde regelgeving. In het geval het horecabedrijf in een monument is gevestigd is tevens een vergunning op grond van de Monumentenwet vereist.

Gebruiksbesluit, -vergunning en –melding

Het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken of kort: het Gebruiksbesluit, regelt het brandveilig gebruik van o.a. horecabedrijven. Het besluit kent een opsomming van verschillende gebruiksvoorschriften, die altijd en voor ieder bedrijfsbouwwerk geldt. Deze voorschriften hebben bijvoorbeeld betrekking op het vrijhouden van vluchtwegen, voorkomen van brandgevaarlijke situaties en het onderhouden van blusmiddelen en installaties.

Sommige horecabedrijven zullen, op grond van het Gebruiksbesluit, een gebruiksmelding moeten doen. Het gaat hierbij om inrichtingen waarin meer dan 50 personen tegelijkertijd zullen verblijven. Deze melding wordt gedaan bij de gemeente en (mede) getoetst door de brandweer. Deze melding dient ten minste 4 weken voor het in gebruik nemen van het bouwwerk te worden gedaan.

Wet Bibob

De wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen Openbaar Bestuur (BIBOB) en het daaraan gekoppelde besluit BIBOB bieden een extra toetsingskader voor het verlenen van vergunningen. In de wet BIBOB is geregeld dat bepaalde vergunningen, onder andere drank- en horecaverunningen, bouwvergunningen, milieuvergunningen en enkele vergunningen op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) kunnen worden geweigerd of ingetrokken indien er sprake is van een ernstige mate van gevaar dat deze vergunningen zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of om geld verkregen uit strafbare feiten “wit te wassen”. De gemeente hanteert sedert enkele jaren de BIBOB-beleidslijn voor horeca-ondernemers. Bij vergunningaanvraag dienen horeca-ondernemers dan ook tevens een vragenformulier BIBOB in te vullen.

Drank- en Horecawet

De Drank- en Horecawet schept randvoorwaarden voor een verantwoorde distributie van alcohol in de samenleving en bevat regels voor zowel verstreckers van alcohol als voor overheden. De Drank- en Horecawet bepaalt onder meer dat het schenken van alcoholhoudende drank in de horeca en de verkoop van sterke drank in slijterijen vergunningplichtig is. Voor de verkoop van zwakalcoholica voor gebruik elders dan ter plaatse, zoals in supermarkten, is geen vergunning vereist.

De Drank- en Horecawet regelt de verstrekking van alcoholhoudende drank vanuit een sociaalhygiënische en sociaal-economische optiek. In de wet zijn met name kwalitatieve eisen ten aanzien van de leidinggevenden (waaronder de ondernemer) opgenomen. Leidinggevenden dienen te voldoen aan de volgende eisen:

- ze mogen niet onder curatele staan of uit de ouderlijke macht of voogdij zijn ontzet;
- ze mogen niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn;
- ze moeten de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt;
- ze moeten voldoen aan de eisen van zedelijk gedrag;
- ze moeten voldoende inzicht en kennis hebben met betrekking tot sociale hygiëne.

De Drank- en Horecawet stelt niet alleen eisen aan de leidinggevenden maar ook aan de horeca-inrichting. Op grondslag van de Drank- en Horecawet zijn deze eisen uitgewerkt in het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet. In het besluit worden eisen gesteld ten behoeve van het verantwoord verstrekken van alcohol. De eisen zijn voornamelijk bouwtechnisch van aard en betreffende bijvoorbeeld de capaciteit van de luchtversers en het aanwezig zijn van gescheiden toiletten (dames en heren). Tevens worden er gebruikseisen gesteld, zoals het verplicht aanwezig zijn van een telefoon die ook door bezoekers kan worden gebruikt.

Sportkantines en andere niet-commerciële inrichtingen worden in de wet verplicht om met huisregels te werken. In deze regels moet worden opgenomen op welke tijden in de kantine alcohol wordt verstrekt. Bovendien moet er een bestuursreglement aanwezig zijn waarin nadere regels zijn gesteld omtrent sociale hygiëne in niet-commerciële horeca. Daaruit kan bijvoorbeeld volgen dat niet slechts leidinggevenden in het bezit van de Verklaring sociale hygiëne zelfstandig kunnen optreden, maar ook mensen die een zogeheten instructie verantwoord alcoholgebruik hebben gevolgd.

De vergunningverlening op basis van de Drank- en Horecawet biedt gemeenten geen beleidsvrijheid. Als de in de vergunningaanvraag genoemde leidinggevenden en de inrichting waarin men drank wenst te schenken, voldoen aan de wettelijke eisen moet de vergunning worden verleend. Er is sprake van een zgn. gebonden beschikking.

Drank- en Horecaverordening

De Drank- en Horecawet biedt gemeenten de mogelijkheid om vanuit sociaal-hygiënische of sociaal-economische motieven bij verordening nadere regels te stellen voor alcohol verstrekkende horecabedrijven. Deze nadere regels kunnen betrekking hebben op de volgende onderwerpen:

- voorschriften of beperkingen voor paracommerciële instellingen;
- verbieden van alcoholverstrekking in (delen van) de gemeente.

De gemeente Leidschendam-Voorburg voert een alcoholmatigingsbeleid. Daarin past het stellen van regels die beperkingen stellen aan het verstrekken van alcohol. Om die reden is voor gekozen een Drank- en Horecaverordening op te stellen waarin dergelijke regels zijn opgenomen. Deze verordening is vanaf 1 januari 2004 van kracht.

De Drank- en Horecaverordening regelt de volgende onderwerpen:

a. Beperking verstrekking sterke drank

Op grond van artikel 3 van deze verordening wordt aan een drank- en horecaverunning het verbod gekoppeld in bepaalde inrichtingen sterke drank voor gebruik ter plaatse te verstrekken. Hierbij gaat het met name om inrichtingen die in de regel vaak door jongeren worden bezocht, zoals sportverenigingen en jongeren- en wijkinstellingen.

Bovendien is opgenomen dat geen sterke drank mag worden verstrekt in inrichtingen waarin of in een onderdeel waarvan uitsluitend of in hoofdzaak geringe etenswaren, zoals belegde broodjes, patates-frites, kroketten e.d. worden verkocht. Deze omschrijving is ruim geformuleerd. Hierdoor kan deze bepaling in de praktijk in voor onduidelijkheid zorgen. Daarom wordt de omschrijving in deze nota nader uitgewerkt.

Onder inrichtingen waarin of in een onderdeel waarvan uitsluitend of in hoofdzaak geringe etenswaren worden verkocht worden in ieder geval verstaan een snackbar en een broodjes- of shoarmazaak.

Deze formulering sluit niet uit dat er in de praktijk meer categorieën inrichtingen onder de omschrijving vallen, maar beoogt te bereiken dat in ieder geval deze vier typen horecagelegenheden onder de werking van de bepaling vallen. Voor andere soort inrichtingen dan de genoemde vier, zal gemotiveerd moeten worden aangegeven waarom zij onder de werking van artikel 3 van de Drank- en Horecaverordening vallen.

b. Beperking verstrekking alcoholhoudende drank

Het beperken van de verkoop van alcoholhoudende drank in horeca-inrichtingen, maar ook in bijvoorbeeld winkels is een bevoegdheid waar de burgemeester gebruik van kan maken in geval van een bijzondere gebeurtenis die door de aard of de publiekstrekkende werking vanuit een oogpunt van openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of volksgezondheid om maatregelen vraagt. Hierbij kan men denken aan (grootschalige) evenementen zoals voetbalwedstrijden, optochten e.d. waarbij ongeregelde heden worden verwacht. Dit verbod kan in het leven worden geroepen voor de gehele gemeente of voor delen ervan.

c. Bepalingen paracommercialisme

Aan Drank- en Horecaverunningen van paracommerciële instellingen kunnen, indien dit gelet op de plaatselijke of regionale omstandigheden nodig is, één of meer voorwaarden worden verbonden met het doel 'oneerlijke concurrentie' tegen te gaan. Het betreft hier instellingen die zich richten op activiteiten van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard, zoals dorpshuizen en voetbalkantines waar veelal met vrijwilligers wordt gewerkt terwijl de activiteiten soms gesubsidieerd worden.

In de verordening is geregeld dat het niet toegestaan is alcoholhoudende drank te verstrekken voor het gebruik ter plaatse tijdens feesten in de persoonlijke sfeer. Het is tevens niet toegestaan om dergelijke bijeenkomsten openlijk aan te prijzen, er reclame voor te maken of er voor te adverteren.

Wet Milieubeheer en het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer

Per 1 januari 2008 is de milieuwetgeving gewijzigd. Op deze datum is het 'Besluit Algemene Regels Inrichtingen Milieubeheer met bijbehorende Ministeriele Regeling in werking (het zogenaamde 'Activiteitenbesluit'). In dit Activiteitenbesluit staan voor 90 % van alle bedrijven in Nederland de milieuregels, dus ook voor de horecabedrijven en sport en recreatie-inrichtingen.

Als een bedrijf voldoet aan de algemene regels zoals genoemd in het Activiteitenbesluit - dit zal voor de meeste horecabedrijven kunnen gelden – kan volstaan worden met een melding. In die gevallen waarin het besluit niet voorziet geldt een vergunningplicht op grond van de Wet milieubeheer.

In het Activiteitenbesluit is in artikel 2:1 een algemene zorgplicht opgenomen. Naast de algemene zorgplicht kent het Activiteitenbesluit diverse inrichtingsgerelateerde regels. Deze voorschriften hebben betrekking op aspecten als geluid- en trillinghinder, energiebesparing, beheer van afvalstoffen, geurhinder, luchtmissie, lozingen en bodembescherming.

In artikel 1.4 en artikel 8.20, eerste lid, van de Wet milieubeheer is bepaald dat degene die de inrichting drijft primair verantwoordelijk is voor de naleving van de voorschriften of de beperkingen die aan de inrichting zijn gesteld. Deze persoon wordt geacht maatregelen te treffen om te waarborgen dat de voorschriften worden nageleefd en dat milieubedreigende of –schadelijke situaties worden voorkomen. Een en ander laat onverlet dat zonodig ook tegen andere personen, zoals werknemers, strafrechtelijk kan worden opgetreden in geval van overtreding.

Bij inrichtingen waar muziek ten gehore wordt gebracht is de kans op hinder reëel en dient vooraf extra aandacht te worden besteed aan de geluidsaspecten. Het gaat daarbij om inrichtingen waarbij het ten gehore brengen van muziek structureel deel uitmaakt van de bedrijfsvoering en uit de aard van het bedrijf onmisbaar is. Vanzelfsprekend speelt het bronniveau daarbij een belangrijke rol. Het heeft immers weinig zin een akoestisch onderzoek te verlangen indien de akoestische gevolgen nihil zijn, bijvoorbeeld bij het uitsluitend ten gehore brengen van achtergrondmuziek of een incidentele muzikale noot. De akoestische relevantie staat dus centraal. Voor de vraag of aannemelijk is dat het equivalente geluidsniveau binnen de inrichting meer dan 70 respectievelijk 80 dB(A) zal bedragen, wordt uiteraard in eerste instantie afgegaan op hetgeen de inrichtinghouder in de melding aangeeft.

Indien uit de meldinggegevens blijkt dat de kans op geluidhinder toch zeer reëel is, maar het indienen van een akoestisch onderzoek niet verplicht is, kan het bevoegd gezag een akoestisch onderzoek eisen. Hiervoor moet het bevoegd gezag aannemelijk maken dat het geluidsniveau en/of het maximale geluidsniveau meer bedraagt dan de waarden bedoeld in de artikelen 2.17, 2.19 dan wel 2.20 van het besluit. Het gaat om gevallen waarin gelet op de te verwachten bronvermogens en afstanden tot gevoelige objecten de normen zullen worden overschreden. Deze beoordeling is afhankelijk van de aard van het bedrijf en de omgeving en dient per situatie gemaakt te worden. De beslissing van het bevoegd gezag betreft een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaan.

In het Activiteitenbesluit zijn zoveel mogelijk doelvoorschriften opgenomen. Doelvoorschriften leggen een kwantitatieve eis vast. Het doel is bijvoorbeeld het beperken van geluidhinder of het beperken van luchtvervuiling. De maximaal toegestane geluidsnorm of een maximaal toegestane concentratie van een bepaalde stof in de emissie naar de lucht zijn de kwantitatieve eisen.

De horeca-ondernemer is niet alleen verantwoordelijk voor de inrichting, maar ook voor eventuele hinder daarbuiten. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld het schoonhouden van de directe omgeving, maar ook het beperken/voorkomen van (geluid-)hinder door bezoekers van de horecagelegenheid.

Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus

Op 1 april 1999 is de Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus in werking getreden. In deze wet zijn waarborgen opgenomen voor de betrouwbaarheid van het personeel van beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. De beveiligingsorganisaties zijn verplicht om de werkzaamheden af te stemmen met de politie en te zorgen voor een duidelijke presentatie van de activiteiten aan opdrachtgevers en burgers.

Ook horecaportiers “vallen” onder deze wetgeving. Het naleven van genoemde wet moet de veiligheid bevorderen van ondernemers, medewerkers en gasten. De Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus stelt de volgende eisen aan horecaportiers:

- hun antecedenten worden gescreend (door de politie) en dienen in orde te zijn;
- zij dienen in het bezit te zijn van een op naam gesteld vereist diploma horecaportier;
- hun werkgever dient in het bezit te zijn van een vergunning van het Ministerie van Justitie.

Opiumwet

De Opiumwet stelt onder andere regels over het gebruik en de verkoop van drugs in horecagelegenheden. In artikel 13b staat: *“De burgemeester is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II behorende bij de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.”*

Dit betekent dat de burgemeester bevoegd is een horecagelegenheid te sluiten indien daar drugs worden verkocht, afgeleverd, verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn.

Tabakswet

De Tabakswet gaat uit van de bescherming van de niet-roker. Dat wil zeggen dat als er tegengestelde belangen zijn van rokers en niet-rokers, de niet-roker de voorrang krijgt. Per 1 juli 2008 is een rookverbod van kracht voor alle plekken die zijn bedoeld voor gemeenschappelijk gebruik of die voor het publiek toegankelijk zijn, daar horen horecalocaties bij.

De mogelijkheid bestaat om een speciale rookruimte in te richten in het bedrijf. De ondernemer wordt geadviseerd eerst contact op te nemen met de gemeente om te zien of er een bouwvergunning nodig is; meestal zal dat niet noodzakelijk zijn. Wel dient contact op te worden genomen met de brandweer voordat de ondernemer de rookruimte laat bouwen, zeker als nooduitgangen alleen bereikbaar zijn via de rookruimte. Na het creëren van een rookruimte moet de

gemeente hiervan op de hoogte worden gebracht. Het college zal dan een aanvulling geven op de bestaande Drank- en Horecaverunning.

Rookruimte binnen

- een rookruimte moet afsluitbaar zijn (niet op slot maar gewoon de deur dicht)
- een rookruimte moet aangeduid zijn als rookruimte
- buiten de rookruimte mag geen hinder of overlast ontstaan door tabaksrook (adviseren een rooksluis, aparte afzuiginstallatie)
- in een rookruimte mag niet bediend worden

Rookruimte buiten

- in de openlucht mag wel gerookt worden, ook op een buitenterras
- een buitenterras mag overkapt zijn. In ieder geval moet één van de zijden van het buitenterras volledig open zijn en dus niet (deels)afgeschermd (door bijvoorbeeld plantenbakken of andere materialen)
- de tabaksrook mag niet leiden tot overlast naar de binnenruimte
- op inpandige terrassen zoals bij een overdekt winkelcentrum mag niet worden gerookt
- tenten bij bijvoorbeeld festivals worden beschouwd als horeca-inrichtingen (zelfs als ze aan vier kanten open zijn gelden daarvoor dezelfde regels als voor het eigenlijke horecabedrijf)
- de ondernemer probeert de plek zo te sturen dat de overlast voor de buurt door buiten rokende gasten minimaal is
- de ondernemer heeft zorgplicht voor het beperken en opruimen van zwerfafval (te verwachten is dat zwerfafval in de vorm van peuken zal toenemen)

Partycatering

Bij partycatering worden horecadiensten bij mensen of bedrijven op locatie verricht. Dat zijn dus geen horecalocaties. Is de partij bij mensen aan huis dan mag er gerookt worden, anders niet.

Handhaving Tabakswet

De Voedsel- en Warenautoriteit (Keuringsdienst van Waren) is belast met het toezicht op de naleving van de Tabakswet.

Verordening Precariobelasting en Legesverordening

In de verordening precariobelasting staan de bedragen die moeten worden betaald voor het gebruik van gemeentegrond. Voor het gebruiken van gemeentegrond voor het plaatsen van een terras moet dus precariobelasting worden betaald. De hoogte van de belasting wordt jaarlijks vastgesteld.

De Legesverordening regelt welke bedragen er moeten worden betaald voor het in behandeling nemen van vergunningaanvragen. Hierin staan de bedragen die moeten worden betaald voor het behandelen van aanvragen voor exploitatie-, drank- en horeca-, terras- en aanwezigheidsvergunningen voor speelautomaten.