



Hoe zorg ik als gemeenteamttenaar voor een succesvolle inzet van de collectieve horeca ontzegging?

Juni 2012

Intro

Iemand die geweld, overlast of een ander delict in de horeca pleegt kan een ontzegging voor alle aangesloten horecagelegenheden krijgen voor een bepaalde tijd. Een dergelijke ontzegging is een collectieve horeca ontzegging (CHO). De duur van de collectieve ontzegging is afhankelijk van de zwaarte van het delict.

Een CHO kan daarom een middel zijn om overlast, zoals hinderlijk of aanstootgevend gedrag, of geweld in horecagelegenheden te voorkomen. Het is dan ook niet vreemd, dat horecaondernemers bij gemeenten aankloppen om samen met hen deze maatregel mogelijk te maken. Om inzet van een CHO succesvol te laten zijn is het belangrijk dat horecaondernemers het initiatief nemen en houden. Een CHO is namelijk een privaatrechtelijk instrument. Daarnaast dient het middel ingebed te zijn in een integrale aanpak op het terrein van veilig uitgaan. Ook al is de gemeente niet de trekker van CHO beleid, zij heeft wel een belangrijke rol bij het succesvol inzetten van het instrument. De gemeente maakt immers het veiligheidsbeleid, heeft een regierol en kan optreden als facilitator en intermediair. Bovendien voelen horecaondernemers zich gesteund als de gemeente achter hen staat. Hieronder is een stappenplan opgenomen ter ondersteuning van het proces om als gemeenteamttenaar de CHO tot een succes te maken.

1. Aanleiding.

Er kunnen verschillende aanleidingen zijn om te besluiten een CHO in te gaan zetten in de gemeente. Toename van uitgaansgeweld, als sluitstuk in de aanpak van horecagerelateerd geweld, behoefte van horecaondernemers om overlastgevende personen te weren of horecaondernemers die zelf een middel in handen willen hebben om geweld tegen te gaan. Zonder concrete aanleiding is er geen juridische grond en geen draagvlak om beleid rond een CHO op te stellen of een CHO uit te reiken.

Situaties waarin andere gemeenten hebben besloten tot het instellen van een CHO:

- Een geweldstoename in de binnenstad van Utrecht.
- Behoefte vanuit de horeca in Almere, was er vooral op gericht om als Horeca, gemeente en politie een duidelijk signaal af te geven, dat er voor klanten die zich in een bepaalde horeca inrichting schuldig maken aan een misdrijf, bij geen een horeca inrichting welkom zijn. Daarnaast was het ook een stap om door te schakelen naar een gebiedsverbod.
- Het gericht aanpakken van een beperkt aantal raddraaiers (als aanvulling op het middel Weekendarrangement) door de horecaondernemers in Amersfoort

Aandachtspunt:

- Houdt er rekening mee dat het wel een jaar kan duren voordat de eerste CHO kan worden uitgereikt. Dit heeft te maken met het creëren van draagvlak onder ondernemers én gemeente, melding door Koninklijke Horeca Nederland (KHN) bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) en alle administratie daar omheen (formulieren die horeca-ondernemers dienen in te vullen). Dit kan wel versneld worden door met machtigingen te werken, zie hiervoor het [stappenplan](#) van KHN.

Tips:

- Maak vooraf een goede analyse van de problematiek ter plaatse. Is inzetten van de CHO een passend middel? Zijn er andere maatregelen getroffen in het uitgaansgebied, zoals toezicht of inzet van portiers? Is er sprake van geweld in het uitgaansgebied? Welke groep uitgaanders maakt zich schuldig aan uitgaansgeweld? Is er een harde kern onder de ordeverstoorders/daders? Is er draagvlak onder ondernemers?
 - a. Voorbeelden van een analyse zijn hieronder te vinden.
 - b. In deze [link](#) staat een handreiking hoe je een goede veiligheidsanalyse kunt uitvoeren (uit de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan (KVVU)).
 - c. In deze [link](#) staat een voorbeeldanalyse van gemeente Amsterdam:
 - d. In deze [link](#) staat een voorbeeldanalyse van gemeente Harderwijk.
- Zonder draagvlak en medewerking van horecaondernemers is de CHO kansloos. De horecaondernemers reiken namelijk zelf een CHO uit. Als zij de meerwaarde van de CHO niet zien, zullen ze er geen gebruik van maken. De gemeente mag de horeca niet verplichten tot het uitreiken van een CHO aangezien het een privaatrechtelijk middel is.

2. Informatie verzamelen

Om je als gemeente voor te bereiden op vragen over de inzet van het instrument CHO kan je de volgende bronnen raadplegen:

- **KHN.** KHN is naast de lokale horecaondernemers de belangrijkste speler bij het opstellen van beleid rond een CHO. Bij KHN is veel [informatie](#) te vinden over de CHO. KHN heeft in elke regio regio adviseurs die horecaondernemers kunnen ondersteunen bij het opstellen van afspraken over de inzet van de CHO. Daarnaast is de plaatselijke afdeling van KHN de beheerder van de database waarin gegevens over personen zijn opgenomen die een CHO hebben gekregen.
- **CBP.** Als een CHO wordt ingevoerd bij een gemeente moet KHN dit melden bij het CBP. Er zijn momenteel drie protocollen die door het CBP zijn [goedgekeurd](#). KHN heeft een [modelprotocol](#) CHO opgesteld dat gemeenten en horecaondernemers kunnen gebruiken om een CHO op te stellen. Het oordeel van het CBP over dit modelprotocol is [hier](#) te vinden.

Voordeel van het gebruik van dit modelprotocol is dat de procedure die je moet doorlopen bij het CBP drastisch verkort wordt, omdat het CBP geen nader onderzoek meer instelt. Daarnaast bestaat het Utrechtse protocol dat ook als blauwdruk kan worden gebruikt én het *Amerfoortse protocol* dat onlangs door het CBP is goedgekeurd. Beide protocollen zijn nagenoeg gelijk aan het KHN modelprotocol CHO en zijn met voldoende privacy waarborgen omkleed.

Het Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Het CCV heeft op zijn website alle informatie over de CHO gebundeld. Hier zijn ook *praktijkvoorbeelden* en *jurisprudentie* te vinden. Klik voor antwoorden op (juridische) vragen naar aanleiding van het mini-symposium in Amersfoort over de CHO [hier](#).

3. Afspraken met betrokken partijen

Om tot een succesvolle uitvoering van beleid rond de CHO te komen is het van belang met betrokken partijen goede afspraken te maken. De betrokken partijen zijn in ieder geval de lokale afdeling KHN, de politie, het openbaar ministerie en de gemeente en natuurlijk de lokale horecaondernemers. Portiers zijn in principe geen partij, omdat die werken in opdracht van de horecaondernemers, ze hebben wel de belangrijke taak de ontzeggingen te handhaven, dus het is wel goed om van te voren bij portiers te polsen of ze het middel zien zitten.

In principe is de lokale afdeling van KHN trekker van beleid rond de CHO. Laat KHN of een van de lokale horecaondernemers daarom ook voorzitter zijn van de overleggen over CHO beleid. Als gemeente kan je de overleggen faciliteren en collega's of andere partijen benaderen of betrekken indien noodzakelijk. Actief participeren in de overleggen wordt aanbevolen, omdat je op die manier regie kan houden over het veiligheidsbeleid en kan bijdragen aan een integrale aanpak. Belangrijk punt is dat de gemeente in principe deel uitmaakt van de klachtencommissie die altijd verbonden is aan de inzet van de CHO. De klachtencommissie is onafhankelijk. De vertegenwoordiger van de gemeente mag geen belang hebben bij de uitvoering van de werkwijze CHO op incidentniveau.

In een eerste overleg tussen de gemeente en horecaondernemers is het van belang de taken duidelijk te verdelen en een gezamenlijke agenda op te stellen en verantwoordelijkheden te benoemen. Voor de gemeente betekent dat dat in ieder geval de volgende vragen beantwoord moeten worden: Welke afdeling van de gemeente is betrokken? Wie is aanspreekpunt binnen de gemeente voor de horecaondernemer? Wie is aanspreekpunt van de horecaondernemers voor de gemeente? Daarnaast is het van belang afspraken te maken over: welke horecaondernemers zijn aangesloten bij CHO beleid, en welke horecaondernemers moeten in ieder geval aangesloten zijn om het beleid rond de CHO tot een succes te maken?

Een onderdeel van de werkafspraken is de taakverdeling tussen politie en horeca. In enkele gemeenten wordt het uitreiken van de CHO door de politie gedaan, namens de ondernemers. Uit recente uitspraken van de Nationale Ombudsman en de Rechtbank blijkt dat de rol van de politie niet te groot mag zijn bij het uitreiken van de CHO. Het moet degene die de CHO uitgereikt krijgt duidelijk zijn dat de sanctie van de horeca ondernemer afkomstig is en niet van de politie.

Aandachtspunt:

- Maak een afweging wie je vanuit de gemeente laat aanschuiven bij de overleggen waarin gesproken wordt over de CHO. Twee varianten zijn mogelijk. De eerste is dat meerdere vertegenwoordigers van de verschillende betrokken afdelingen (zoals OOV en EZ) van de gemeente deelnemen aan de CHO-overleggen. Dit heeft als voordeel dat de expert (vergunningen, beheer, OOV) direct antwoord kan geven op vragen van horecaondernemers. De tweede manier is te kiezen voor een overleg waarbij alleen een ambtenaar van OOV aanwezig is dat deze persoon vervolgens de vragen uitzet bij zijn collega's van andere afdelingen.
- Aangezien de CHO een privaatrechtelijk middel is, zijn in principe de kosten voor het beheer van de database en dergelijke voor KHN en de horecaondernemers, vanzelfsprekend kan je als gemeente afspraken maken om dergelijke kosten te delen.

Tips:

- Begin pas als er draagvlak is onder de horecaondernemers. En andersom: creëer draagvlak binnen je eigen organisatie en bestuurders als je door ondernemers benaderd wordt om samen te werken bij het invoeren van de CHO in je gemeente.
- Betrek de regioadviseur KHN vanaf het begin, hij is namelijk contactpersoon en aanspreekpunt voor de maatregel CHO.
- Voer overleggen zoveel mogelijk in een café. Laat de volgende bijeenkomsten plaatsvinden in wisselende cafés. Hiermee voorkom je dat de CHO als een "speeltje" van de gemeente wordt ervaren.
- Benader de horecaondernemers persoonlijk voor het eerste overleg. Vraag op dat moment ook naar de drijfveren en achterliggende problematiek bij de horecaondernemer.
- Gemeenteamtensoren hebben regelmatig overleg met horecaondernemers. Een dergelijk overleg kan regulier plaatsvinden of ad hoc, afhankelijk van de behoefte van de gemeente en horecaondernemers. Maak zoveel mogelijk gebruik van de bestaande overlegstructuren. Dat zorgt voor borging. Een dergelijk overleg kan goed gebruikt worden om afspraken te maken over de CHO. Mocht een er geen bestaande overlegstructuur zijn, dan is het goed om als gemeente deze overleggen te initiëren.
- Kijk over de grenzen van je gemeente of het uitgaansgebied heen om waterbedeffect te voorkomen. Werk ook zoveel mogelijk samen met buurgemeenten of gemeenten waar veel uitgaanspubliek vandaan komt.

- De actieve betrokkenheid van ondernemers is zichtbaar in het al dan niet doen van aangifte en melding maken van strafbare feiten. Zeker in geval van een rechtszaak of klacht is een aangifte/melding door de ondernemer onmisbaar.

4. Overleg

Loop met elkaar het modelprotocol van KHN door. Voor een snelle doorlooptijd bij het CPB is het raadzaam om de voorgenomen lokale CHO conform dit door het CPB goedgekeurde modelprotocol in te richten. De gemeente zal daarbij nog wel zelf gegevens dienen aan te dragen over de veiligheidssituatie in het uitgaansgebied, hoe het past binnen een KVVU of bestaand veiligheidsbeleid, dit om een onderbouwing te geven voor de aanleiding van de invoering van het CHO-beleid. Het opleggen van een CHO wordt gezien als een noodzakelijke aanvulling op de bestaande maatregelen en middelen om de veiligheid van het uitgaansleven te waarborgen en te verbeteren.

5. Teken van werkafspraken

De laatste stap is het tekenen van het protocol door de Wethouder/Burgemeester van de gemeente, voorzitter van de plaatselijke afdeling KHN, districtchef van de Politie en de Officier van Justitie. Zij hebben elk een *rol*.

Aandachtspunten:

De gemeente kan fungeren als intermediair tussen horecaondernemers, de Politie en OM.

Het convenant waarin de samenwerking rond CHO is vastgelegd (bijv. als onderdeel van een KVVU of veiligheidsbeleid / uitgaansbeleid) kan worden vastgesteld in de lokale driehoek. Genereer aandacht door er een officieel moment van te maken.

Zorg voor gedegen communicatie naar inwoners van de gemeente, uitgaanspubliek en betrokken partijen (link), zodat zij weten dat CHO's uitgereikt kunnen worden.

Voorbeelden zijn te vinden op: www.ontzeggingutrecht.nl, www.ontzeggingamersfoort.nl, www.ontzegginghilversum.nl, <http://www.ontzeggingalmere.nl>. Dus het woord 'ontzegging' gecombineerd met de plaatsnaam. NB: niet iedere gemeente waar de CHO wordt ingezet werkt met deze website!

Tips:

Voorlichting aan inwoners, uitgaanspubliek, portiers, politie én OM is cruciaal. Goede communicatie over de CHO kan een preventieve werking hebben. Voorbeelden van voorlichting aan de verschillende doelgroepen zijn te vinden via bovenstaande websites.

Zorg ervoor dat het protocol CHO goedgekeurd is door het CPB voordat ontzeggingen uitgereikt worden.

6. Uitvoering

Mocht je de CHO als maatregel willen invoeren, dan kan de informatie over de KVVU een goed hulpmiddel zijn. Daarin wordt toegelicht hoe je tijdens de uitvoering kunt monitoren op tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie. Klik voor meer informatie *hier*. NB In Amersfoort is de rol van de politie dus anders ingevuld.

7. Evaluatie

Om het succes van de inzet van de CHO inzichtelijk te maken is evaluatie belangrijk. Evalueer het proces (houdt iedereen zich aan de gemaakte afspraken) en het effect (is er minder geweld in en om de horeca). Onderzoek ook de bekendheid van de CHO bij het uitgaanspubliek om te achterhalen of er mogelijk een preventieve werking vanuit gaat. Klik voor meer informatie en voorbeelden (KVVU) *hier*.

8. Borging

Bij goed functioneren en succes van de CHO maatregel, kan het instrument worden geborgd door het structureel op te nemen in het veiligheidsbeleid en/of uitgaansbeleid. Het voorbeeld van Utrecht is *hier* te vinden.