

Beleidsregel inzake het aanbieden en gebruik van shisha

De burgemeester van 's-Hertogenbosch,
Gezien het voorstel met reg.nr. 10377358,

Overwegende:

dat landelijk in toenemende mate shisha wordt aangeboden binnen de horeca en dat deze ontwikkeling ook in de gemeente 's-Hertogenbosch waarneembaar is;
dat er gegronde redenen zijn om het aanbieden en het gebruik van shisha strikter te reguleren;
dat op landelijk niveau geen specifieke regelgeving bestaat die het mogelijk maakt om het aanbieden en het gebruik van shisha te kunnen reguleren;
dat een beleidsregel op lokaal niveau daarmee voorziet in een behoefte en bovendien een helder kader schetst voor betrokkenen en de gemeentelijke organisatie.

Gelet op;

- artikel 172 van de Gemeentewet;
- artikel 174 van de Gemeentewet;
- de Horecaverordening 's-Hertogenbosch 2017;
- artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht.

Besluit

De beleidsregel inzake het aanbieden en gebruik van shisha vast te stellen.

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Het gebruik van shisha is een relatief nieuwe ontwikkeling die aan populariteit wint. Onder shisha wordt verstaan: het roken van kruidenmengsels die via een waterpijp worden geïnhaleerd. Hierbinnen zijn hoofdzakelijk twee varianten van elkaar te onderscheiden, namelijk het roken via kooltjes of via tabak. Behalve het gebruik van shisha is de activiteit ook bekend onder de naam hookah of nargile.

Verscheidene horecabedrijven binnen de gemeente 's-Hertogenbosch bieden shisha aan. In sommige gevallen is het aanbieden van shisha zelfs de hoofdactiviteit. Vooral jongeren zien shisha als een sociale activiteit van vermaak en ontspanning. Tegenover deze sociale component staat dat het aanbieden van shisha relatief vaak gepaard gaat met uiteenlopende vormen van overlast. Uit onderzoek op zowel landelijk als lokaal niveau blijkt namelijk dat er aandachtspunten zijn op het gebied van de openbare orde, (brand)veiligheid, de volksgezondheid en het woon- en leefklimaat. Resultaten van eigen integrale controles ondersteunen deze conclusies. Een verdere toelichting op deze problematiek volgt hieronder.

De gang van zaken in en rondom horeca die shisha aanbiedt is voor steeds meer gemeenten reden om beleid op dit onderwerp op te stellen. Ook in de gemeente 's-Hertogenbosch bestaat de behoefte om het aanbieden en gebruik van shisha strikter te gaan reguleren. Als onderdeel hiervan heeft de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch besloten het aanbieden van shisha onder het toepassingsbereik van de exploitatievergunning te brengen. De exploitatievergunning valt onder de bevoegdheid van de burgemeester en is bij uitstek het instrument om de genoemde aandachtspunten op maat te kunnen reguleren. In het verlengde hiervan beoogt deze beleidsregel uitleg te geven over het gebruik van deze bevoegdheid in algemene zin om daarmee een helder kader te schetsen voor eenieder.

1.2 Juridische grondslag

Voor zover relevant bevat **artikel 172 van de Gemeentewet** de algemene wettelijke grondslag waarin de taak schuilt voor de burgemeester met betrekking tot de feitelijke handhaving van de openbare orde en de ontwikkeling van beleid daarover. Uit deze taakomschrijving volgt bovendien dat de gemeenteraad de burgemeester moet belasten met de uitvoering van verordeningen die de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde betreffen. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de handhaving op grond van

de Algemene plaatselijke verordening 's-Hertogenbosch 2016 en de Horecaverordening 's-Hertogenbosch 2017.

In **artikel 174 van de Gemeentewet** staat de taak beschreven op grond waarvan de burgemeester belast is het met toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden én voor het publiek openstaande gebouwen en bijbehorende erven. Hieruit blijkt de exclusieve bevoegdheid van de burgemeester tot het toezicht op de naleving van geldende regels. Deze bevoegdheid van de burgemeester strekt in het belang van de openbare orde of de veiligheid. Onder voor publiek openstaande gebouwen wordt mede verstaan horecabedrijven die shisha aanbieden.

De hiervoor genoemde bepalingen vormen de juridische basis voor de **Horecaverordening 's-Hertogenbosch 2017** (hierna: Horecaverordening). In deze verordening staan relevante bepalingen op het gebied van horeca gebundeld. De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch heeft de Horecaverordening voor het eerst vastgesteld in 2011 en deze naderhand meerdere malen gewijzigd. Krachtens deze verordening krijgt de burgemeester de bevoegdheid met betrekking tot bepaalde onderdelen nadere regels vast te stellen. De Horecaverordening bevat de vergunningplicht voor het uitoefenen van een horecabedrijf. Deze exploitatievergunning strekt ertoe om het belang van de openbare orde, veiligheid, gezondheid, zedelijkheid en/of het woon- en leefklimaat te beschermen. De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch heeft op 3 maart 2020, door middel van een wijziging van de Horecaverordening, besloten om de definitie van horecabedrijf uit te breiden met het aanbieden van shisha. Feitelijk gevolg hiervan is dat voor het aanbieden van shisha een voorafgaande exploitatievergunning is vereist van de burgemeester.

Tot slot geeft artikel **4:81 van de Algemene wet bestuursrecht** de bevoegdheid aan het bestuursorgaan om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid. In dit specifieke geval betreft het dus de bevoegdheid om vergunning te verlenen voor het aanbieden van shisha en het toezicht op de betreffende horecabedrijven.

1.3 Relevante wet- en regelgeving

Aanvullend op de hiervoor genoemde grondslagen is er diverse wet- en regelgeving direct of indirect van invloed op het aanbieden en gebruik van shisha. Hier volgt een niet limitatieve opsomming van de meest relevante bronnen:

- Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob)

De gemeente 's-Hertogenbosch hanteert het instrumentarium uit de Wet Bibob ten aanzien van iedere (aanvraag voor een) horeca gerelateerde vergunning. Vanzelfsprekend is de werking van de Wet Bibob daardoor ook van toepassing op de exploitatievergunning.

- Bestemmingsplan

De aanwezigheid van een horecabedrijf die shisha aanbiedt heeft impact op de omgeving. Voor wat betreft de ruimtelijke impact worden afwegingen daartoe gemaakt in het bestemmingsplan. Op basis hiervan blijkt of een locatie geschikt is voor het vestigen van een horecabedrijf. Via de Horecaverordening is de planologische bestemming bovendien als toetsingsgrond direct verbonden aan de exploitatievergunning.

- Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit)
De voornoemde impact op de omgeving kan in het geval van een horecabedrijf die shisha aanbiedt onder meer bestaan uit geluidshinder en/of geurhinder. Deze vormen van hinder worden primair getoetst aan het Activiteitenbesluit. Indirect wegen deze vormen van hinder ook mee in de beoordeling van het woon- en leefklimaat. Dit maakt als toetsingsgrond onderdeel uit van de exploitatievergunning.
- Tabaks- en rookwarenwet
Regels over het roken in de horeca staan gebundeld in de Tabaks- en rookwarenwet. Zo is het verboden om tabak te roken in een horecagelegenheid. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt in tabak met of zonder nicotine. De enige uitzondering op het voornoemde verbod is het roken in een speciaal ingerichte rookruimte. Deze uitzondering komt overigens per 1 juli 2022 te vervallen. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit houdt toezicht op de naleving van de Tabaks- en rookwarenwet.
- Wet op de accijns

Op grond van de Wet op de accijns moeten tabaksproducten zijn voorzien van een accijnszegel. Dit geldt ook voor de waterpijptabak die gebruikt wordt in horecabedrijven waar shisha wordt aangeboden. De Belastingdienst is bevoegd ten aanzien van het toezicht op de naleving van de Wet op de accijns.

- **Drank- en Horecawet**
Bepalingen uit de Drank- en Horecawet zijn relevant voor zover het horecabedrijf dat shisha aanbiedt ter plaatse ook alcoholhoudende drank verstrekt. Van origine is deze wet een instrument dat is gericht op alcoholmatiging. Sinds de algehele herziening van 2000 is het accent van de Drank- en Horecawet deels verlegd naar handhaving van openbare orde en veiligheid.
- **Wet op de Kansspelen**
Deze wet geeft vorm aan het Nederlandse kansspelbeleid dat is gericht op reguleren en beheersen van kansspelen. Hierin is bijzondere aandacht voor het voorkomen van kansspelverslaving, bescherming van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Onderdeel van de Wet op de Kansspelen is een vergunningenstelsel voor het plaatsen van kansspelautomaten in de horeca.

2. Doel van de beleidsregel

Zoals genoemd in de inleiding gaat shisha relatief vaak gepaard met uiteenlopende aandachtspunten. Onderzoek wijst uit dat een landelijk gedragen beeld bestaat dat horecabedrijven die shisha aanbieden voor aantoonbaar meer overlast en gevoelens van onveiligheid zorgen. Resultaten van fysieke controles bevestigen dit beeld ook voor de gemeente 's-Hertogenbosch. Dit komt ook tot uitdrukking in concrete cijfers: over de afgelopen jaren zijn van meerdere horecabedrijven die shisha aanbieden de horecaverunningen ingetrokken en/of is het pand fysiek gesloten. Behalve deze repressieve maatregelen zijn er ook redenen om preventief te toetsen aan de bedrijfsvoering van een horecabedrijf die shisha wenst aan te bieden.

Vanwege deze uiteenlopende punten van aandacht is de exploitatievergunning bij uitstek het instrument om het aanbieden van shisha te reguleren. Hieronder volgt een toelichting op het doel van deze beleidsregel aan de hand van de belangen die de exploitatievergunning beoogt te beschermen.

Vanuit het belang van de openbare orde is relevant dat er zich bij horecabedrijven die shisha aanbieden relatief vaak incidenten voordoen. Het gaat daarbij om ernstige verstoringen van de openbare orde zoals de handel en het gebruik van drugs en (het faciliteren van) illegaal gokken. In de gemeente 's-Hertogenbosch hebben meerdere ernstige verstoringen van de openbare orde plaatsgevonden in en rondom zogeheten shishalounges. In totaal zijn van vier van de tien horecabedrijven die shisha aanbieden de horecaverunningen ingetrokken. Driemaal vanwege de vondst van een handelshoeveelheid drugs en éénmaal als gevolg van een opeenstapeling van overtredingen. In breder perspectief is bekend dat bepaalde shishalounges fungeren als ontmoetingsplaatsen voor criminelen. De mogelijkheid hiertoe wordt versterkt door de gesloten uitstraling die deze bedrijven vaak hebben.

Net als bij ieder ander regulier horecabedrijf geldt dat de exploitant en/of een leidinggevende van een horecabedrijf die shisha aanbiedt een bijzondere verantwoordelijkheid toekomt. Deze verantwoordelijkheid wordt getoetst onder het mom van de zedelijkheid. Concreet mag van een exploitant en/of een leidinggevende worden verwacht dat deze zorg draagt voor een ordentelijk verloop van de gang van zaken in en rondom het horecabedrijf. Dit vraagt onder meer dat de exploitant en/of leidinggevende bezoekers aanspreekt op het naleven van normen. Er kunnen feiten en omstandigheden zijn die ernstig raken aan de zedelijkheid. Bijvoorbeeld doordat strafbare feiten plaatsvinden in of rondom het horecabedrijf waar shisha wordt aangeboden. Deze beleidsregel beoogt mede een goede bedrijfsvoering in het betreffende horecabedrijf te waarborgen.

De aanwezigheid van horeca waar shisha wordt aangeboden legt vaak een druk op de omgeving. Veel gehoorde klachten van omwonenden hebben betrekking op parkeeroverlast, geluidsoverlast en geuroverlast. Het woon- en leefklimaat heeft baat bij bescherming tegen deze vormen van fysieke overlast. Zeker in woongebieden kan de aanwezigheid van horeca met shisha een forse inbreuk vormen op het woongenot van omwonenden. Dit komt ook tot uitdrukking in de ruimtelijke onderbouwing: het gebruik van shisha binnen een horecabedrijf komt qua impact op de omgeving overeen met dat van een café die in de nachtelijke uren exploiteert.

Ook de veiligheid speelt een rol van betekenis. Gelijk met het gebruik van shisha is er het risico op het ontstaan van brand. De kooltjes waarvan gebruik wordt gemaakt om shisha te roken blijven zeer lang branden en kunnen ook na lange tijd nog overgaan tot herontbranding. Een waterpijp in zijn algemeenheid vormt een ontstekingsbron van waaruit brand kan ontstaan in het horecabedrijf en vervolgens naar de verdere omgeving. Om die reden bevat deze beleidsregel ook bepalingen die er op zijn gericht om het belang van de veiligheid te dienen.

Tot slot is het belang van de volksgezondheid relevant. Bekend is dat met shisha schadelijke stoffen vrijkomen zoals teer en/of koolmonoxide. In het verlengde hiervan heeft dit negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit van bezoekers van het horecabedrijf maar ook voor het personeel en de omwonenden daarvan. Uitvoerig onderzoek wijst uit dat shisha gevolgen heeft voor de gezondheid op zowel korte als lange termijn. Het maakt daarbij nauwelijks uit in welke vorm de shisha wordt gerookt.

3. Overgangsrecht

Na wijziging van de Horecaverordening begin maart 2020 is voor het aanbieden van shisha een voorafgaande exploitatievergunning van de burgemeester vereist. Op dit moment zijn geen horecabedrijven die beschikken over een daartoe strekkende exploitatievergunning. Wel is van enkele horecabedrijven bekend is dat zij in meer of mindere mate shisha aanbieden. Deze beleidsregel schept voor dat deel van de bedrijfsvoering nieuwe voorwaarden om aan te voldoen. Mogelijk ontstaat hierdoor de situatie waarin een horecabedrijf niet kan voldoen aan de nieuwe voorwaarden en op grond daarvan het aanbieden van shisha feitelijk moet beëindigen. De exploitant van het horecabedrijf krijgt daardoor mogelijk niet de kans om reeds gedane investeringen voor het aanbieden van shisha rendabel te maken.

Om aan het belang van deze exploitant tegemoet te komen biedt deze beleidsregel een redelijke overgangstermijn. Een exploitant die reeds shisha aanbiedt krijgt daarmee een periode om eventueel gedane investeringen voor het aanbieden van shisha rendabel te maken. Deze investeringen kunnen bestaan uit de aanschaf van materialen. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft niet eerder eisen gesteld aan de inrichting, anders dan de eisen die gelden voor een regulier horecabedrijf via de Drank- en Horecawet. Eventuele investeringen in de inrichting zijn op eigen initiatief en op basis van vrijwilligheid gedaan en hebben om die reden geen invloed op de duur van de overgangstermijn.

Het is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval of sprake is van een redelijke overgangstermijn. Van groot belang is de bekendheid van het horecabedrijf als locatie waar het mogelijk is om shisha te gebruiken. De bekendheid hangt in grote mate af van de termijn gedurende welke het horecabedrijf reeds shisha aanbiedt. Des te langer het horecabedrijf in kwestie shisha aanbiedt, des te groter is de kans dat de klantenkring en het verdienmodel zich hierop heeft aangepast.

Zodoende is de vast te stellen overgangstermijn afhankelijk van de periode waarin het horecabedrijf reeds shisha aanbiedt. Ieder volledig kalenderjaar dat dit het geval is staat gelijk aan één volle maand aan overgangstermijn, met een minimale termijn van zes maanden. Het is aan de exploitant om aan te tonen vanaf welk moment in het horecabedrijf shisha wordt aangeboden. Los daarvan is in ieder geval sprake van een redelijke overgangstermijn wanneer één jaar is verstreken sinds de inwerkingtreding van deze beleidsregel.

Gedurende de overgangstermijn gedooft de gemeente 's-Hertogenbosch dat de exploitant in het horecabedrijf zonder daartoe strekkende exploitatievergunning shisha aanbiedt. Na afloop van de overgangstermijn zal daartegen handhavend worden opgetreden. Het genoemde gedogen ziet zodoende slechts toe op het aanbieden van shisha als activiteit. Dit laat onverlet dat er wel degelijk gegronde redenen kunnen zijn om handhavend op te treden tegen het horecabedrijf in kwestie. De wijze waarop handhavend wordt opgetreden staat beschreven in de Uitvoeringsregels Handhaving Drank en Horeca 's-Hertogenbosch 2013.

Volgens de Horecaverordening leidt feitelijke overdracht van een horecabedrijf ertoe dat de verleende exploitatievergunning komt te vervallen. Deze is immers persoonsgebonden en niet overdraagbaar. Met de overdracht van het horecabedrijf komt automatisch ook een einde aan de overgangstermijn. De nieuwe exploitant zal voor de exploitatie van het horecabedrijf een nieuwe aanvraag in moeten dienen die – voor zover deze toeziet op het aanbieden van shisha – mede wordt getoetst aan de bepalingen in deze beleidsregel.

4. Beleidsregels

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- shisha: het roken van kruidenmengsels die via een waterpijp of soortgelijke apparatuur worden geïnhaleerd;
- de Horecaverordening: de Horecaverordening 's-Hertogenbosch 2017;
- de inrichting: het voor het publiek openstaand gebouw waarin het horecabedrijf is gevestigd en de daarbij behorende erven.

Artikel 2. Vestiging horecabedrijf

1. Het aanbieden van shisha is uitsluitend mogelijk met de daartoe strekkende vergunning voor een horecabedrijf, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Horecaverordening;
2. Onverminderd het bepaalde in de Horecaverordening is het verlenen van de vergunning in het vorige lid is slechts mogelijk indien:
 - a. de inrichting zich niet bevindt onder een woning;
 - b. op het moment van de aanvraag voldaan is aan de voorschriften gesteld in artikel 5 van deze beleidsregel.
3. De burgemeester kan ontheffing ontnemen van het bepaalde in het vorige lid ten aanzien van horecabedrijven die zich richten op het verstrekken van etenswaren voor consumptie ter plaatse en ongeschikt daaraan shisha aanbieden.

Artikel 3. Maximum aantal slangen

1. Ongeacht het aantal waterpijpen mogen in het horecabedrijf maximaal tien slangen tegelijkertijd in gebruik zijn.
2. De burgemeester kan ontheffing verlenen ten aanzien van het in het eerste lid genoemde aantal slangen, op voorwaarde dat:
 - a. het horecabedrijf een vloeroppervlakte heeft van minimaal 200 m²;
 - b. tegelijkertijd niet meer dan vijftien slangen in gebruik zijn.

Artikel 4. Kansspelautomaten

In het horecabedrijf waar shisha wordt aangeboden mogen geen kansspelautomaten aanwezig zijn.

Artikel 5. Aanvullende voorschriften

Aan de exploitatievergunning om shisha aan te bieden worden de volgende aanvullende voorschriften verbonden:

- a. steeds wanneer bezoekers in de het horecabedrijf aanwezig zijn kan van buitenaf worden waargenomen hetgeen binnen voorvalt;
- b. shisha is uitsluitend toegestaan in de besloten ruimte van het horecabedrijf;
- c. er mag geen lachgas binnen het horecabedrijf aanwezig zijn;
- d. de ruimte waar shisha wordt aangeboden is uitsluitend toegankelijk voor personen die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt;
- e. op de vloer van de inrichting dient gebruik te worden gemaakt van steen of steenachtige materialen;
- f. er dient een deugdelijk werkend mechanisch ventilatiesysteem te zijn met voldoende capaciteit voor het afvoeren van lucht;
- g. in alle voor publiek toegankelijke ruimten van het horecabedrijf is een deugdelijk werkende koolmonoxide-melder aanwezig.

Artikel 6. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking één dag na de dag waarop zij is bekendgemaakt.

Artikel 7. Overgangsrecht

Horecabedrijven die shisha aanbieden dienen uiterlijk één jaar na inwerkingtreding van deze beleidsregel te voldoen aan de verplichting uit artikel 1, eerste lid, met dien verstande dat de exploitatievergunning van het horecabedrijf niet overdraagbaar is.

Artikel 8. Citeertitel

Deze beleidsregel kan worden aangehaald onder de titel 'Beleidsregel inzake het aanbieden en gebruik van shisha'.

Aldus vastgesteld, 's-Hertogenbosch op 4 september 2020.

De burgemeester van 's-Hertogenbosch,

Drs. J.M.L.N. Mikkers

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. BEGRIPSOMSCHRIJVINGEN

De burgemeester is bevoegd met het toezicht op voor publiek toegankelijke gebouwen en daarbij behorende erven. Het is in de rechtspraak gebruikelijk om deze term ruim uit te leggen. Hiertoe wordt bijvoorbeeld ook gerekend de keuken van een horecabedrijf. Deze beleidsregel gaat op sommige punten uit van de inrichting. Dit is om nadrukkelijk aan te geven dat dit gedeelte verder strekt dan uitsluitend de ruimte waarin het horecabedrijf is gevestigd en die als zodanig staat beschreven op de exploitatievergunning. Ook daarbij behorende ruimten niet zijnde woningen, zoals de keuken of opslagruimten, vallen onder het begrip inrichting.

Artikel 2. VESTIGING HORECABEDRIJF

Eerste lid

Het aanbieden van shisha valt – tezamen met het verstrekken van eten en/of drinken voor consumptie ter plaatse – onder de reikwijdte van de definitie van een horecabedrijf in de Horecaverordening. Voor de exploitatie van een horecabedrijf is een voorafgaande exploitatievergunning van de burgemeester vereist. De Horecaverordening geeft het toetsingskader (waaronder bestemmingsplan en levensgedrag exploitant) voor de beoordeling van een aanvraag voor een reguliere exploitatievergunning. Dat wil zeggen: voor zover deze aanvraag toeziet op het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van etenswaren en/of drinken voor consumptie ter plaatse. Deze beleidsregel geeft aanvullende toetsingsgronden voor zover de aanvraag voor een exploitatievergunning mede of uitsluitend betrekking heeft op het aanbieden van shisha ter plaatse. Omdat sprake is van een exploitatievergunning zijn van rechtswege ook de Uitvoeringsregels Handhaving Drink- en Horeca 's-Hertogenbosch 2013 van toepassing.

Tweede lid

Het is verboden om een horecabedrijf met shisha te vestigen onder een woning. Deze eis geldt in het belang van de (brand)veiligheid en de volksgezondheid. Het risico op het ontstaan van brand is gelegen in het gebruik van kooldeeltjes. Brandende kooltjes zijn namelijk te vergelijken met een smeulbrand en het grote risico hiervan is dat deze kooltjes zeer lang blijven branden en tevens na lange tijd tot herontbranding kunnen overgaan. De brandende kooltjes worden gebruikt in de doorgaans smalle en hoge waterpijpen, waarvan het risico van omvallen niet is uitgesloten. Na het omvallen van een waterpijp zullen de brandende kooltjes zich verspreiden en een ontstekingsbron vormen voor het interieur van het horecabedrijf waarna rookontwikkeling en/of brand in het horecabedrijf en de nabij gelegen woningen kan ontstaan. Bepalend is dan ook niet in welke mate het horecabedrijf zich onder of boven een woning bevindt. Immers kunnen de kooltjes na gebruik ook eindigen in een niet voor publiek toegankelijk deel van de inrichting. De eis geldt dan ook voor de gehele inrichting waarin het horecabedrijf is gevestigd. Zodra deze zich deels of geheel onder of boven een woning bevindt levert dit een grond op om de aanvraag op te weigeren.

Daarnaast verzet het belang van de volksgezondheid zich tegen het vestigen van een horecabedrijf met shisha onder een woning. Bij het gebruik van shisha komt koolmonoxide vrij. Blootstelling hieraan kan ook gelden voor mensen die in een ruimte zijn die grenst aan een ruimte waarin shisha wordt gerookt of waarin de kooltjes worden verhit. Wanneer het horecabedrijf met shisha onvoldoende wordt geventileerd (door gebrekkige ventilatievoorzieningen of door ontoereikend ventilatiegedrag) kunnen de concentraties koolmonoxide in de inrichting hoog oplopen. Vervolgens kan koolmonoxide via de vloer, via kieren of via de spouw de bovengelegen woning indringen. Dit leidt in de praktijk regelmatig tot verhoogde koolmonoxideconcentraties in de woning direct boven het horecabedrijf waar shisha wordt gerookt.¹ De bepaling dat een horecabedrijf waar shisha wordt gebruikt niet mag vestigen onder een woning beoogt deze situatie te voorkomen.

Verder geldt als eis dat voldaan is aan de voorschriften uit artikel 5 van deze beleidsregel voorafgaande aan het definitieve besluit op de aanvraag. Zie voor een inhoudelijke uitleg van deze voorschriften de toelichting op artikel 5 van deze beleidsregel.

Derde lid

Binnen de gemeente 's-Hertogenbosch zijn concepten bekend waarbij shisha onderdeel uitmaakt van de hoofdfunctie maaltijdverstrekking. Denk hierbij aan shisha als dessert. Naar verwachting zijn de gevolgen hiervan voor de omgeving nihil. Gelet daarop heeft de burgemeester de mogelijkheid om

1) Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), GGD-Richtlijn Medische Milieukunde. Koolmonoxide in woon- en verblijfsruimten, Bilthoven: 2019, p. 30.

onthefing te verlenen van de eisen in het vorige lid. De burgemeester gaat terughoudend om met deze ontheffingsmogelijkheid. In aanmerking komt slechts een horecabedrijf dat shisha aanbiedt in een vorm waarin het ondergeschikt is aan het verstrekken van etenswaren voor consumptie ter plaatse. De ondergeschiktheid kan onder andere – maar niet uitsluitend – blijken uit de openingstijden, de inschrijving in het Handelsregister en de inrichting van het horecabedrijf.

De burgemeester kan voorschriften verbinden aan de ontheffing. Het ligt daarbij voor de hand om geheel of gedeeltelijk aan te sluiten bij de aanvullende voorschriften uit artikel 5 van deze beleidsregel.

Artikel 3. MAXIMUM AANTAL WATERPIJPEN

Dit artikel begrenst de omvang waarin het mogelijk is om shisha aan te bieden en te gebruiken. Bepalend voor de omvang het aantal slangen dat tegelijkertijd in gebruik is. Deze bepaling beoogt de gevolgen voor de omgeving beheersbaar te houden. Dit geldt zowel in het belang van de openbare orde (overlast en gevoelens van onveiligheid), de (brand)veiligheid (risico op ontstaan van brand) als de volksgezondheid (schadelijke effecten in en rondom horecabedrijf).

De burgemeester heeft de mogelijkheid om op aanvraag ontheffing te verlenen tot en met 15 slangen tegelijkertijd in gebruik te hebben. Hiervoor komen uitsluitend horecabedrijven in aanmerking die beschikken over een vloeroppervlakte van 200 m² of meer.

Artikel 4. KANSSPELAUTOMATEN

Op grond van de Wet op de Kansspelen komt slechts een hoogdrempelige inrichting in aanmerking voor een aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten. Het aanbieden van waterpijp trekt een aparte zelfstandige bezoekersstroom waardoor er sprake is van een laagdrempelige inrichting.² De exploitant van het horecabedrijf zal zodoende een keuze moeten maken tussen het aanwezig hebben van kansspelautomaten óf het aanbieden van shisha.

Artikel 5. AANVULLENDE VOORSCHRIFTEN

In het belang van de openbare orde en de veiligheid zal de exploitant van een horecabedrijf die shisha aanbiedt zorg moeten dragen voor een transparante zaak. Landelijk en lokaal bestaat het beeld dat in en rondom horecabedrijven die shisha aanbieden relatief veel verstoringen van de openbare orde plaatsvinden ten opzichte van reguliere horecabedrijven. Dit beeld blijkt lokaal mede op basis van resultaten uit integrale controles tussen de gemeente 's-Hertogenbosch, Belastingdienst, politie en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Over de afgelopen jaren is meerdere malen handhavend optreden noodzakelijk geweest in het belang van de openbare orde en de veiligheid. Voor meerdere horecabedrijven met shisha geldt dat de inrichting fysiek is gesloten en/of de vergunningen zijn ingetrokken. Op basis van deze ervaringen geldt in zijn algemeenheid dat een transparante zaak het gevoel van veiligheid vergroot en preventief kan werken om openbare orde verstoringen te voorkomen.

Uit de Horecaverordening blijkt dat een horecabedrijf kan bestaan uit een besloten ruimte en een bij de inrichting behorend terras en andere aanhorigheden. Dit voorschrift regelt dat het aanbieden en gebruiken van shisha uitsluitend plaats kan vinden in de besloten ruimte. Andersom geldt dus dat deze activiteiten niet zijn toegestaan op het terras.

De aanwezigheid van lachgas is niet toegestaan in horecabedrijven die shisha aanbieden. Dit brengt namelijk extra brandgevaar teweeg in combinatie met het gebruik van (warme) kooltjes. Lachgas kan het ontstaan van een brand bevorderen en de patronen kunnen ontploffen bij verwarming of bij blootstelling aan vuur. Daarnaast is het gebruik van zowel lachgas als shisha niet wenselijk gelet op de gezondheidsrisico's die dat teweeg brengt.

In het belang van de (brand)veiligheid geldt als eis dat de inrichting beschikt over een vloer van steen of steenachtig materiaal. Het risico op het ontstaan en/of overslaan van brand zal hierdoor aanzienlijk minder groot zijn.

Blootstelling aan koolmonoxide brengt gezondheidsrisico's teweeg. Deze risico's openbaren zich al bij lage concentraties. De eis voor een deugdelijk werkend mechanisch ventilatiesysteem én koolmonoxidemelder in het horecabedrijf strekt ertoe deze risico's te beheersen. Om te kunnen spreken van deugdelijk moet het ventilatiesysteem in staat zijn om de concentratie koolmonoxide in het horecabedrijf binnen acceptabele marges te houden wanneer ramen en deuren gesloten zijn. Als grenswaarde geldt de concentratie waarboven een direct gevaar voor de volksgezondheid is. De bovengrens daarvoor is

2) Rb. Amsterdam 13 december 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:8473.

een concentratie koolmonoxide van 25 ppm.³ Wanneer de concentratie koolmonoxide in het horecabedrijf deze waarde overstijgt is de burgemeester eenzijdig bevoegd bestuurlijk in te grijpen. Gelet hierop zal de koolmonoxidemelder in staat moeten zijn om een concentratie van 25 ppm te signaleren. Wettelijk verplicht is dat de koolmonoxidemelder een akoestisch alarm geeft vanaf 50 ppm.

3) Gezondheidsraad, Gezondheidsrisico's door lage concentraties koolmonoxide, Den Haag: 2019; publicatienr. 2019/11, p. 17.