

Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent sluitingen en heropeningen (Beleidsregels sluitingen en heropeningen Amsterdam)

De burgemeester van Amsterdam,

gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 13b van de Opiumwet, artikelen 172, derde lid, 174a en 175 van de Gemeentewet en artikel 2.10 van de Algemene Plaatselijke Verordening 2008,

besluit vast te stellen de volgende regeling:

Beleidsregels sluitingen en heropeningen Amsterdam Hoofdstuk 1 Inleiding

Deze beleidsregels geeft een overzicht van de sluitingsbevoegdheden van de burgemeester ten aanzien van publieke – en niet publiek toegankelijke inrichtingen, woningen, lokalen en bij de niet-publiek toegankelijke inrichtingen, woningen of lokalen behorende erven. In dit stuk worden de uitgangspunten over hoe de burgemeester met deze bevoegdheden omgaat omschreven. Waar mogelijk wordt binnen het beleid maatwerk toegepast.

1.1 Juridisch kader

In de Opiumwet, de Gemeentewet en de Algemene Plaatselijke Verordening 2008 (APV) zijn grondslagen opgenomen voor de sluiting van een woning of (niet) publiektoegankelijke inrichting (hierna: inrichting):

- Artikel 13b Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid over te gaan tot sluiting als er vanuit woningen of lokalen drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn.
- Artikelen 172, derde lid, 174a en 175 Gemeentewet geeft de burgemeester de bevoegdheid over te gaan tot sluiting als vanuit woningen of lokalen de openbare orde wordt verstoord.
- Artikelen 2.10 APV bevat eveneens verschillende gronden op basis waarvan de burgemeester tot sluiting kan overgaan.

1.2 Doel sluiting

Een sluiting is bedoeld om de openbare orde onmiddellijk te herstellen. Hiervoor is een periode van rust nodig. Met een sluiting wordt beoogd het risico op herhaling te verkleinen. Met een sluiting wordt ook een krachtig signaal afgegeven richting de buitenwereld dat in het pand (of rondom het pand) geen activiteiten meer kunnen plaatsvinden die een gevaar zijn voor de openbare orde. Een pand kan dan bijvoorbeeld niet langer gebruikt worden voor of doelwit zijn van criminele doeleinden of handelingen.

Een sluiting is derhalve niet gericht tegen de betreffende belanghebbende (exploitant, bewoner of pandeigenaar) maar heeft betrekking op de inrichting, de woning of het lokaal. Dat de belanghebbende geen verwijt kan worden gemaakt bij de gedragingen die tot een sluiting leiden, speelt in beginsel geen rol. Een actieve rol van een belanghebbende bij de openbare orde verstoring kan wel als verzwarende omstandigheid worden meegenomen bij het besluit om over te gaan tot sluiting.

1.3 Leeswijzer

Allereerst wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op het sluitingsbeleid bij woningen. In hoofdstuk 3 wordt het beleid met betrekking tot publiek toegankelijke inrichtingen en lokalen benoemd. Tot slot komen in hoofdstuk 4 procedurele aspecten aan de orde zoals het afnemen van een zienswijze en de wijze van effectivering.

Hoofdstuk 2 Woningen

2.1 Sluitingsgrond artikel 13b, eerste lid, onder a Opiumwet

Handel in drugs en de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs hebben een nadelig effect op de openbare orde. Om die reden wordt, bij het toepassen van bestuursdwang op grond van 13b Opiumwet, deze bevoegdheid altijd uitgeoefend in de vorm van een onmiddellijke sluiting. Bestuursdwang in de vorm van een onmiddellijke sluiting wordt toegepast bij handel in middelen als bedoeld in lijst I (harddrugs) en lijst II (softdrugs) behorende bij de Opiumwet. Het toepassen van bestuursdwang op grond van 13b Opiumwet is erop gericht de handel in of vanuit een woning te beëindigen en beëindigd te houden. Bij de beoordeling of er sprake is van een handelshoeveelheid gaat de burgemeester uit van de richtlijnen van het College van procureurs-generaal en het vervolgingsbeleid van het parket Amsterdam¹. Bij het aantreffen van een kleine handelshoeveelheid in een woning wordt gekeken of er indicaties zijn dat er sprake is van drugshandel of andere verzwarende omstandigheden. Bij een grote hoeveelheid drugs kan de hoeveelheid op zichzelf voldoende zijn om de conclusie te trekken dat het aannemelijk is dat er sprake is van drugshandel.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is voor het ontstaan van de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen, niet vereist dat de drugs daadwerkelijk is verhandeld. Uit het woord 'daartoe' leidt de Afdeling af dat de enkele aanwezigheid van de drugs ten behoeve van de verkoop, aflevering of verstrekking de bevoegdheid tot sluiting verschafft. Met andere woorden: met het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs is de verstoring van de openbare orde gegeven en hoeft dit niet door middel van feiten of omstandigheden te worden aangetoond.

2.1.1 Lijst I – harddrugs

Bij het aantreffen van een handelshoeveelheid harddrugs in een niet bewoonde woning wordt gekeken of er sprake is van indicaties dat er vanuit een woning in drugs wordt gehandeld. Dat er een indicatie is dat er sprake is van drugshandel blijkt uit één of meer van de volgende feiten en omstandigheden:

- wijze van verpakking (hoe en waar aangetroffen);
- aantreffen van attributen: weegschalen, verpakkingsmaterialen, versnijdingsmiddelen of andere feiten en omstandigheden.;
- aantreffen van handelsgeld;
- aanwezigheid van vuurwapens en/of munitie;
- aantreffen van een administratie ten behoeve van de drugshandel;
- betrokkenen hebben antecedenten met betrekking tot de Opiumwet;
- er is loop naar het pand van dealers en/of gebruikers;
- de omstandigheid dat de woning als ontmoetingsplek voor handelaren en/of gebruikers fungeert. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit politieobservaties of verklaringen van gebruikers, omwonenden, getuigen;
- overlast (door drugshandel) vanuit de woning;
- de hoeveelheid aangetroffen drugs;
- overige feiten en omstandigheden van het geval.

Bij het bepalen van de handelshoeveelheid wordt aansluiting gezocht bij de richtlijn van het College van procureurs-generaal en het vervolgingsbeleid van het parket in Amsterdam waarbij ervan wordt uitgegaan dat er sprake is van een handelshoeveelheid als er meer dan 0,5 gram, 5 pillen of 5 ml (GHB) wordt aangetroffen. Indien er een handelshoeveelheid wordt aangetroffen én er sprake is van één of meer van de hiervoor genoemde indicaties, volgt in beginsel een sluiting. Indien er minder dan een handelshoeveelheid wordt aangetroffen volgt geen sluiting, tenzij er duidelijke indicaties zijn dat de woning wordt gebruikt als ontmoetingsplek voor handelaren en/of gebruikers of er sprake is van het aantreffen van verzwarende omstandigheden zoals een wapen. Van een sluiting kan worden afgezien indien sprake is van bijzondere omstandigheden. Financieel nadeel is in beginsel geen reden om van sluiting af te zien. In het geval een woning niet wordt gesloten wordt er wel altijd een bestuurlijke waarschuwing gegeven.

2.1.2 Lijst II – softdrugs

Ook in het geval van het aantreffen van softdrugs in een niet-bewoonde woning wordt allereerst gekeken naar de aanwezigheid van één of meer handelsindicaties. De indicaties van drugshandel bij het aantreffen

1) Aanwijzing Opiumwet 2015A003, gepubliceerd op 27 februari 2015, in werking getreden op 1 maart 2015, Staatscourant, 27 februari 2015, nr. 5391.

van softdrugs komen overeen met de handelsindicatie bij het aantreffen van harddrugs. Bij het aantreffen van een hennepplantage wordt gekeken naar het bedrijfsmatige karakter van de hennepplantage. Dit blijkt uit de volgende feiten en omstandigheden:

- er wordt gebruik gemaakt van randapparatuur voor het in stand houden van de planten (assimilatielampen, kweektenten of andere feiten en omstandigheden);
- de stroom op illegale wijze werd afgetapt;
- indicaties dat er eerder een oogst is geweest;
- aanwezigheid van een irrigatiesysteem.

Er is sprake van een handelshoeveelheid als er meer dan 30 gram softdrugs of meer dan 5 hennepplanten worden aangetroffen in een woning. Indien er een handelshoeveelheid wordt aangetroffen én er sprake is van één of meer van de hiervoor genoemde indicaties, wordt in beginsel gesloten. Indien sprake is van bijzondere omstandigheden kan van een sluiting worden afgezien. Financieel nadeel is in beginsel geen bijzondere omstandigheid om van een sluiting af te zien.

2.1.3 Bewoonde woningen

Indien een woning op het moment van de constatering van de politie feitelijk wordt bewoond, wordt, gelet op de vergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer (woonrecht) als bedoeld in artikel 8 van het EVRM², in beginsel een bestuurlijke waarschuwing gegeven. De waarschuwing houdt in dat wanneer binnen drie jaar na de waarschuwing wederom een overtreding op grond van de Opiumwet wordt geconstateerd, er direct overgegaan wordt tot sluiting van de woning door middel van het toepassen van bestuursdwang. De waarschuwing is pandgebonden. Indien binnen drie jaar na het afgeven van de waarschuwing opnieuw een overtreding van de Opiumwet in of vanuit de woning plaatsvindt (dit kan ook door een andere persoon zijn dan degene die de waarschuwing heeft ontvangen) dan wordt er in beginsel alsnog overgegaan tot een sluiting.

Indien er sprake is van verzwarende omstandigheden en spoedeisend optreden is vereist, kan de burgemeester besluiten om direct over te gaan tot sluiting van de woning. Of er sprake is van verzwarende omstandigheden blijkt uit de volgende feiten en omstandigheden:

- indicaties dat er sprake is van grootschalige (internationale) drugshandel;
- aanwezigheid van (zeer) grote hoeveelheden drugs;
- aantreffen handelsgeld en of aanwezigheid van (vuur)wapens en/of munitie;
- de omstandigheid dat de woning als ontmoetingsplek voor handelaren en/of gebruikers fungeert; dit kan bijvoorbeeld blijken uit politieobservaties of verklaringen van gebruikers, omwonenden, getuigen;
- overlast vanuit de woning;
- de vrees voor herhaling, bijvoorbeeld doordat er een concrete dreiging bestaat;
- overige feiten en omstandigheden in of rondom de woning.

Van een sluiting kan worden afgezien indien er jonge kinderen in de woning woonachtig zijn en er op korte termijn geen vervangende woonruimte beschikbaar is, of indien er sprake is van zodanige medische omstandigheden van de bewoner dat een sluiting onevenredige gevolgen heeft.

2.1.4 Belangenafweging andere belanghebbenden (zoals de pandeigenaar)

Naast de belangen van een bewoner van een woning kunnen ook de bijzondere omstandigheden van een pandeigenaar een rol spelen bij het besluit om wel of niet een woning te sluiten. De pandeigenaar/belanghebbende moet zelf kunnen aantonen dat er sprake is van bijzondere omstandigheden. Van een bijzondere omstandigheid kan bijvoorbeeld sprake zijn als een pandeigenaar van een woning proactief heeft samengewerkt met een overheidsinstantie waardoor bijvoorbeeld de hennepplantage in de woning is opgespoord en ontmanteld. Ook kan van een sluiting worden afgezien indien de pandeigenaar kan aantonen dat hij regelmatig controles heeft uitgevoerd gericht op het gebruik van het pand. Het enkel bezoeken van het pand is daartoe niet voldoende. Ook het enkel melding doen van de aanwezigheid van een hennepplantage of een andere verstoring van de openbare orde is daarbij niet voldoende. Het hebben van financieel nadeel is in beginsel geen reden om van een sluiting af te zien.

2) Artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden - Recht op eerbiediging van privé leven, familie- en gezinsleven.

2.2 Artikel 13b, eerste lid, onder b, Opiumwet (voorwerpen of stoffen aanwezig in de zin van artikel 10a en 11a Opiumwet)

Ook wanneer er geen drugs worden aangetroffen zoals vermeld op lijst I of II van de Opiumwet, maar in een woning wel voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die bestemd zijn voor het telen of bewerken van drugs, kan de burgemeester tot sluiting overgaan. Of er in die gevallen daadwerkelijk wordt gesloten hangt af van de ernst van de openbare orde verstoring en de risico's die daarmee gemoeid zijn. De burgemeester beoordeelt per geval of in dergelijke gevallen een sluiting in het belang van de openbare orde noodzakelijk is. Het aantreffen van een lab waar drugs wordt geproduceerd kan bijvoorbeeld aanleiding zijn om tot sluiting over te gaan.

2.3 Sluiting op grond van de Gemeentewet (artikelen, 172, derde lid, 174a en 175 Gemeentewet)

De burgemeester heeft de bevoegdheid een woning, of een bij die woning behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of op het erf de openbare orde rond de woning, of het erf wordt verstoord. Indien een woning regelmatig gebruikt wordt ten behoeve van illegale (bedrijfsmatige) gokactiviteiten, gaat de burgemeester in beginsel over tot sluiting. Daarnaast zal van de sluitingsbevoegdheid gebruik worden gemaakt bij, in ieder geval, de aanwezigheid van wapens of explosieven/zwaar vuurwerk in een woning of bij een aanslag op een woning. Een sluiting wordt in die gevallen noodzakelijk geacht om de openbare orde te herstellen, herhaling te voorkomen en een signaal af te geven aan de buitenwereld. Voorts is een sluiting in die gevallen noodzakelijk ter bescherming van het leven van derden. Dit belang weegt zwaarder dan het belang van de betrokkene om ongestoord van zijn woning gebruik te kunnen blijven maken. Afhankelijk van de omstandigheden wordt de sluiting gebaseerd op artikel 172, derde lid, 174a of 175 Gemeentewet.

2.4 Sluitingstermijn en heropening

Bij een woning wordt in beginsel een sluitingstermijn van drie maanden gehanteerd. In het geval een woning binnen drie jaar voor een tweede maal wordt gesloten, kan een woning voor onbepaalde tijd worden gesloten. De belanghebbende kan een (gemotiveerd) verzoek tot opheffing van de sluiting indienen, maar de burgemeester gaat in beginsel alleen in zeer bijzondere nieuwe omstandigheden over tot eerdere heropening van een woning. Het enkel hebben van financieel nadeel is in beginsel geen reden om een woning eerder te heropenen.

Hoofdstuk 3 Publieke en niet-publiek toegankelijke inrichtingen en lokalen

3.1 Sluitingsgronden artikel 13b Opiumwet

Bestuursdwang in de vorm van een onmiddellijke sluiting van de (niet) publiek toegankelijke inrichting of lokaal wordt toegepast bij handel in middelen als bedoeld in lijst I (harddrugs) en lijst II (softdrugs). Bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een handelshoeveelheid gaat de burgemeester wederom uit van de richtlijnen van het College van procureurs-generaal en het gehanteerde vervolgingsbeleid van het parket Amsterdam.

3.1.1 Lijst I – harddrugs

Bij het aantreffen van stoffen aanwezig op lijst I in een inrichting of lokaal worden de volgende beleidsuitgangspunten gehanteerd:

Bij het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs wordt gekeken of er sprake is van indicaties dat er vanuit een publiek toegankelijke inrichting of het lokaal in drugs wordt gehandeld. Dat er een indicatie is dat er sprake is van drugshandel blijkt uit één of meer van de volgende feiten en omstandigheden:

- wijze van verpakking van de drugs;
- aantreffen van attributen: weegschalen, verpakkingsmaterialen, versnijdingsmiddelen of andere feiten en omstandigheden;
- aantreffen van handelsgeld;
- aanwezigheid van vuurwapens en/of munitie;
- aantreffen van een administratie ten behoeve van de drugshandel;
- betrokkenen hebben antecedenten met betrekking tot de Opiumwet;
- er is loop naar het pand van dealers en/of gebruikers;

- de omstandigheid dat de inrichting als ontmoetingsplek voor handelaren en/of gebruikers fungeert; dit kan bijvoorbeeld blijken uit politieobservaties of verklaringen van gebruikers, omwonenden, getuigen;
- overlast (door drugshandel) vanuit de inrichting;
- aanwezigheid van (zeer) grote handelshoeveelheid drugs;
- overige feiten en omstandigheden van het geval.

Er sprake is van een handelshoeveelheid als er meer dan 0,5 gram, 5 pillen of 5 ml (GHB) wordt aangetroffen. Bij het aantreffen van een handelshoeveelheid volgt in beginsel een sluiting, mits er sprake is van één of meer van de hiervoor genoemde handelsindicaties. Voorts kan het enkel aantreffen van een handelshoeveelheid in een inrichting leiden tot een sluiting, indien er sprake is van een slechte of gebrekkige bedrijfsvoering. Van een sluiting kan worden afgezien indien sprake is van bijzondere omstandigheden. In het geval een inrichting niet wordt gesloten wordt er een bestuurlijke waarschuwing gegeven.

3.1.2 Lijst II – softdrugs

Ook in het geval van het aantreffen van softdrugs in een publiek toegankelijk inrichting of lokaal wordt allereerst gekeken naar de aanwezigheid van één of meer handelsindicaties. De indicaties van drugshandel bij het aantreffen van softdrugs komen (voor een groot deel) overeen met de handelsindicatie bij het aantreffen van harddrugs. Bij het aantreffen van een hennepplantage wordt gekeken naar het bedrijfsmatige karakter van de hennepplantage. Dit blijkt uit de volgende feiten en omstandigheden:

- de stroom op illegale wijze werd afgetapt;
- indicaties dat er eerder een oogst is geweest;
- aanwezigheid van een irrigatiesysteem. Er wordt gebruik gemaakt van randapparatuur voor het in stand houden van de planten (assimilatielampen, kweektenten of andere feiten en omstandigheden.).

Indien er sprake is van meer dan 30 gram softdrugs of meer dan 5 hennepplanten volgt in beginsel een sluiting, mits er sprake is van één of meer van de hiervoor genoemde indicaties. Voorts kan ook het enkel aantreffen van een handelshoeveelheid in een inrichting leiden tot een sluiting, indien er sprake is van een slechte of gebrekkige bedrijfsvoering. Van een sluiting kan worden afgezien indien sprake is van bijzondere omstandigheden. In het geval een inrichting niet wordt gesloten wordt er wel altijd een bestuurlijke waarschuwing gegeven.

3.1.3 Coffeeshops

Bij coffeeshops geldt bij een overtreding van de AHOJG-criteria in beginsel het bestaande handhavingstappenplan voor coffeeshops. Bij het aantreffen van meer dan 0,5 gram harddrugs wordt in beginsel overgegaan tot een sluiting. Het handhavingstappenplan voor coffeeshops is in dergelijk gevallen niet van toepassing.

3.2 Sluitingsgronden APV: publiek toegankelijke inrichtingen

Hieronder volgt het sluitingsbeleid op grond van de artikelen 2.10 van de APV.

3.2.1 Artikel 2.10 APV algemeen

Toepassing van artikel 2.10 APV is aan de orde wanneer in de voor publiek toegankelijke inrichting (hierna: de inrichting) sprake is (geweest) van illegaal gokken, door misdrijf verkregen zaken voorhanden, bewaard, of verborgen zijn dan wel zijn verworven of overgedragen, discriminatie, aanwezigheid wapens of er zich andere feiten en omstandigheden hebben voorgedaan of dreigen voor te doen die de vrees wettigen dat het geopend blijven van die ruimte ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde of andere feiten.

Artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder a – Kansspelen

Als er in strijd wordt gehandeld met de Wet op de Kansspelen, kan de burgemeester een inrichting sluiten.

Illegale (online) gokactiviteiten hebben een negatief effect op samenleving. Deze gokactiviteiten staan niet onder toezicht, er vindt geen afdracht van kansspelbelasting af, het verslavingsrisico is hoog, wat

kan leiden tot schulden en criminaliteit. De omzet die exploitanten door het illegale aanbod van (online) kansspelen behalen, is vaak aanzienlijk en dit kan leiden tot witwassen of een herinvestering in andere illegale activiteiten. Illegale (online) gokactiviteiten kunnen ernstig uit de hand lopen, met het risico op ernstige geweldsincidenten. Dit alles heeft een negatief effect op de openbare orde en veiligheid. Overtredingen van de Wet op de kansspelen gaan bovendien vaak gepaard met andere factoren die bedreigend zijn voor de openbare orde, zoals de aanwezigheid van bezoekers met (gewelds)antecedenten en/of de aanwezigheid van grote sommen geld.

Indien er wordt geconstateerd dat er in de inrichting illegale (online) gokactiviteiten worden aangeboden (bijvoorbeeld middels een computersysteem of een cash center waarmee een speler kan deelnemen aan (sport)weddenschappen), gaat de burgemeester daarom in beginsel over tot sluiting van de inrichting. Ook bij andere vormen van illegale gokactiviteiten (bijvoorbeeld pokeren) kan de burgemeester besluiten om over te gaan tot sluiting van de inrichting.

Artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder b – Door misdrijf verkregen voorwerpen (o.a. heling)

De burgemeester kan een inrichting sluiten indien er door misdrijf verkregen zaken voorhanden, bewaard of verborgen zijn dan wel zijn verworven of overgedragen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan heling. Heling is op zichzelf ontwrichtend voor de samenleving er gaat immers altijd een misdrijf aan vooraf. Heling wordt dan ook per definitie beschouwd als verstoring van de openbare orde. De burgemeester is bevoegd de inrichting op basis hiervan te sluiten. Of de burgemeester gebruik maakt van de bevoegdheid om tot sluiting over te gaan zal mede afhangen van de omvang van de heling, en/of er sprake is van stelselmatigheid, het soort geheelde zaken (bijvoorbeeld fietsen), de overige betrokken personen bij de heling en de eventuele betrokkenheid van de ondernemer van de inrichting. Het is tevens mogelijk dat de burgemeester naar aanleiding van overtredingen van de wettelijke verplichtingen van opkopers andere handhavinginstrumenten inzet. Dit laat de bevoegdheid tot sluiting zonder nadere stappen in gevallen waarin de openbare orde (ernstig) is aangetast onverlet.

Artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c – Discriminatie

Ook indien er sprake is van discriminatie kan de inrichting worden gesloten door de burgemeester. Voor de horecabranche is een bepaling over discriminatie opgenomen in de exploitatievergunning. Bij overtreding van deze bepaling zal in beginsel langs de lijn van het handhavingstappenplan worden opgetreden, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden.³

Artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder d – Wapens

De burgemeester kan een sluiting bevelen als er wapens aanwezig zijn, als bedoeld in art. 2 van de Wet Wapens en Munitie (hierna: WWM). Bij de aanwezigheid van wapens in de inrichting is sprake van een zodanige verstoring van de openbare orde, dat de inrichting in beginsel wordt gesloten. Hierbij geldt het beleidsuitgangspunt dat indien kan worden uitgesloten dat het incident op enige wijze verband houdt met de wijze van bedrijfsvoering, er in beginsel van een sluiting wordt afgezien. Bij de afweging om tot sluiting over te gaan kan onder andere meespelen: informatie uit het opsporingsonderzoek, signalen van overlast/ andere incidenten, impact van het incident (tijdstip, zaak open/gesloten, aanwezigheid personen, locatie), type zaak, de mogelijkheid om maatregelen te treffen en signalen van verwijtbaarheid.

Artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder e – Overige omstandigheden

De burgemeester kan ook tot sluiting overgaan als zich andere feiten en omstandigheden hebben voorgedaan of dreigen voor te doen die de vrees wettigen dat het geopend blijven van de inrichting ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde. Hierbij kan gedacht worden aan schietincidenten gericht op, in of in de directe nabijheid van de inrichting, maar ook aan het neerleggen van explosieven voor, in of in de nabijheid van de inrichting. Bij geweld van buitenaf geldt het beleidsuitgangspunt dat indien kan worden uitgesloten dat het incident op enige wijze verband houdt met de wijze van bedrijfsvoering, er in beginsel van een sluiting wordt afgezien. Daarnaast worden bij het besluit om wel of niet tot sluiting over te gaan de volgende uitgangspunten steeds opnieuw in onderlinge samenhang afgewogen: de impact van het incident en de veiligheid van de bewoners en omstanders, de kans op herhaling en de risico's die dit mee zich meebrengt en tot slot de nadelen voor de ondernemers. Bij deze afweging staat het belang van de openbare orde voorop maar is ook steeds oog voor de proportionaliteit van de maatregel. Hierbij speelt onder andere mee: informatie uit het opsporingsonderzoek, signalen van overlast/ andere incidenten, impact van het incident (tijdstip, zaak open/gesloten, aanwezigheid personen, locatie), type zaak, de mogelijkheid om maatregelen te treffen en signalen van verwijtbaarheid. Ook bij illegale arbeid én uitbuiting, of (zeer) ernstige geweldsincidenten zoals zware vechtpartijen kan tot sluiting van de inrichting worden overgegaan. Daarnaast kan de bevoegdheid in 2.10, eerste lid, aanhef en onder e, APV worden aangewend indien er sprake is van andere wapens (die niet voorkomen

3) Handhavingstrategie Horeca en slijterijen (inclusief winkels) Drank- en Horecawet), Amsterdam 2013 (Gemeentebblad 16 december 2013, afdeling 3b, nr. 216).

op de lijst WWM), of bijvoorbeeld bij de aanwezigheid van munitie. Ook de aanwezigheid van jammers, waarvan het gebruik op grond van de Telecommunicatiewet verboden zijn, kunnen onder dit artikel vallen. Met jammers kunnen onder andere de communicatiesystemen van hulpdiensten worden verstoord. Jammers worden vaak gebruikt om opsporingsonderzoeken tegen te werken al dan niet tijdens het plegen of voorbereiden van strafbare feiten.

Wanneer het aannemelijk is dat er sprake is van witwassen (hierbij is een vergroot risico op rip deals, overvallen en andere factoren die een verhoogd risico op openbare orde verstoring vormen) kan dit ook onder artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder e, vallen. Andere voorbeelden die onder artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder e, vallen zijn gelegenheid bieden tot prostitutie- en escortactiviteiten in of vanuit de inrichting.

3.3 Artikel 172, derde lid, artikel 174a en artikel 175 Gemeentewet

De burgemeester heeft op grond van de artikelen 173, derde lid, 174a en 175 Gemeentewet de bevoegdheid een niet voor het publiek toegankelijk inrichting, lokaal of een bij de inrichting of lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de inrichting, lokaal of op het erf de openbare orde wordt verstoord. Hiervan is sprake bij allerlei soorten overlast met een uitstraling naar de openbare ruimte. Zo gaat de burgemeester in beginsel over tot een sluiting bij illegale gokactiviteiten, bij de aanwezigheid van wapens en/of munitie en/of na een aanslag op de inrichting of het lokaal. De sluitingsgrond is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

3.4 Sluitingstermijn

Publiek toegankelijke en niet publiek toegankelijke inrichtingen en lokalen worden in beginsel voor onbepaalde tijd gesloten. Een methodiek waarbij op voorhand wordt aangegeven hoe lang een inrichting of lokaal gesloten blijft, brengt het risico met zich mee dat de sluiting een onevenredig zware maatregel wordt. Tevens biedt dit de mogelijkheid om maatwerk toe te passen. Hoe lang een inrichting of lokaal gesloten moet blijven hangt af van de aard en ernst van het incident en het risico op herhaling. Doorgaans is een minimale sluitingsduur noodzakelijk in verband met de signaalwerking richting de samenleving, de veiligheidsgevoelens van omwonenden en het doorbreken van een loop naar de inrichting. Tot slot is de sluitingsduur afhankelijk van de tijd die nodig is termijn voor het nemen van maatregelen door de exploitant en/of pandeigenaar. Heropening vindt plaats na een heropeningsverzoek (zie daarvoor par. 3.5).

Alvorens tot sluiting over te gaan, kan de burgemeester in bepaalde gevallen besluiten een bestuurlijke waarschuwing te geven. Een bestuurlijke waarschuwing geldt in beginsel voor drie jaar en is pand gebonden. Indien binnen drie jaar na de waarschuwing opnieuw een verstoring van de openbare orde plaatsvindt in of vanuit het lokaal of de inrichting (dit kan ook door een andere persoon zijn dan degene die de waarschuwing heeft ontvangen) dan wordt er in beginsel alsnog overgegaan tot een sluiting.

3.5 Opheffen sluiting en consequentie voor (eventuele) vergunningen

3.5.1 Opheffen sluiting

De burgemeester trekt het bevel tot sluiting in zodra naar zijn oordeel het belang van de bescherming van de openbare orde zich daar niet meer tegen verzet. Daartoe moet door de belanghebbende wel een heropeningsverzoek worden ingediend. Dit geldt voor alle sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet, artikel 172, derde lid, 174a en 175 Gemeentewet en artikel 2.10 APV.

De belanghebbende kan een verzoek tot heropening van de inrichting indienen. In de praktijk vindt eerst een oriënterend gesprek plaats aan de hand waarvan de aanvrager het verzoek kan motiveren. In gevallen waarin voor bepaalde tijd wordt gesloten, wordt deze termijn in acht genomen, tenzij er sprake is van zeer bijzondere nieuwe omstandigheden.

Nadat het verzoek om heropening door de belanghebbende is gedaan, wordt onderzocht of een sluiting weer kan worden opgeheven. Bij het bovenbedoelde gesprek of in gesprekken naar aanleiding van het heropeningsverzoek komen de maatregelen aan de orde die noodzakelijk worden gevonden om een openbare orde verstoring in de toekomst uit te sluiten. Deze maatregelen zijn afhankelijk van de situatie. Voor opheffing van een sluiting zijn in ieder geval de volgende vijf aspecten van belang die in onderling verband en samenhang moeten worden gezien:

1. Aanleiding bestuurlijke maatregel (feiten en omstandigheden) en de vrees voor herhaling.
2. De openbare orde situatie in en in de directe omgeving van een inrichting en de tijd die nodig is om de rust en orde in de buurt te herstellen.
3. Type inrichting: het karakter en de uitstraling van de zaak, het type bezoeker, spelen een rol bij de mate waarin er vertrouwen ontstaat dat de openbare orde langdurig wordt hersteld. Onder andere afhankelijk van het type inrichting wordt gekeken welke maatregelen noodzakelijk worden geacht om de openbare orde te herstellen. Bij een nachtclub worden bijvoorbeeld andere voorwaarden gesteld dan bij een restaurant.
4. De afspraken tussen de burgemeester en de belanghebbende met betrekking tot het beheer van de te heropenen inrichting. Deze afspraken worden doorgaans als voorwaarden in het heropeningsbesluit opgenomen. Niet-naleving van de afspraken kan tot gevolg hebben dat de zaak opnieuw wordt gesloten.
5. Het vertrouwen van de burgemeester dat deze afspraken ook zullen worden nagekomen. Daarbij speelt met name de verwijtbaarheid van de belanghebbende een rol. De burgemeester dient ervan overtuigd te zijn dat de feiten die ten grondslag lagen aan de sluiting zich niet meer voor zullen doen en dat de belanghebbende zijn zaak of pand zodanig zal beheren dat er geen nieuwe openbare orderverstoringen zullen plaatsvinden.

Hierbij is ook van belang de bereidheid en de bekwaamheid van een belanghebbende om aantoonbaar en daadwerkelijk maatregelen te nemen om herhaling te voorkomen. Bij een horeca inrichting kan hierbij gedacht worden aan herinrichting van het bedrijf, verscherping van toelatingsbeleid of het aannemen van (ander) personeel. Dit wordt over het algemeen vastgelegd in een veiligheidsplan. Onderdeel van dit veiligheidsplan kan bijvoorbeeld zijn dat er voorwaarden worden gesteld aan of dat VIP-tafels worden afgeschaft. Het is de politie ambtshalve bekend dat VIP-tafels een aantrekkingskracht hebben op personen met (zware) antecedenten.

Ook als er zich een nieuwe huurder/ondernemer of pandeigenaar aandient, zal beoordeeld worden (o.a. aan de hand van een bedrijfsplan) of het nieuwe bedrijf en de wijze van bedrijfsvoering vertrouwen geeft dat de openbare orde duurzaam wordt hersteld.

Bij een sluiting wegens harddrugs weegt daarnaast mee in hoeverre het pand tot aantrekkingspunt voor verslaafden en dealers was geworden. Het kost enige tijd, zo is de ervaring, om een bestaande loop van drugsverslaafden en –handelaren op een inrichting te doorbreken. Een soortgelijk argument kan gelden voor panden waar illegale gokactiviteiten plaatsvonden.

3.5.2 Consequenties voor vergunning

De feiten die ten grondslag liggen aan de sluiting kunnen ook consequenties hebben ten aanzien van de nog geldende vergunningen voor de betreffende inrichting (zoals vergunningen op grond van de Drank en Horecawet, de Wet op de kansspelen de APV).

- Als er sprake is van verwijtbaar gedrag van de exploitant kan dit leiden tot intrekking, dan wel weigering van bijvoorbeeld een exploitatievergunning en drankvergunning (artikel 3.24 APV).
- De Drank- en Horecawet kent een verplichting voor de burgemeester tot het intrekken van een drankvergunning als zich in de inrichting feiten hebben voorgedaan, die de vrees wettigen dat het van kracht blijven van de vergunning een gevaar zou opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid (artikel 31, lid 1, onder c). Ook hierbij speelt de verwijtbaarheid van de exploitant/leidinggevende geen rol. Aan de openbare orderverstoring dient direct een einde gemaakt te worden. Daarbij is het voor de toepassing van de Drank- en Horecawet niet relevant of de burgemeester een zaak al gesloten heeft.
- Op grond van het Besluit eisen zedelijk gedrag bij de Drank- en Horecawet mag gedurende 5 jaar geen nieuwe drankvergunning worden verleend aan een ondernemer of leidinggevende aan wie mede de intrekking van de drankvergunning op grond van de openbare orde te verwijten valt. Deze afweging staat los van de heropening in het kader van art. 13b Opiumwet, art. 174A Gemeentewet of art. 2.10 APV.

3.5.3 Consequentie voor gedoogde locatie (coffeeshops)

Wanneer een coffeeshop gesloten wordt in het kader van 13b Opiumwet en/of 2.10 APV kan de gedoogverklaring worden ingetrokken en/of het adres van de lijst met gedoogde coffeeshoplocaties worden geschrapt.

Hierbij kunnen onder meer de volgende omstandigheden een rol spelen

- de impact van de openbare orde verstoring (aard en aantal verstoringen, tijdstip, type buurt, escalatie);
- de spanning waaraan het woon- en leefklimaat ter plaatse reeds bloot staat;
- het herhalingsrisico van de openbare orde verstoring;
- de verwijtbaarheid van de exploitant aan de omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot de sluiting; en
- de mogelijke relatie tussen het incident en de aard van het bedrijf en/of wijze van de bedrijfsvoering.

Hoofdstuk 4 Procedurele aspecten

4.1 Zienswijze

Als blijkt dat er reden is om handhavend op te treden met een sluiting wordt aan de belanghebbende(n) in beginsel mondeling het voornemen tot sluiting medegedeeld. Vervolgens wordt - conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb) – de belanghebbende in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze te geven op het voornemen de inrichting of de woning te sluiten. Tenzij - gelet op de spoedeisendheid - het horen van de belanghebbende niet kan worden afgewacht. Gelet op de ernst van de openbare ordeverstoring vindt het horen van de belanghebbende plaats direct nadat uit feiten en omstandigheden is geconcludeerd, dat het pand onmiddellijk moet worden gesloten⁴. Om die reden wordt er in de praktijk voor gekozen dit niet schriftelijk te doen.

4.2 Het sluitingsbevel

De toepassing van bestuursdwang op grond van de Opiumwet en na een sluiting op grond van 2.10 APV geschiedt door een onmiddellijke sluiting van het pand. Gelet op het spoedeisende karakter van sluitingen als genoemd in dit beleid, wordt in beginsel geen voorafgaande last gegeven en wordt direct tot effectuering van de sluiting overgegaan⁵. Ook indien er tussen het moment van de constatering en de ondertekening van het bevel enige tijd⁶ is verstreken, wordt in beginsel spoedeisende bestuursdwang toegepast.

Naast de huurder of exploitant (indien van toepassing) wordt standaard de pandeigenaar zo snel mogelijk na het besluit op de hoogte gebracht. Een sluitingsbevel kan zowel mondeling als schriftelijk worden gegeven. In beginsel wordt ervoor gekozen om dit schriftelijk te doen. In bijzondere omstandigheden kan de burgemeester besluiten om een mondeling bevel af te geven, dit bevel wordt vervolgens op een later moment - zo snel mogelijk - op schrift gesteld.

4.3 Effectuering van de sluiting

Het sluiten gebeurt door in ieder geval een fysieke en zichtbare afsluiting van toegangsdeuren, ramen etcetera. Het sluitingsbevel houdt in dat het de rechthebbende - op grond van artikel 2.10, lid 5, 6 en 7, APV – verboden is zonder toestemming van de burgemeester bezoekers toe te laten of zelf het gebouw, de inrichting of de ruimte te betreden. Dit verbod is van overeenkomstige toepassing op sluitingen krachtens de Opiumwet en de Gemeentewet. Met deze fysieke afsluiting wordt zichtbaar voor de buurt dat het pand is gesloten. Tevens wordt er vanuit de gemeente een persbericht uitgedaan waarin staat in welke straat en op welke grond een inrichting of woning is gesloten. Hiermee wordt hiermee een signaal afgegeven naar personen met criminele intenties.

Tot slot wordt na effectuering standaard een persbericht gepubliceerd.

4.4 Inschrijving basisregistratie en gebouwen

4) Hierbij moet wel worden bedacht dat in het kader van een zorgvuldige voorbereiding enige tijd nodig is (bijv. verificatie aangetroffen drugs).

5) Afdeling 25-10-2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0849

6) Een tijdsverloop van enige tijd is aan de orde als er zes weken is verstreken tussen de constatering van de politie en het ondertekenen van het sluitingsbevel.

Alle bestuurlijke maatregelen in het kader van artikel 174a Gemeentewet en de Opiumwet moeten worden ingeschreven in de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG) van de gemeente en het kadaster volgens de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb).

4.5 Tijdelijke betreding

De burgemeester kan schriftelijk toestemming verlenen om een pand dat op last van de burgemeester is gesloten tijdelijk te betreden. Voor een tijdelijke betreding wordt alleen toestemming gegeven als er omstandigheden zijn die dit noodzakelijk maken. Hierbij kan gedacht worden aan ontruiming van het pand, herstelwerkzaamheden om het pand verhuur of verkoop klaar te maken of bezichtigingen voor verhuur of verkoop. De periode waarvoor deze tijdelijke betreding wordt afgegeven kan verschillen en is onder meer afhankelijk van de noodzaak waartoe de tijdelijke betreding wordt afgegeven. Met het afgeven van een tijdelijke betreding wordt terughoudend omgegaan. De sluiting is immers nog niet opgeheven. Het overtreden van het bevel van de burgemeester om het pand niet te betreden gedurende de sluiting, is strafbaar gesteld in artikel 184 van het wetboek van Strafrecht.

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen

5.1 Intrekken bestaande beleidsregels

De beleidsregels neergelegd in de Notitie inzake het sluitings- en heropeningsbeleid met betrekking tot artikel 13b van de Opiumwet en artikel 2.7 van de Algemene Plaatselijke Verordening, van 21 april 2005 (Gemeentebblad 4 mei 2005, afdeling 1 ,nr. 223) worden ingetrokken.

5.2 Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na bekendmaking.

5.3 Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels sluitingen en heropeningen Amsterdam.

*Aldus vastgesteld op 24 april
De burgemeester
Femke Halsema*