

Beleidsregel sluiting van voor publiek toegankelijke gebouwen Lisse

De burgemeester van de gemeente Lisse,

Gelet op het bepaalde in artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht, artikel 174 Gemeentewet en artikel 2:40a Algemene plaatselijke verordening Lisse;

Overwegende dat artikel 2:40a van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Lisse (verder: APV) de burgemeester de bevoegdheid geeft om in het belang van de openbare orde de gehele of gedeeltelijke sluiting te bevelen van een voor het publiek toegankelijk gebouw, inrichting of ruimte.

Besluit vast te stellen de volgende beleidsregel: "**Beleidsregel sluiting van voor publiek toegankelijke gebouwen Lisse**".

1. Inleiding

De zorg voor veiligheid is één van de kerntaken van de gemeente. Samen met partijen als politie, het Openbaar Ministerie, het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) en de belastingdienst, werkt de gemeente Lisse aan de veiligheid van haar inwoners. In het integraal veiligheidsbeleid 2020-2023 wordt een viertal prioriteiten beschreven waar de komende jaren, samen met partners, op ingezet zal worden. De aanpak van (woon)overlast en maatschappelijke onrust en ondermijning zijn twee van deze prioriteiten.

Ter versterking van deze aanpak is de algemene plaatselijke verordening Lisse in 2018 uitgebreid met artikel 2:40a, een sluitingsbepaling voor overlastgevend voor publiek openstaande gebouwen. Deze bepaling is bedoeld om de openbare orde, de veiligheid, zedelijkheid of gezondheid te herstellen door de (ernstige) verstoringen van de openbare orde (o.a. criminele activiteiten en geweldsdelicten), strafbare handelingen en ontoelaatbare overlastsituaties (o.a. aanhoudende overlast vanuit een inrichting) te bestrijden.

Artikel 2:40a APV Lisse is niet bedoeld voor de aanpak van lichte vormen van overlast zoals geluidsoverlast, vandalisme en vervuiling. Daarnaast is deze bepaling niet van toepassing voor de tijdelijke sluiting van openbare inrichtingen, te weten horeca-inrichtingen. Voor deze sluitingen is artikel 2:30 APV Lisse. Ook is deze bepaling niet bedoeld voor de aanpak van drugshandel en prostitutie. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van respectievelijk het Sluitingsbeleid ex artikel 13b Opiumwet en hoofdstuk 3 van de APV Lisse.

2. Doel

Het doel van deze sluitingsbevoegdheid is het herstel van de openbare orde en veiligheid door het weren en terugdringen van criminaliteit in en vanuit voor publiek toegankelijk gebouw, inrichting of ruimte, alsmede het beëindigen van aanhoudende en ontoelaatbare overlast die niet met andere middelen afdoende kan worden bestreden.

Daarnaast wordt met de sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen beoogd om de loop naar een pand voor criminele activiteiten (en het faciliteren daarvan) eruit te halen. De naamsbekendheid van een pand voor dergelijke activiteiten moet worden doorbroken. De activiteiten kunnen dan ook niet door een rechtsopvolger worden voortgezet. Door middel van een sluiting kan dit worden bereikt.

3. Uitgangspunten

De beleidsregel is opgebouwd aan de hand van de volgende principes:

- Hoe ernstiger de overtreding, des te sneller is het handhavingstraject (des te sneller wordt de zwaarste sanctie toegepast).
- De maatregel past bij de overtreding (eisen van proportionaliteit en subsidiariteit).
- De handhavingstrajecten sluiten op elkaar aan en maatregelen zijn op elkaar afgestemd.
- In geval van samenloop van twee bestuurlijke maatregelen die qua vorm gelijk zijn (sluiting), maar qua zwaarte ongelijk, worden de sancties in principe niet bij elkaar opgeteld, maar wordt de zwaarste sanctie opgelegd.
- De burgemeester heeft bij de besluitvorming over de te treffen maatregelen te allen tijde een inherente afwijkingsbevoegdheid. Afhankelijk van de ernst en de aard van de feiten en omstandigheden kan de burgemeester besluiten van een maatregel af te zien of te volstaan met een waarschuwing. De burgemeester kan echter ook besluiten stappen in het sanctiebeleid over te slaan. De burgemeester zal dit in het besluit expliciet motiveren.

4. Relatie met andere bevoegdheden tot sluiting

Artikel 174 Gemeentewet

In situaties van ordeverstoring, die concreet voorzienbaar is en een actuele dreiging vormt voor de orderlijke gang van zaken, biedt artikel 174 van de Gemeentewet in eerste instantie uitkomst. Sluiting op grond van de Gemeentewet kan echter slechts voor een beperkte periode en bij (een dreiging van) ernstige verstoring van de openbare orde. Als langere sluiting noodzakelijk is om het beoogde doel te kunnen bereiken of wanneer sluiting op grond van de Gemeentewet niet mogelijk is, biedt artikel 2:40a van de APV in samenhang met deze beleidsregel hiertoe de bevoegdheid.

Artikel 174a Gemeentewet

Sluiting van woningen of lokalen alsmede daarbij behorende erven van waaruit de openbare orde wordt verstoord vindt plaats op grond van artikel 174a van de Gemeentewet. Artikel 2:40a van de APV ziet niet op de sluiting van woningen of lokalen en daarbij behorende erven.

5. Categorieën

Een bestuursrechtelijke handhavingsmaatregel moet voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat betekent dat een maatregel niet verder mag strekken dan noodzakelijk en dat het bestuursorgaan bij de keuze uit verschillende bevoegdheden geen zwaardere bevoegdheid gebruikt dan de concrete situatie vereist. Deze beginselen vereisen dat bij het toepassen van de sluitingsbevoegdheid onderscheid wordt gemaakt in de aard van de gedragingen die aanleiding zijn voor de sluiting. Welke maatregel wordt getroffen, hangt af van de specifieke omstandigheden. Er zijn twee categorieën te onderscheiden:

1. Criminaliteit en ernstige verstoringen van de openbare orde
Hierbij gaat het om situaties waarin sprake is van criminele activiteiten en waarbij sprake is van ernstige verstoring van de openbare orde of veiligheid (ernstige gewelds- en zedendelicten). Bij deze categorie is er sprake van een gevaar voor de openbare orde en veiligheid.
2. Ontoelaatbare overlast
Hierbij gaat het om situaties waarin zware overlast wordt veroorzaakt voor de omgeving en/of omwonende die als ontoelaatbaar moet worden gekwalificeerd.

Voor beide categorieën dient op grond van politie-informatie voldoende aannemelijk te worden gemaakt dat de openbare orde en veiligheid in gevaar is of dat er andere misstanden hebben plaatsgevonden die leiden tot ontoelaatbare overlast, waarbij bestuurlijk optreden noodzakelijk is. De politie-informatie kan hierbij bestaan uit een rapportage en/of proces-verbaal.

6. Criminaliteit en ernstige verstoringen van de openbare orde

Criminele activiteiten en ernstige incidenten in en rondom openbare inrichtingen en voor publiek openstaande gebouwen vormen een gevaar voor de openbare orde en veiligheid waardoor handhavend optreden noodzakelijk is.

Hieronder is een aantal activiteiten en incidenten opgenomen die in ieder geval aangemerkt worden als een gevaar voor de openbare orde en veiligheid. Hierbij wordt opgemerkt dat deze opsomming niet limitatief is.

- Heling;
- Illegaal gokken;
- Handel in vuurwapens;
- Aantreffen vuurwapen;
- Witwassen;
- Arbeidsuitbuiting;
- Mensenhandel;
- Faciliteren van criminele activiteiten;
- Ernstige geweldsdelicten, waaronder:
 - o Incidenten waarbij één of meer vuur-, steek- of slagwapens is/zijn gebruikt (of met gebruik ervan is gedreigd)
 - o Incidenten waarbij één of meer dodelijke slachtoffer(s) is/zijn gevallen
 - o Incidenten waarbij één of meer slachtoffer(s) zeer ernstig gewond is/zijn geraakt
 - o Zedendelicten

7. Ontoelaatbare overlast

Op grond van artikel 2:40a van de APV kunnen gebouwen ook worden gesloten indien er sprake is van feiten of omstandigheden die de vrees wettigen dat het geopend blijven van het gebouw, de inrichting of de ruimte ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde. Benadrukt moet worden dat het gaat om gebouwen waarvoor geen vergunning op grond van andere regelgeving is verleend.

Ontoelaatbare overlast moet los gezien worden van de effecten die redelijkerwijs van een voor publiek openstaand gebouw(en) mogen worden verwacht, zoals het geluid van het op normale wijze komen en gaan van bezoekers, al dan niet gebruik makend van (gemotoriseerde) vervoermiddelen. Met de aanwezigheid van bepaalde bedrijven is in planologisch opzicht al rekening gehouden. Op dit punt kunnen vaak maatregelen worden opgenomen via het stellen van een andere eis aan de vergunning voor het bedrijf op grond van de milieuregelgeving dan wel horecaregelgeving.

Om te kunnen spreken van ontoelaatbare overlast dient in ieder geval voldaan te zijn aan de volgende voorwaarden:

- De overlast heeft een effect op de woon- en leefomgeving;
- De overlast is aanhoudend. Het gaat dus niet om incidentele gevallen;
- De overlast is te herleiden tot het gebouw waarop de klachten betrekking hebben;
- De overlast is objectiveerbaar. Dat wil zeggen dat gemiddeld genomen ieder weldenkend mens dit als overlast zou beschouwen.

Hieronder is een aantal activiteiten en incidenten opgenomen die in ieder geval aangemerkt worden als ontoelaatbaar overlastgevend en een gevaar voor de openbare orde. Hierbij wordt opgemerkt dat deze opsomming niet limitatief is.

- Te werk stellen van illegalen;
- Geweld (anders dan de incidenten genoemd bij criminaliteit en ernstige verstoring van de openbare orde);
- Discriminatie;
- Intimidatie van (buurt)bewoners;
- Aanhoudende overlast en verstoring van het woon- en leefklimaat die te herleiden is tot het betreffende gebouw, waaronder:
 - o Het bij herhaling ledigen van maag- of blaasinhoud in de omgeving van het pand
 - o Overmatig geluidsoverlast van komende, toeterende of wegscheurende gemotoriseerde voertuigen
 - o Ernstige geluidsoverlast (meer dan redelijkerwijs verwacht mag worden van een voor publiek openstaand gebouw)

8. Zaaks gebonden werking

De opgelegde maatregelen kleven niet aan de persoon van de ondernemer, maar aan het pand. Er is sprake van zogenaamde 'erfelijke belasting'. In veel gevallen is het doel van de sluiting namelijk ook om de 'loop' naar een pand voor die activiteiten eruit te halen. Zonder erfelijke belasting zou dit doel niet bereikt kunnen worden. Dit betekent bijvoorbeeld dat wanneer een ondernemer die sluitingstijden opgelegd heeft gekregen zijn zaak verkoopt, de sluitingstijden eveneens zullen gelden voor de nieuwe ondernemer. Een sluiting kan ook niet worden voorkomen of opgeheven door bijvoorbeeld het bedrijf te verkopen of in de Kamer van Koophandel over te schrijven.

9. Sanctiebeleid

Artikel 1: Twee stappenplan

1. Mits er geen sprake is van een spoedeisend belang wordt eerst een voornemen van de sluiting kenbaar gemaakt aan de belanghebbende.
2. De belanghebbende krijgt, conform artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, de mogelijkheid om een schriftelijke zienswijze in te dienen.
3. Het besluit tot sluiting wordt genomen aan de hand van de handhavingmatrix.
4. Indien er sprake is van verzwarende omstandigheden kunnen stappen uit de handhavingmatrix worden overslagen. Afwijkingen zullen altijd gemotiveerd moeten worden.

Artikel 2: Verzwarende omstandigheden

1. Een eigenaar/ondernemer heeft verwijtbaar gehandeld. Bijvoorbeeld wanneer de activiteiten zijn getolereerd, gefaciliteerd of er is deelgenomen aan de activiteiten.
2. Er is sprake van een exces.
3. Van verzwarende omstandigheden/excessen is in ieder geval sprake indien het een van de volgende situaties betreft:
 - a. Verwijtbaarheid van de eigenaar/ondernemer
 - b. Escalatie van de overlast
 - c. Gevaar en/of risico voor omwonende veroorzaakt door de overlast
 - d. Zware overlast in de voor nachtrust bestemde uren (tussen 22.00 uur 07.00 uur)
 - e. Zeer frequente overlast (gemiddeld meer dan drie keer per week)

Artikel 3: Duur van de sluiting

1. De duur van de sluiting is afhankelijk van de aard van de problematiek. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen sluiting als gevolg van activiteiten die de openbare orde of veiligheid aantasten en sluiting als gevolg van ontoelaatbare overlast.
2. De duur van de sluiting is afhankelijk van de ernst en herhaling van incidenten. De volgende maatregel uit het overzicht wordt genomen indien binnen drie jaar nadat de eerste maatregel of waarschuwing bekend is gemaakt.

Artikel 4: Handhavingmatrix

	Ontoelaatbare overlast	Activiteiten die de openbare orde of veiligheid aantasten
1	Gesprek en/of (schriftelijke) waarschuwing	Sluiting voor 3 maanden
2	Sluiting voor 1 maand	Sluiting voor 6 maanden
3	Sluiting voor 3 maanden	Sluiting voor 12 maanden
4	Sluiting voor 6 maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd

Artikel 5: Uitzonderingen

In uitzonderingssituaties kan worden afgeweken van de handhavingmatrix. Er kan dan een andere vorm van bestuursdwang opgelegd worden, waaronder een last onder dwangsom. Hierbij moet een onderbouwing worden gevoegd waarom het gekozen middel beter tot het beoogde doel zal leiden dan sluiting van het gebouw, inrichting of ruimte.

Artikel 6: Bekendmaking

Onverminderd hetgeen in artikel 5:24 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald omtrent de bekendmaking, wordt de sluiting tevens bekend gemaakt door een schrijven aan te brengen op of nabij de toegang(en) van het gebouw of het erf.

Artikel 7: Overtreding

Het negeren of overtreden van een sluitingsbevel is een strafbaar feit en wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie als bedoeld in artikel 23 Wetboek van Strafrecht.

Artikel 8: Opheffen sluiting

De burgemeester kan ambtshalve, of op verzoek van belanghebbenden, het sluitingsbevel intrekken. Uit feiten en omstandigheden moet dan blijken dat er geen sprake is van (dreiging van) herhaling van de gedragingen die tot de sluiting hebben geleid.

Artikel 9: Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: 'Sluitingsbeleid van voor het publiek toegankelijke gebouwen Lisse'.

Artikel 10: Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking de dag na bekendmaking op de wijze als bedoeld in artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht.

Aldus vastgesteld door de burgemeester van de gemeente Lisse op 16 juni 2020.

*De burgemeester,
Mevrouw L. Spruit*