

Beleidsregel sluiting van openbare inrichtingen en voor publiek openstaande gebouwen

De burgemeester van Urk,

gelet op de artikelen 2:30 en 2:43 van de Algemene plaatselijke verordening Urk, waarin is bepaald dat hij onder bepaalde omstandigheden openbare inrichtingen en voor publiek openstaande gebouwen kan sluiten

BESLUIT

vast te stellen navolgende

BELEIDSREGEL Sluiting van openbare inrichtingen en voor publiek openstaande gebouwen.

Bevoegdheid

De burgemeester kan een voor het publiek openstaand gebouw of een bij dat gebouw behorend erf als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, of voor het publiek openstaande gebouwen en/of de daarbij behorende erven in bepaald gebied, in het belang van de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid of als er naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden voor een bepaalde duur geheel of gedeeltelijk sluiten.

De bevoegdheid om een gebouw of meerdere gebouwen te sluiten is ingrijpend en daarom een uiterst middel. Waar mogelijk moeten eerst andere mogelijkheden overwogen worden en toegepast worden om de criminele activiteiten en/of de zware overlast te beëindigen. Pas als dat niet mogelijk is of onvolgende effect sorteert, kan tot sluiting worden overgegaan.

In situaties van een ordeverstoring, die concreet voorzienbaar is en een actuele dreiging vormt voor de ordelijke gang van zaken, biedt de Gemeentewet (artikel 174 lid 2) 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 is gewenst of wanneer sluiting op grond van de Gemeentewet niet mogelijk is, bieden artikelen 2:30 en 2:43 APV hiertoe de bevoegdheid.

Doel

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

Deze beleidsregel is niet bedoeld voor de aanpak van lichte vormen van overlast, zoals geluidsoverlast, vandalisme en vervuiling. Ook zijn deze bepalingen niet bedoeld voor de

aanpak van drugshandel en prostitutie. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van respectievelijk het Damoclesbeleid (artikel 13b Opiumwet) en hoofdstuk 3 van de APV.

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.
- Ingeval 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.

Categorieën

Een bestuursrechtelijke handhavingmaatregel moet, zoals aangegeven, 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 gebeurtenis. Het ene incident is het andere niet. Daarom zijn de verschillende incidenten in twee categorieën ingedeeld:

- Bij categorie 1 is sprake van criminele activiteiten die de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid aantasten en van ernstige verstoringen van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid (zoals ernstige gewelds- en zedendelicten). Bij deze categorie is er sprake van een gevaar voor de openbare orde en veiligheid.
- Bij categorie 2 is sprake van zware overlast en overtredingen waarbij geen sprake is van een gevaar voor de openbare orde, maar wel van een verstoring van de openbare orde.

Bij zeer ernstige verstoringen van de openbare orde worden andere (zwaardere) maatregelen opgelegd dan bij zware overlast en overtredingen die weliswaar onacceptabel zijn, maar geen direct gevaar opleveren voor de openbare orde.

Categorie 1 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. Daartoe is een aantal incidenten en activiteiten opgenomen in het overzicht (zie verderop in deze beleidsregel) die in ieder geval aangemerkt worden als een gevaar voor de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat deze opsomming niet limitatief is.

Gelijksoortige incidenten of activiteiten die een grote impact hebben op de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid die nopen tot sluiting van een inrichting vallen hier ook onder. Op grond van de politie-informatie in de vorm van een rapportage en/of proces verbaal moet voldoende aanmerkelijk worden gemaakt dat de openbare orde en veiligheid in gevaar is of dat er andere misstanden hebben plaatsgevonden die nopen tot bestuurlijk optreden.

Doel van de sluiting is om de openbare orde te herstellen en/of om de loop naar het pand voor criminele activiteiten eruit te halen en daarmee herhaling te voorkomen. De naamsbekendheid van een pand voor dergelijke activiteiten moet worden doorbroken. De opgelegde sluiting wordt niet aan de persoon van ondernemer/eigenaar verbonden, maar aan het pand. Daarmee is er sprake van zogenaamde 'erfelijke belasting', opdat de activiteiten ook niet tijdelijk door een rechtsopvolger kunnen worden voortgezet.

Categorie 2 zware overlast en overtredingen waarbij geen sprake is van een direct gevaar voor de openbare orde

In voor publiek openstaande gebouwen en openbare inrichtingen wordt niet getolereerd dat er strafbare handelingen worden gepleegd of dat er aanhoudende ontoelaatbare overlast wordt veroorzaakt, anders dan in categorie 1 genoemd. Daartegen wordt opgetreden. Van ondernemers wordt verwacht dat zij ervoor zorgen dat in hun bedrijf geen illegale activiteiten plaatsvinden en dat zij het bedrijf op een bonafide en ordelijke manier exploiteren. Hierbij gaat het onder andere om het aanpakken van de volgende misstanden en overtredingen:

- Discriminatie
Discriminatie door personeel (waaronder portiers) in de inrichting is onacceptabel. Met de horeca zijn daaromtrent afspraken gemaakt in het horecaconvenant van de gemeente Urk.
- Gewelddelicten (handgemeen, geen ernstig gewelddelict)
Onder gewelddelicten worden verstaan de situaties waarin een handgemeen of andere handelingen die hiermee te vergelijken zijn plaatsvinden in, of in de directe nabijheid van of vanuit de in deze beleidsregel bedoelde inrichtingen, voor zover geen sprake is van ernstige gewelddelicten die onder categorie 1 vallen van deze beleidsregel.
- Te werk stellen van illegalen (werknemers zonder geldige titel voor het verrichten van arbeid)
Het tewerkstellen van illegalen maakt een inbreuk op de rechtsorde. De sanctie is afhankelijk van de casus. Arbeidsuitbuiting of mensenhandel vallen onder categorie 1.

Situaties waarbij uitsluitend sprake is van een overtreding in het kader van de Wet arbeid Vreemdelingen wordt als een categorie 2 overtreding aangemerkt.

Bijzondere omstandigheden

De sluitingsbevoegdheid kan ook worden toegepast in bijzondere omstandigheden zoals bij ontoelaatbare overlastsituaties. Voorbeelden van ontoelaatbare overlast zijn onder andere het hard dichtslaan van portieren, geschreeuw of gelal, toeteren, wegscheurende gemotoriseerde voertuigen, geruzie, het ledigen van maag- of blaasinhoud in de omgeving van het gebouw of bedrijf. De overlast moet aanhoudend zijn en te herleiden tot het betreffende gebouw of bedrijf. Er moet onderscheid gemaakt worden

met de effecten die redelijkerwijs van een openbare inrichting of een voor publiek openstaand gebouw moeten worden verwacht, zoals het geluid van het op normale wijze komen en gaan van bezoekers, al dan niet met gebruik maken van (gemotoriseerde) vervoermiddelen. Nog afgezien van het feit dat met de aanwezigheid van bepaalde bedrijven in planologisch opzicht rekening gehouden moet worden, kunnen op dit punt te treffen maatregelen worden opgenomen in een nadere eis op grond van de milieuregelgeving (Activiteitenbesluit Wet milieubeheer). Dit geldt ook voor geluidsoverlast veroorzaakt door muziek. Bij meldingen van overlast is het van belang een zo goed mogelijk feitelijk beeld te hebben van de situatie en de gebeurtenissen. In geval van (klachten over) overlast moet het volgende in ieder geval duidelijk zijn:

- Er moet sprake zijn van effecten op de woon- en leefomgeving die - gelet op de situering van het gebouw of bedrijf en het karakter van de omgeving - inderdaad als ontoelaatbaar moeten worden gekwalificeerd;
- De overlast moet aanhoudend zijn. Het gaat hier niet om incidentele gevallen van overlast;
- De overlast moet te herleiden zijn tot het gebouw of bedrijf waarop de klachten betrekking hebben en;
- Het moet gaan om 'objectiveerbare' overlast, dat wil zeggen dat gemiddeld genomen ieder welkend mens dit als overlast zou beschouwen. Het gaat dus niet puur om de subjectieve beleving van een enkel individu. Er kan hiervoor worden gekeken of er meerdere melders zijn en of de meldingen elkaar ondersteunen;
- Welke andere (wettelijke) instrumenten zijn gebruikt om de overlast tegen te gaan? Gebruikmaking van dit sanctiebeleid is een ultimum remedium.

Voornoemde criteria zullen ook toegepast worden voor andere situaties die aangemerkt kunnen worden als bijzondere omstandigheid. Het in deze beleidsregel opgenomen overzicht is dan ook niet limitatief bedoeld.

Categorie 1	Categorie 2
<i>Criminaliteit en ernstige verstoringen van de openbare orde.</i>	<i>Zware overlast en overtredingen waarbij geen sprake is van een direct gevaar voor de openbare orde.</i>
Ernstige geweldsdelicten, waaronder:	Te werk stellen van illegalen;
Incidenten waarbij één of meer vuur- steek-, of slagwapens is/zijn gebruikt (of met gebruik ervan is bedreigd);	Geweld (geen ernstige geweldsdelicten, maar een handgemeen);
Incidenten waarbij één of meer dodelijke slachtoffer(s) is/zijn gevallen;	Discriminatie;
Incidenten waarbij één of meer slachtoffer(s) ; zeer ernstig gewond is/zijn geraakt;	Overlast, verstoring woon- en leefklimaat
Grootschalige vechtpartijen waar bezoekers, dan wel personeel, van het horecabedrijf bij betrokken zijn;	Soortgelijke incidenten of activiteiten*.
Zedendelicten (zoals verkrachting);	
Onvrijwillige toediening van bedwelmende middelen zoals GHB (lijst II Opiumwet);	
Heling;	
Illegaal gokken;	
Handel in vuurwapens;	
Aantreffen vuurwapen;	
Witwassen;	
Arbeidsuitbuiting;	
Mensenhandel;	
Het faciliteren van criminele activiteiten;	
Soortgelijke incidenten of activiteiten.	
<i>Beide overzichten zijn niet limitatief.</i>	

* Bij het overtreden van voorschriften met betrekking tot het in- en verkoopregister (artikelen 2:67 en 2:68 APV) is de beleidsregel handhaving helingbestrijding gemeente Urk van toepassing.

Sanctiebeleid

Duur van de sluiting: stappenplan

De burgemeester kan een openbare inrichting of een gebouw voor een bepaalde duur geheel of gedeeltelijk sluiten. In het kader van de handhaving is in deze beleidsregel aansluiting gezocht bij de handhavingsscenario 's van het Damoclesbeleid en het horeca sanctiebeleid van gemeente Urk. Het uitgangspunt van dit beleid is het twee stappenplan. Mits er geen sprake is van een spoedeisend belang wordt eerst een voornemen van de sluiting kenbaar gemaakt aan de belanghebbende. De belanghebbende kan hierop, conform artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een (mondelinge of schriftelijke) zienswijze geven, waarna een definitief besluit volgt.

Als een eigenaar/ondernemer verwijtbaar heeft gehandeld (de activiteiten zijn getolereerd, gefaciliteerd, aan deelgenomen etc.) is sprake van verzwarende omstandigheden. In die gevallen kunnen stappen van de onderstaande handhavingmatrix worden overgeslagen. Dit is ook het geval bij excessen. Ook kan de burgemeester in verband met de proportionaliteit een tussenstap nemen in het stappenplan (zie categorie 2). Voornoemde afwijkingen zullen altijd gemotiveerd moeten worden.

De volgende stap uit het stappenplan wordt, behoudens verzwarende omstandigheden, genomen indien binnen twee jaar na het vorige incident nogmaals een incident plaatsvindt die valt binnen de categorieën van deze beleidsregel.

Stappenplan

Optreden bij categorieën		
Categorie 1	Openbare inrichting	Voor publiek openstaande gebouwen
1.	Sluiting voor 3 maanden	Sluiting voor 3 maanden
2.	Sluiting voor 6 maanden	Sluiting voor 6 maanden
3.	Sluiting voor 6 maanden en intrekking DHW-vergunning of exploitatievergunning	Sluiting voor 12 maanden
Categorie 2		
1.	Gesprek + waarschuwing	Gesprek + waarschuwing
2.	Sluiting voor 1 maand*	Sluiting voor 1 maand
3.	Sluiting voor 3 maanden	Sluiting voor 3 maanden
4.	Intrekking DHW-vergunning of exploitatievergunning	Sluiting voor 6 maanden

* In verband met de proportionaliteit kan de burgemeester als tussenstap besluiten om de sluitingstijden van de inrichting tijdelijk terug te brengen. In dat geval schuiven de andere sancties door naar een volgende stap.

Overtreding

Het negeren of overtreden van het sluitingsbevel is volgens artikel 6:1 lid 1 van de APV een strafbaar feit en wordt bestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie als bedoeld in artikel 23 Wetboek van Strafrecht.

Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op de dag na publicatie.

d.d. 21 januari 2021

De burgemeester van Urk,
C.H. van den Bos

Bijlage

Wettelijk kader

Artikel 2.30 APV

1. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid, of in geval van bijzondere omstandigheden, te zijner beoordeling, voor een of meer openbare inrichtingen tijdelijk andere dan de krachtens artikel 2.29 geldende sluitingstijden vaststellen of tijdelijk sluiting bevelen.
2. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 13b van de Opiumwet.

Artikel 2:43 APV

1. De burgemeester kan een voor het publiek openstaand gebouw of een bij dat gebouw behorend erf als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, of voor het publiek openstaande gebouwen en/of de daarbij behorende erven in bepaald gebied, in het belang van de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid of als er naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden voor een bepaalde duur geheel of gedeeltelijk sluiten.
2. Onverminderd hetgeen in artikel 5:24 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald omtrent de bekendmaking, wordt het bevel tot sluiting tevens bekend gemaakt door een schrijven, waaruit van dat bevel tot sluiting blijkt, aan te brengen op of nabij de toegang(en) van het gebouw of het erf.
3. Een sluiting kan op aanvraag van belanghebbenden door de burgemeester worden opgeheven, wanneer later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven en naar zijn oordeel voldoende garanties aanwezig zijn, dat geen herhaling van de gronden die tot de sluiting hebben geleid, zal plaatsvinden.
4. Het is de rechthebbende op het gebouw en/of het erf, verboden om, nadat het bevel tot sluiting bekend is gemaakt op de in het tweede lid aangegeven wijze, daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven.
5. Het is een ieder verboden om, nadat het bevel tot sluiting openbaar bekend gemaakt is op de in het tweede lid aangegeven wijze, in een bij dit bevel gesloten gebouw en/of erf als bezoeker te verblijven.
6. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover in het onderwerp van de regeling van het eerste lid elders wordt voorzien in deze verordening of in artikel 13b van de Opiumwet.