

Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Zoetermeer houdende regels omtrent de strategie voor het opleggen van maatregelen van openbare gebouwen (SMOG)

De burgemeester van Zoetermeer

Overwegende dat

- de burgemeester op grond van artikel 2:52a van de *Algemene plaatselijke verordening Zoetermeer* bevoegd is openbare gebouwen te sluiten indien de openbare orde wordt verstoord;
- het in verband met de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is sluitingsbeleid ten aanzien van openbare gebouwen vast te stellen;

Besluit

de beleidsregel *Strategie maatregelen openbare gebouwen* vast te stellen.

1. Sluitingsbevoegdheid openbare gebouwen

Onder de noemer 'toezicht op openbare gebouwen' heeft de burgemeester, indien er sprake is van een verstoring van de openbare orde, de bevoegdheid gebouwen te sluiten. Op grond van artikel 2:52a uit de Algemene plaatselijke verordening Zoetermeer kan de burgemeester openbare gebouwen (tijdelijk) geheel of gedeeltelijk sluiten. Indien overlast dreigt te worden veroorzaakt of het woon- of leefklimaat nadelig dreigt te worden beïnvloed kan de burgemeester eveneens gebouwen sluiten.

Niet alleen in en rondom horecabedrijven kan immers sprake zijn van overlast of van een verstoring van de openbare orde. Ook in en rondom andere openbare gebouwen kunnen zich verstoringen van de openbare orde voordoen. In de ergste gevallen vinden misdrijven plaats.

De bevoegdheid om een gebouw te sluiten is ingrijpend. Waar mogelijk worden eerst andere maatregelen overwogen om de verstoring van de openbare orde te beëindigen. Wanneer dat niet mogelijk is of (waarschijnlijk) onvoldoende effect sorteert, kan tot sluiting worden overgegaan. Deze bevoegdheid leent zich louter voor publiek openstaande gebouwen of bij die gebouwen behorende erven en niet voor woningen.

De term 'openbaar gebouw' is niet nader gedefinieerd. Voor de uitleg ervan wordt aansluiting gezocht bij artikel 174 van de Gemeentewet. Dit artikel bepaalt dat de burgemeester toezicht houdt op voor het publiek openstaande gebouwen.'

De term 'openbaar gebouw' wordt nader ingevuld door de volgende, niet limitatieve, opsomming van voorbeelden: winkels, bedrijfspanden (op industrieterreinen), kappers, bioscopen, musea, en stations. Seksinrichtingen, horecabedrijven en (uiteraard) woningen behoren in het kader van deze beleidsregel niet tot de categorie openbare gebouwen. Voor deze laatstgenoemde gebouwen is andere regelgeving van toepassing.

2. Verstoring van de openbare orde

In deze beleidsregel wordt kortheidshalve gesproken over 'openbare orde'. Dit begrip omvat niet alleen een verstoring van de openbare orde sec, maar omvat ook:

- het veroorzaken van overlast en;
- het nadelig beïnvloeden van het woon- of leefklimaat.

Voorbeelden van verstoringen van de openbare orde zijn geluidsoverlast, andere vormen van (zware) overlast, vechtpartijen, criminele activiteiten en het vertonen van opruiend of overlastgevend gedrag. Deze kunnen zowel in als rondom het openbare gebouw plaatsvinden. Er is derhalve altijd een verbinding, op welke wijze dan ook, tussen de verstoring en het openbare gebouw.

Het is niet noodzakelijk dat de openbare orde al is verstoord voordat de burgemeester een gebouw kan sluiten. Het Apv-artikel biedt de burgemeester de mogelijkheid om ter 'voorkoming of beperking van overlast of nadelige beïnvloeding van het woon- of leefklimaat' een openbaar gebouw te sluiten. Heeft de burgemeester reeds het vermoeden dat een nadelige beïnvloeding of overlast dreigt, dan kan hij een gebouw preventief sluiten. Het spreekt voor zich dat de burgemeester een dergelijk besluit goed motiveert.

Het is niet zo dat alle door mensen ervaren verstoringen van de openbare orde als zodanig worden aangemerkt. De in het maatschappelijke verkeer gebruikelijke verschijnselen en verkeers-bewegingen worden niet per definitie als een verstoring van de openbare orde opgevat. Voorbeelden hiervan zijn: af- en aanrijden van auto's, winkelend publiek en luidruchtige bezoekers of passanten.

3. De doelstelling

Het primaire doel van de sluitingsbevoegdheid is het tegengaan van ondermijning. Dit laatste begrip omvat alle vormen van (zware) criminaliteit en activiteiten die de fundamenteën van de samenleving aantasten. Er is vaak sprake van een verwevenheid tussen de boven- en onderwereld. Ondermijning heeft een ontwrichtend effect op de samenleving.

Ook wordt het herstel beoogd van de openbare orde, de veiligheid of zedelijkheid en/of het terugdringen van (georganiseerde) criminaliteit in en vanuit voor publiek openstaande gebouwen en/of het beëindigen van aanhoudende en ontoelaatbare overlast die niet met andere middelen afdoende kan worden bestreden.

Tot slot is naast het wegnemen van het gevaar voor de openbare orde, het doel de bekendheid van dat pand als geschikte locatie voor criminele activiteiten (en het faciliteren daarvan) weg te nemen. De (naams)bekendheid dat een pand zich voor dergelijke activiteiten leent wordt doorbroken. De activiteiten moeten dan ook niet door een rechtsopvolger kunnen worden voortgezet. Door middel van een sluiting wordt dit bereikt.

4. Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten uit de Horecastrategie Openbare Orde 2020 gelden ook voor onderhavige beleidsregel.

- hoe zwaarder het incident, hoe zwaarder de maatregel;
- hoe vaker een incident heeft plaatsgevonden, hoe zwaarder de maatregel;
- de eigenaar/huurder heeft een eigen verantwoordelijkheid bij het voorkomen van incidenten en het herstel van de openbare orde na een incident;
- bij de afweging of en welke maatregel naar aanleiding van een incident wordt genomen, komt een zwaar gewicht toe aan het belang van bescherming van de openbare orde en veiligheid en het woon- en leefklimaat in de omgeving van het horecabedrijf en komt minder gewicht toe aan de financiële gevolgen van de maatregel voor de eigenaar/huurder.

5. De maatregelenmatrix

De burgemeester kan drie soorten maatregelen nemen. De zwaarste maatregel is een tijdelijke sluiting die maximaal twaalf maanden kan duren. De twee andere, lichtere, maatregelen zijn het geven van een waarschuwing en het opleggen van (tijdelijke) sluitingstijden.

De systematiek gaat uit van maximaal drie incidenten binnen een tijdsbestek van twee jaar: de zogenaamde 'terugkijkperiode'. Per categorie kan de burgemeester binnen een periode van twee jaar maximaal drie maatregelen op basis van drie verschillende incidenten nemen. Vindt een tweede of derde incident meer dan twee jaar nadat het eerste incident heeft plaatsgevonden plaats, dan kan de burgemeester geen tweede of derde maatregel opleggen, maar moet hij maatregel één opleggen.

Bij de bepaling welke maatregel wordt opgelegd, gaat de burgemeester uit van twee hoofdcategorieën: criminaliteit en overlast. Binnen de categorie criminaliteit wordt een onderscheid gemaakt tussen middelzware en zware incidenten. Binnen de categorie overlast wordt een onderscheid gemaakt tussen lichte, middelzware en zware incidenten.

Bij het bepalen van de duur van de sluiting wordt onderscheid gemaakt tussen de sluiting als gevolg van criminele activiteiten en die als gevolg van overlast.

6. Criminaliteit

De burgemeester kan een gebouw voor een bepaalde duur en/of gedeeltelijk sluiten. Hierbij acht de burgemeester een termijn van drie maanden in beginsel noodzakelijk. Op basis van de ernst van de situatie kan de burgemeester hiervan afwijken. Wanneer de burgemeester hiervoor kiest motiveert hij dit in zijn besluit. Bij deze afweging kunnen bijvoorbeeld de duur van de (criminele) activiteiten, de ernst van de situatie, de verwijtbaarheid van de exploitant/eigenaar en de impact op de directe omgeving een rol spelen.

De volgende activiteiten worden in ieder geval aangemerkt als een gevaar voor de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid, wanneer zij in of vanuit een voor publiek toegankelijk gebouw plaatsvinden:

Middelzwaar

- lichte geweldsdelicten (zoals een handgemeen/vechtpartij);
- discriminatie
- vernieling;
- mensenhandel. Aanwijzingen daarvoor zijn bijvoorbeeld slechte arbeidsvoorwaarden, het ontbreken van identiteitspapieren of niet kunnen beschikken over een eigen woonruimte;
- illegale gokactiviteiten.

Zwaar

- het faciliteren van criminele activiteiten;
- heling, of handelen in strijd met hoofdstuk 2, afdeling 12 van de Apv
- witwassen;
- zedendelicten;
- mensenhandel. Er is ten minste sprake van een aantasting van de lichamelijke integriteit;
- geweldsincidenten;
- aantreffen van (een) wapen(s) in de zin van de Wet Wapens en Munitie;
- handel in wapen(s) in de zin van de Wet Wapens en Munitie;
- mensenhandel, of de aanwezigheid van slachtoffers ervan;
- geweld/intimidatie/bedreiging tegen boa's/politieambtenaren.

Deze opsomming van incidenten is niet limitatief.

De volgende maatregelenmatrix is van toepassing.

INCIDENT	MAATREGEL 1	MAATREGEL 2	MAATREGEL 3
Middelzwaar	Sluiting voor één maand.	Sluiting voor drie maanden.	Sluiting voor zes maanden
Zwaar	Sluiting voor drie maanden.	Sluiting voor zes maanden.	Sluiting voor een jaar.

7. Overlast

Soms vindt rondom een openbaar gebouw aanhoudende en/of ontoelaatbare overlast plaats. Deze overlast heeft tot gevolg dat het woon- en leefklimaat in de omgeving van het betreffende pand te zwaar onder druk staat.

Ontoelaatbare overlast is in veel gevallen afkomstig van komende en vertrekkende bezoekers. Voorbeelden van factoren bij ontoelaatbare overlast zijn o.a. het hard dichtslaan van portieren, geschreeuw, toeteren, wegscheurende gemotoriseerde voertuigen, geruzie, het bij herhaling ledigen van maag- of blaasinhoud in de omgeving van het gebouw of bedrijf. Daarnaast kan er sprake zijn van intimidatie van (de buurt)bewoners.

Bij meldingen van zware 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 is sprake 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 worden gekwalificeerd;
- de overlast moet aanhoudend zijn. Het gaat hier niet om incidentele gevallen van overlast;
- de overlast is te herleiden tot het gebouw of bedrijf of meerdere gebouwen waarop de klachten betrekking hebben en
- het gaat om objectiveerbare overlast.

Aangezien bij overlast vaak subjectieve 'gevoelens' meespelen wordt bij overlast veelal eerst de aard en omvang daarvan in beeld gebracht. Hierdoor wordt voor alle partijen de voortgang (of het gebrek daaraan) in de aanpak van de overlast zichtbaar. Naar aanleiding van de bekende overlast volgt in de regel eerst een gesprek en/of een (schriftelijke) waarschuwing. Mocht dit geen effect sorteren, dan kan uiteindelijk een sluiting worden geëffectueerd.

Per situatie wordt bekeken of er sprake is van lichte, middelzware of zware overlast. Een voorbeeld ter illustratie: geluidsoverlast. Het herhaaldelijk met veel lawaai en kabaal weggrijden van auto's wordt gekenschetst als lichte overlast. De geluidsoverlast vindt weliswaar vaker plaats, maar is maar van korte duur. Het dagelijks langdurig veroorzaken van geluidsoverlast overdag is middelzwaar. Wordt de geluidsoverlast iedere dag, maar in de avond- of nachtelijke uren veroorzaakt, dan wordt deze als zwaar gekenschetst.

De volgende maatregelenmatrix is van toepassing.

INCIDENT	MAATREGEL 1	MAATREGEL 2	MAATREGEL 3
----------	-------------	-------------	-------------

Licht	Waarschuwing	Vaststellen/beperkingen sluitingstijden voor drie maanden. Of: Sluiting voor een maand	Sluiting voor drie maanden.
Middelzwaar	Sluiting voor een maand.	Sluiting voor drie maanden.	Sluiting voor zes maanden
Zwaar	Vaststellen sluitingstijden/beperkingen openingstijden voor drie maanden. Of: Sluiting voor drie maanden.	Sluiting voor zes maanden.	Sluiting voor een jaar.

8. Cumulatie

Indien er sprake is van een cumulatie van diverse incidenten, kan de burgemeester het openbare gebouw direct voor bepaalde of onbepaalde tijd sluiten. De cumulatie geldt niet alleen per categorie: als er sprake is van bijvoorbeeld drie middelzware verstoringen. Ook als zich zowel een lichte als een middelzware verstoring heeft voorgedaan, kan de burgemeester tot een directe sluiting overgaan.

9. Overdracht

Een opgelegde maatregel wordt niet ingetrokken als het pand wordt verkocht of verhuurd of op een andere manier wordt overgedragen. De door de burgemeester opgelegde maatregel is verbonden met het gebouw, niet met de persoon tot wie het bevel is gericht. Dat geldt ook voor de waarschuwing; ook al ontvangt feitelijk een persoon de waarschuwing.

10. Spoedsluiting

De burgemeester kan tot spoedsluiting overgaan als er sprake is van ernstige of zeer zware incidenten. Maar zelfs als het om minder zware incidenten gaat kan een spoedsluiting nodig zijn. Dat hangt in dat geval mede af van de volgende omstandigheden:

- de ernst van de situatie;
- de mate van verwijtbaarheid;
- de impact van de (criminele) handelingen op de omgeving.

In principe is de sluiting altijd een periode van vier weken. Per situatie wordt echter bekeken wat de meest geschikte sluitingstermijn is. De exacte bepaling hangt onder meer af van de noodzaak tot het doen van sporenonderzoek, de controle van de bouwconstructie, brandveiligheidseisen etc. In de regel is een spoedsluiting alleen aan de orde bij een zwaar incident. Maar ook in het geval van een licht of middelzwaar incident kan een spoed-sluiting aan de orde zijn. Dat wordt per geval bekeken.

11. Discretionaire bevoegdheid

De burgemeester kan, gemotiveerd, afwijken van deze beleidsregel. De afwijking kan ten nadele of ten voordele van een belanghebbenden zijn. Dit is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als SMOG.

Dit besluit treedt de dag na bekendmaking ervan in werking.

Zoetermeer, 8 maart 2021,

*De burgemeester van Zoetermeer,
drs. M.J. Bezuijen*