

Beleidsregel Gebiedsontzegging in de gemeente Almere



De burgemeester van Almere;

Gelet op het bepaalde in:

- artikel 4:81, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht waarin is bepaald dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid;
- artikel 2:68 van de Algemene plaatselijke verordening 2011 (APV 2011);

BESLUIT:

Vast te stellen de hierna volgende beleidsregel gebiedsontzegging in de gemeente Almere.

1. Inleiding

In de Algemene plaatselijke verordening van de gemeente Almere (APV 2011) is een bepaling opgenomen over de gebiedsontzegging. Deze ontzegging wordt door of namens de burgemeester opgelegd aan personen die strafbare feiten plegen of openbare orde verstorende handelingen verrichten. Doel van de bepaling is om notoire overlastveroorzakers aan te pakken.

Daarbij moet worden opgemerkt dat het hierbij gaat om een ultimum remedium. Eerst moeten andere (juridische) mogelijkheden worden nagegaan voordat dit instrument wordt ingezet. Om de bepaling te kunnen toepassen moet deze, in verband met de rechtszekerheid, nader uitgewerkt worden. In deze beleidsregel wordt daarop verder ingegaan.

2. Aanleiding

Ingevolge artikel 2:68 van de APV 2011 is het degene aan wie door of namens de burgemeester in het belang van de openbare orde schriftelijk is bekendgemaakt, verboden zich gedurende een in de bekendmaking genoemd tijdvak van ten hoogste acht weken te bevinden op of aan door de burgemeester aangewezen wegen of plaatsen gedurende uren daarbij genoemd. In verband met overlastsituaties die zich met enige regelmaat voordoen op bepaalde locaties in de stad, zoals op het Festivalplein, is verzocht om voornoemde bepaling nader uit te werken, met als doel om meer duidelijkheid te krijgen over de toepassing van het instrument.

3. Wettelijk kader gebiedsontzegging.

Artikel 2:68 van de APV 2011 bepaalt het volgende.

1. Het is degene aan wie dit door of namens de burgemeester in het belang van de openbare orde schriftelijk is bekendgemaakt, verboden zich gedurende een in de bekendmaking genoemd tijdvak van ten hoogste acht weken te bevinden op of aan door de burgemeester aangewezen wegen en plaatsen gedurende de uren daarbij genoemd.
2. De burgemeester beperkt het in het eerste lid genoemde verbod indien dat in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene noodzakelijk is.

Onder welke voorwaarden kan nu een gebiedsontzegging worden toegepast?

4. Gebiedsontzegging nader toegelicht

4.1. Nadere definitie gebiedsontzegging

Het begrip ' gebiedsontzegging' kan als volgt worden gedefinieerd.

“Het besluit van een burgemeester om in het belang van de openbare orde iemand de toegang tot een bepaald gebied voor een bepaalde termijn te ontzeggen.”

De vraag die daarbij gesteld kan worden is of iemand wel de toegang tot een gedeelte van de openbare ruimte kan worden ontzegd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het recht van bewegingsvrijheid uit de Europese Verklaring van de Rechten van de Mens (EVRM).

Ondanks dit gegeven zijn gemeenten, omdat zij daadkrachtig willen optreden in situaties die de openbare orde in gevaar brengen, gaan experimenteren met dit fenomeen. De burger eist ook steeds meer een daadkrachtige overheid.

Hoewel de rechterlijke macht erg kritisch is geweest, heeft zij toch niet besloten dat een gebiedsontzegging nooit toegepast zou mogen worden. Sterker nog, de rechterlijke macht heeft duidelijke kaders aangegeven waarbinnen een gebiedsontzegging mogelijk moet zijn. Deze kaders hebben betrekking op:

- het beginsel van **proportionaliteit**: de maatregel moet in verhouding staan tot de mate van verstoring van de openbare orde (voorbeelden hiervan zijn de grootte van het gebied dat bepaald is en de duur van de maatregel);
- het beginsel van **subsidiariteit**: de maatregel moet zijn afgewogen tegen anderen mogelijke maatregelen.

Een ander aspect waar de bovenstaande definitie niet expliciet iets over zegt, is dat het hierbij gaat om een preventieve maatregel. Deze wordt opgelegd ter voorkoming van overlast in de toekomst en niet als straf voor hetgeen een persoon op zijn kerfstok heeft.

4.2. *Strafbare feiten*

Een gebiedsontzegging moet worden gezien als een ultimum remedium. Andere (juridische) mogelijkheden moeten eerst worden toegepast alvorens een gebiedsontzegging wordt opgelegd. Voorafgaande aan de gebiedsontzegging moeten dus strafbare feiten of openbare orde versturende handelingen zijn gepleegd. Zoals eerder aangegeven kan gebiedsontzegging worden opgelegd in het belang van de openbare orde in de toekomst en niet als straf voor hetgeen een persoon op zijn kerfstok heeft.

4.3 *Termijnen*

Als een gebiedsontzegging wordt opgelegd moet de duur van de gebiedsontzegging zorgvuldig worden afgewogen. Het beginsel van proportionaliteit is hier van groot belang. Wanneer wordt gekozen voor een langere periode, moet ook kunnen worden onderbouwd waarom dat de beste oplossing is. Met een oplossing wordt hier overigens bedoeld een oplossing voor de verstoringen van de openbare orde en niet een oplossing van de problemen die er zijn met een specifiek persoon.

Bij wet is niets geregeld ten aanzien van de duur van de gebiedsontzegging. De proportionaliteit wordt wel getoetst door de rechter. In jurisprudentie (LJN: GHSGR:2006:AV6352) werd een gebiedsontzegging van 12 weken proportioneel geacht. De overlast van die persoon bestond met name uit bedelen, slapen en het doen van natuurlijke behoeften in portieken van buurtbewoners. De veroorzaakte overlast was aannemelijk en structureel.

De bevroegde gemeenten die het instrument gebiedsontzegging toepassen hanteren verschillende termijnen. Ook maken zij onderscheid in termijnen in relatie tot de zwaarte en hoeveelheid overtredingen die zijn begaan in een bepaalde periode. De gemeente Rotterdam hanteert bijvoorbeeld een termijn van tussen de 24 uur en 8 weken. De gemeente Nijmegen hanteert een termijn van tussen de 2 en 12 weken. Daarnaast zijn uren per dag vastgesteld. Dus bijvoorbeeld van 12.00 tot 06.00 uur. Bij het bepalen van de termijnen geldt een zekere beleidsvrijheid.

4.4 *Besluit gebiedsontzegging*

Het opleggen van een gebiedsontzegging is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit houdt in dat de algemene procedure uit de Awb moet worden gevolgd. Dit betekent onder andere dat een voornemen tot het opleggen van een gebiedsontzegging kenbaar moet worden gemaakt; de betrokkene moet worden gehoord, als bedoeld in artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht; een beschikking moet worden opgesteld en de beschikking moet worden bekendgemaakt aan de overtreder (artikel 3.41

Awb). De beschikking van de oplegging van een gebiedsontzegging moet zijn gericht aan een persoon. Het is niet mogelijk om de beschikking aan een groep personen op te leggen.

Om aan te kunnen tonen dat er een zorgvuldig besluit is genomen, moeten de volgende onderwerpen in de beschikking voor het opleggen van een gebiedsontzegging worden opgenomen:

- De bevoegdheid om gebiedsontzegging op te leggen (artikel 2:68 van de APV 2011);
- Wanneer de ordeverstoring heeft plaatsgevonden;
- Waar de ordeverstoring heeft plaatsgevonden;
- De gedragingen waarop de gebiedsontzegging is gebaseerd;
- De ernst van de gedragingen;
- Motivatie tot opleggen gebiedsontzegging;
- Periode van de gebiedsontzegging;
- Eventuele tijdsduur (bijvoorbeeld uitgaanstijd) van de gebiedsontzegging;
- Gebied van de ontzegging;
- Bezwaarschriftenclausule;
- Clausule inzake de procedure voorlopige voorziening;
- Kaart van het gebied als bijlage (er mogen geen misverstanden ontstaan over de grenzen van het gebied).

4.5. *Handhaving*

Uitreiking van de gebiedsontzegging is een bestuurlijke maatregel. Wanneer de betreffende persoon zich niet houdt aan de ontzegging en ook niet voldoet aan het bevel van de politie om het gebied te verlaten, overtreedt hij daarmee artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht (opzettelijk niet voldoen aan een bevel of een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar).

4.6. *Gebiedsontzegging APV 2011 en gebiedsontzegging Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast (MBVEO)*

De burgemeester heeft, naast de gebiedsontzegging van de APV 2011, ook de bevoegdheid om op grond van de MBVEO (artikel 172a Gemeentewet) een gebiedsverbod op te leggen. Ook heeft hij de mogelijkheid een groepsverbod op te leggen en een avondklok in te stellen voor kinderen onder de 12 jaar, die 's avonds alleen op straat overlast veroorzaken. De officier van justitie heeft door deze wet soortgelijke bevoegdheden als het gaat om verdachten van een strafbaar feit. Met de bevoegdheden kan de burgemeester en de officier van justitie voetbalvandalen die stelselmatig bij voetbalwedstrijden de orde verstoren strenger aanpakken. Verder kunnen zij sneller ingrijpen als raddraaiers regelmatig buurtbewoners treiteren, zich hinderlijk gedragen of de boel vernielen, maar ook als slachtoffers of getuigen van strafbare feiten worden geïntimideerd.

Ook heeft de burgemeester onder andere de mogelijkheid een gebiedsverbod, meldplicht of groepsverbod op te leggen gespreid over een langere periode aan voetbalsupporters en andere overlastplegers, die herhaaldelijk de openbare orde verstoren of voor het eerst worden betrap op ernstige verstoring van de openbare orde.

Wat is nu het verschil tussen een gebiedsverbod op grond van de MBVEO en het gebiedsverbod op grond van de APV 2011?

Veelal ligt de lat voor het opleggen van de gebiedsverboden op grond van de APV 2011 laag. Een of enkele eerdere APV-overtredingen kunnen leiden tot een gebiedsverbod. Een gebiedsverbod op grond van de MBVEO vereist een langduriger patroon van herhaaldelijk (ernstig) overlastgevend gedrag dan wel een ernstige verstoring van de openbare orde.

De gebiedsverboden op grond van de APV 2011 kunnen, als ze van korte duur zijn, in mandaat door de politie worden opgelegd. Bij de gebiedsverboden op grond van de MBVEO is geen mandatering mogelijk. De MBVEO kent een meldingsplicht. De gebiedsontzegging van de APV 2011 heeft dat niet.

5. Gebiedsontzegging in Almere

5.1. Uitgangspunten

De uitgangspunten van deze beleidsregel zijn dat deze zal worden toegepast:

- in de gebieden die bekend staan als overlastgebieden, de hotspots. Deze hotspots zijn locaties die in het belang van de openbare orde al meer dan een gemiddelde aandacht vragen van politie, Stadstoezicht en andere betrokken partijen, zoals jongerenwerk, Tactus verslavingszorg, etc.. Er wordt extra toezicht gehouden door politie en/of Stadstoezicht. Vaak worden ook andere maatregelen genomen om de overlast tegen te gaan, zoals de JIT aanpak of de Plus Min Mee methode. Ook worden hotspots besproken en gemonitord in stafgroep Veiligheid en het operationele overleg tussen de politie, het team Stadstoezicht en de Veiligheidsmanager van de stadsdelen. De gebiedsontzegging wordt gebruikt voor personen waarbij de andere maatregelen die in het gebied worden toegepast niet werken;
- in incidentele gevallen op locaties waar door één of meerdere personen strafbare feiten zijn gepleegd en waarbij andere instrumenten dan een gebiedsontzegging niet effectief genoeg geacht worden om het belang van de openbare orde te beschermen

5.2. Strafbare feiten en openbare orde verstorende handelingen

Zoals in paragraaf 4.1. aangegeven moet het opleggen van een gebiedsontzegging voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Welke maatregel wordt getroffen, hangt af van de gebeurtenis. Het ene strafbare feit is de andere niet. Daarom worden de verschillende strafbare feiten in twee categorieën ingedeeld:

- Bij categorie 1 is er sprake van ernstige strafbare feiten waarbij direct moet worden opgetreden naar betrokkene.
- Bij categorie 2 is sprake van overtredingen waarbij niet direct sprake is van een acuut gevaar voor de openbare orde.

Bij constatering van de volgende strafbare feiten wordt een gebiedsontzegging opgelegd.

Categorie 1	
APV 2011	Strafbare feit
Artikel 2:62	Drugshandel op straat
Artikel 2:63	Hinderlijk gebruik softdrugs
Artikel 2:69	Schietwapens
Artikel 2:70	Messen en andere vormen van steekwapens
Artikel 3:9	Straatprostitutie
Wetboek van strafrecht	Strafbare feit
Artikel 131	Opruiing
Artikel 141	Openlijke geweldpleging
Artikel 179	Ambtsdwang
Artikel 180	Wederspannigheid
Artikel 181	Ambtsdwang en wederspannigheid met letsel
Artikel 182	Ambtsdwang en wederspannigheid in vereniging
Artikel 246	Feitelijke aanranding van de eerbaarheid
Artikel 252	Toedienen bedwelmende drank
Artikel 285	Bedreiging
Artikel 300	Eenvoudige mishandeling
Artikel 301	Mishandeling met voorbedachten rade
Artikel 302	Zware mishandeling
Artikel 303	Zware mishandeling met voorbedachten rade
Artikel 306	Deelneming aan aanval of vechtpartij
Artikel 317	Afpersing
Opiumwet	Strafbare feit
Artikel 2	Verbodsbepaling
Artikel 3	Verbodsbepalingen lijst II
Wet Wapens en Munitie	Strafbare feit
Artikel 13	Vervaardigen etc.
Artikel 26	Verbodsbepaling

Artikel 27	Dragen
------------	--------

Categorie 2	
APV 2011	Strafbare feit
Artikel 2:1	Samenscholing ongeregeldheden
Artikel 2:2	Ordeverstoring
Artikel 2:47	Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen
Artikel 2:48	Verboden drankgebruik
Artikel 2.4.9	Verboden gedrag bij of in gebouwen
Artikel 2:50	Hinderlijk gedrag in voor publiek toegankelijke ruimten
Artikel 2:58	Bedelarij
Artikel 4:7	Natuurlijke behoefte doen
Wetboek van strafrecht	Strafbare feit
Artikel 137c	Belediging van groep mensen
Artikel 138	Huisvredebreuk
Artikel 184	Niet opvolgen van een ambtelijk bevel
Artikel 186	Samenscholen
Artikel 239	Schennis van de eerbaarheid
Artikel 266	Eenvoudige belediging
Artikel 267	Belediging van het openbaar gezag
Artikel 318	Afdreiging
Artikel 350	Beschadiging goederen
Artikel 424	Straatschenderij
Artikel 426	Verkeersbelemmering in staat van dronkenschap
Artikel 431	Rumoer/burengerucht
Artikel 453	Openbaar dronkenschap

5.3. Duur van de gebiedsontzegging

In het volgende overzicht wordt de duur van de gebiedsontzegging aangegeven

Categorie 1, ernstige strafbare feiten waarbij direct moet worden opgetreden

Bij ernstige strafbare feiten die de openbare orde en veiligheid raken, moet direct worden opgetreden. In deze beleidsregel is daarom ook gekeken naar de ernst van de situatie. Incidenten die een grote impact hebben nopen tot direct ingrijpen met als doel om de openbare orde te laten herstellen. Een waarschuwing is in deze niet op zijn plaats. Bij categorie 1 feiten wordt deze stap overgeslagen en wordt er direct een gebiedsontzegging opgelegd van 24 uur.

1 ^e constatering	24 uur
2 ^e constatering	48 uur
3 ^e constatering binnen 6 maanden na de 2 ^e constatering	1 week
4 ^e constatering binnen 6 maanden na de 3 ^e constatering	2 weken
5 ^e constatering binnen 6 maanden na de 4 ^e constatering	4 weken
6 ^e constatering binnen 6 maanden na de 5 ^e constatering	6 weken
7 ^e constatering en daarna volgende constateringen binnen 6 maanden	8 weken

Categorie 2, overtredingen waarbij niet direct sprake is van een acuut gevaar voor de openbare orde

Het veroorzaken van overlast in de openbare ruimte wordt niet getolereerd in Almere. Op plekken waar veel overlast wordt veroorzaakt, wordt dan ook samen met betrokken instanties geïnvesteerd om deze overlast tegen te gaan. Ondanks dat zijn er personen die overlast blijven veroorzaken. Tegen deze personen wordt het instrument van de gebiedsontzegging ingezet, met als doel om het gedrag van deze personen te veranderen en om de overlast die zij veroorzaken tegen te gaan.

1 ^e constatering	Waarschuwing
2 ^e constatering	24 uur
3 ^e constatering binnen 6 maanden na de 2 ^e constatering	48 uur
4 ^e constatering binnen 6 maanden na de 3 ^e constatering	1 week
5 ^e constatering binnen 6 maanden na de 4 ^e constatering	2 weken
6 ^e constatering binnen 6 maanden na de 5 ^e constatering	4 weken
7 ^e constatering binnen 6 maanden na de 6 ^e constatering	6 weken
Achtste en daarna volgende constateringen Binnen 6 maanden na de vorige constatering	8 weken

5.4. Toelichting procedure gebiedsontzegging.

- De gedragingen waarvoor een gebiedsontzegging kan worden opgelegd zijn opgenomen in paragraaf 5.2. De duur van de ontzegging is opgenomen onder paragraaf 5.3.
- Bij **categorie 1** overtredingen moet, zoals aangegeven, direct worden opgetreden. Voordat deze gebiedsontzegging wordt opgelegd door de politie vindt er collegiale afstemming plaats tussen de teamchef en betreffende politiefunctionaris. Ook moet vooraf gecontroleerd worden of desbetreffende persoon niet al eerder een gebiedsontzegging heeft gekregen. Het is mogelijk dat dan een langere ontzegging opgelegd kan worden of dat de ontzegging door de burgemeester opgelegd moet worden (zie punt 9). De gebiedsontzegging wordt uitgereikt nadat een persoon, na ene aanhouding, weer vrijkomt. Ook dan pas start de termijn van de ontzegging. Een afschrift van de gebiedsontzegging wordt gezonden aan de afdeling Kabinet en Veiligheid. Verder wordt de ontzegging geregistreerd en besproken in het operationele overleg van de politie, Stadstoezicht en de veiligheidsmanager.
- Bij **categorie 2** overtredingen wordt door de politie eerst een waarschuwing uitgereikt waarin de werkwijze ten aanzien van de gebiedsontzegging staat aangegeven. De waarschuwing wordt door de politie schriftelijk vastgelegd. Bij de uitvoering van de gebiedsontzegging is het uitgangspunt dat deze bedoeld is voor personen, die ondanks alle maatregelen die zijn genomen, doorgaan met het veroorzaken van overlast. De praktijk is dat deze personen al herhaaldelijk mondeling zijn aangesproken op hun gedrag door politie en/of Stadstoezicht. Voordat de schriftelijke waarschuwing wordt uitgereikt, wordt dit besproken in het operationele overleg van de politie, Stadstoezicht en de veiligheidsmanager. In dit overleg wordt ook gecontroleerd of de persoon al eerder is geregistreerd voor een strafbaar feit of een gebiedsontzegging. Belangrijk is dat goed gekeken wordt naar de proportionaliteit en subsidiariteit. Ook voor deze categorie geldt dat de termijn van de ontzegging begint te lopen nadat de persoon vrijkomt na een eventuele aanhouding.
- Het team Stadstoezicht voert taken uit op het gebied van de APV 2011. Deze taken zijn mede gericht op de aanpak van veel voorkomende ergernissen zoals genoemd in de categorie 2 overtredingen. De uitvoering van deze taken hebben, vanwege de inzet van Stadstoezicht op deze onderwerpen, minder prioriteit bij de politie. Om die reden kan team Stadstoezicht ook bijdragen aan de uitvoering van de gebiedsontzegging door een proces verbaal van bevindingen op te stellen met betrekking tot de gedragingen van notoire overlastveroorzakers. Een dergelijk proces verbaal wordt besproken in het in punt 2 genoemde operationele overleg, waarna de politie kan overgaan tot het opleggen van een waarschuwing dan wel het opleggen van een gebiedsontzegging.
- Het verstrekken van een gebiedsontzegging voor een periode van 24 en 48 uur is gemandateerd aan ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 2, onder a, van de Politiewet 2012, en de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 2, onder c en d, van die wet, voor zover zij zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak.
- Bij het opleggen van de gebiedsontzegging voor 24 en 48 uur, wordt deze uitgereikt door de politie. Dit document is een besluit in de zin van de Awb en moet voldoen aan de eisen die staan aangegeven in paragraaf 4.4. Een waarschuwing is nog geen besluit in de zin van de Awb.
Als aan een betrokkene een gebiedsontzegging wordt uitgereikt, wordt deze door degene die deze gebiedsontzegging uitreikt direct in de gelegenheid gesteld een zienswijze

kenbaar te maken. Als daarvan gebruik wordt gemaakt, wordt deze zienswijze door de politiefunctionaris vastgelegd.

Bij overtreding van deze gebiedsontzegging wordt een proces-verbaal opgemaakt op grond van artikel 2:68 van de APV 2011.

7. Als een persoon zich binnen 6 maanden na het opleggen van de vorige gebiedsontzegging opnieuw schuldig maakt aan een gedraging zoals is opgenomen in paragraaf 5.2., wordt een volgende gebiedsontzegging opgelegd zoals opgenomen in het overzicht van paragraaf 5.3. Bij een overtreding van de gebiedsontzegging wordt een proces-verbaal opgesteld op grond van artikel 2:68 van de APV 2011.
8. Indien in het desbetreffende gebied cameratoezicht aanwezig is kunnen gedragingen ook door middel van cameratoezicht geconstateerd worden. Op grond van artikel 151c van de Gemeentewet kan cameratoezicht ingesteld worden indien dit in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is.

Gebiedsontzeggingen langer dan 48 uur

9. Gebiedsontzeggingen langer dan 48 uur worden door de burgemeester opgelegd. Dit gebeurt op dezelfde wijze als in punt 6. genoemd.

Inwerkingtreding gebiedsontzegging

10. Een gebiedsontzegging treedt in werking op het moment dat het besluit aan de betrokkene wordt uitgereikt.

Inhoud gebiedsontzegging

11. De gebiedsontzegging voldoet aan de eisen zoals genoemd in paragraaf 4.4.

Dossiervorming

12. Voor het opleggen van een gebiedsontzegging langer dan 48 uur levert de politie binnen twee weken na het gepleegde strafbare feit een bestuurlijke rapportage aan bij de afdeling Kabinet en Veiligheid. Deze rapportage bevat in ieder geval:
 - Een gemotiveerd verzoek tot opleggen van een gebiedsontzegging;
 - Het gebied waarvoor de gebiedsontzegging moet worden opgelegd;
 - De waarschuwing en het onderliggende proces-verbaal van het strafbare feit;
 - Het verslag van het uitreiken van de waarschuwing;
 - De eerder opgelegde gebiedsontzeggingen inclusief proces-verbaal en eventuele zienswijzen.
13. De politie legt bij gebiedsontzeggingen middels een proces-verbaal van bevindingen alle bij de politie bekend en geregistreerde gedragingen van verdachte vast. Dit met als doel om een totaalbeeld van de gedragingen van de betrokkene te schetsen en de rechtbank inzicht te geven in de wijze van totstandkoming van de gebiedsontzeggingen.

5.5. *Evaluatie*

De beleidsregel gebiedsontzegging wordt één jaar na inwerkingtreding geëvalueerd.

Aldus vastgesteld door de burgemeester van Almere, d.d. 22 november 2016

de burgemeester,



F.M. Weerwind