

## Beleidsregels aanpak voetbalvandalisme en overlast Breda 2017

### Bekendmaking

Burgemeester en wethouders maken bekend dat de burgemeester op 23 februari 2017 de beleidsregels aanpak voetbalvandalisme en overlast Breda 2017 heeft vastgesteld.

### Inwerkingtreding

De beleidsregels worden van kracht met ingang van de dag na die van deze bekendmaking.

### Rechtsmiddelen

Tegen het besluit tot vaststelling van de beleidsregels is geen bezwaar of beroep mogelijk.

### Tekst

De burgemeester van Breda,

### Gelet op de artikelen 172a en 172b van de Gemeentewet;

### BESLUIT:

Vast te stellen de navolgende beleidsregels 'Aanpak voetbalvandalisme en overlast Breda 2017':

#### 1. Juridisch kader

Op 1 september 2010 is de "Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast '(Wet MBVEO of Voetbalwet) in werking getreden. Doel van de wet is het voorkomen van herhaling van ernstig overlast gevend gedrag. De inzet van de maatregelen is niet beperkt tot misdragingen met betrekking tot het voetbal. Ook bij evenementen (bijvoorbeeld jaarlijkse kermis, Koninginnedag, Oud & Nieuw), bij wijkoverlast en bij uitgaansgeweld kunnen de bevoegdheden worden ingezet mits aan de in de wet gestelde voorwaarden wordt voldaan. In het voorjaar van 2012 is de Wet MBVEO geëvalueerd. Naar aanleiding van de evaluatie is een wetsvoorstel opgesteld met aanpassingen om in de praktijk gesignaleerde knelpunten weg te nemen. Op 1 juli 2015 zijn deze aanpassingen in werking getreden.

De wet is van toepassing op ernstige overlast en is bedoeld ter aanvulling op de reeds bestaande bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie. De bevoegdheden zien overigens niet op dreigende, acute ordeverstoringen of ongeregelde situaties. Bij acute onverwachte situaties waar geen of weinig voorbereidingstijd is kan de burgemeester gebruik maken van zijn noodbevoegdheden.

De bevoegdheden voor de burgemeester zijn opgenomen in de artikelen 172a en 172b Gemeentewet:

#### Artikel 172a Gemeentewet

1. *Onverminderd artikel 172, derde lid, en hetgeen bij gemeentelijke verordening is bepaald omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde, kan de burgemeester aan een persoon die individueel of in groepsverband de openbare orde ernstig heeft verstoord of bij groepsgewijze ernstige verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, dan wel herhaaldelijk individueel of in groepsverband de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven:*
  - a. *zich niet te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente;*
  - b. *zich niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen in groepsverband op te houden, of*
  - c. *zich op bepaalde tijdstippen te melden op of vanaf bepaalde plaatsen, al dan niet in een andere gemeente.*
2. *De burgemeester kan tevens een bevel geven aan een persoon aan wie door een private organisatie een sanctie is opgelegd, wegens gedrag dat bij de burgemeester de ernstige vrees doet ontstaan dat die persoon de openbare orde zal verstoren.*
3. *De burgemeester van een andere gemeente kan een burgemeester verzoeken om een persoon tevens namens hem een overeenkomstig bevel te geven, indien de burgemeester die het bevel geeft, de ernstige vrees heeft dat die persoon ook in de andere gemeente de openbare orde zal verstoren. Het verzoek bevat een aanduiding van de objecten of gebieden waar de aanwezigheid van die persoon niet gewenst is en van de tijdstippen of perioden waarvoor het bevel geldt. De*

- burgemeester zendt een afschrift van het bevel dat hij namens een andere burgemeester heeft gegeven, aan die burgemeester.*
4. *Van een bevel zich te melden in een andere gemeente, wordt tijdig mededeling gedaan aan de burgemeester van die gemeente.*
  5. *Indien de officier van justitie een persoon als bedoeld in het eerste lid een gedragsaanwijzing heeft gegeven als bedoeld in artikel 509hh, tweede lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafvordering, geeft de burgemeester aan deze persoon niet een bevel als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, voor hetzelfde gebied.*
  6. *Het bevel geldt voor:*
    - a. *een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden, in welk geval het bevel ten hoogste driemaal kan worden verlengd met een door de burgemeester vast te stellen periode van telkens ten hoogste drie maanden, of*
    - b. *door de burgemeester vast te stellen tijdstippen of perioden, verspreid over ten hoogste negentig dagen binnen een tijdvak van ten hoogste vierentwintig maanden.*
  7. *Op grond van nieuwe feiten of omstandigheden kan de burgemeester het bevel wijzigen ten nadele van betrokkene.*
  8. *De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van de verboden of geboden die voortvloeien uit het bevel, dan wel van een of meer onderdelen daarvan. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.*
  9. *Indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, wijzigt de burgemeester het bevel ten gunste van betrokkene. Het bevel wordt ingetrokken zodra het niet langer nodig is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde.*

#### **Artikel 172b Gemeentewet**

1. *De burgemeester kan aan een persoon die het gezag uitoefent over een minderjarige die herhaaldelijk in groepsverband de openbare orde heeft verstoord en de leeftijd van twaalf jaren nog niet heeft bereikt, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven zorg te dragen:*
  - a. *dat de minderjarige zich niet bevindt in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent of door een andere meerderjarige als bedoeld in het derde lid; of*
  - b. *dat de minderjarige zich op bepaalde dagen gedurende een aangegeven tijdvak tussen 8 uur 's avonds en 6 uur 's ochtends niet bevindt op voor het publiek toegankelijke plaatsen, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent of door een andere meerderjarige als bedoeld in het derde lid.*
2. *Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden.*
3. *De burgemeester kan voor de toepassing van het eerste lid ten hoogste twee andere meerderjarigen naast de persoon of personen die het gezag uitoefenen over een minderjarige aanwijzen ter begeleiding van de minderjarige.*
4. *Artikel 172a, zevende, achtste en negende lid, is van overeenkomstige toepassing.*

#### **2. Openbare orde belang**

Het belang van het kunnen weren van notoire ordeverstoorders speelt op veel plaatsen. Dit zal vooral zijn in gebieden waar de openbare orde sneller in het geding zal zijn dan normaal, zoals rondom voetbalwedstrijden, in het uitgaansgebied of in kwetsbare gebieden waar bijvoorbeeld drugsoverlast of ernstige jeugdoverlast wordt ervaren. Bij ernstige ordeverstoringen bij bijvoorbeeld evenementen, voetbalwedstrijden, in het winkel- of uitgaanscentrum of in de woonwijk, worden burgers belast of beperkt in hun woongenot of persoonlijke levenssfeer. Deze burgers worden door het wangedrag van de ordeverstoorders in hun rechten als derden belast of beperkt.

Bij dergelijke aanhoudende overlast of bij zeer ernstige openbare orde verstoringen waar vrees is op herhaling, kunnen de maatregelen in artikelen 172a en 172b Gemeentewet aangewezen zijn om een einde te maken aan de overlast. De nieuwe bevoegdheden kunnen worden ingezet bij diverse vormen van overlast door groepen of individuen. Hieronder worden enkele voorbeelden genoemd om een beeld te schetsen van de diverse vormen waarin overlast zich kan manifesteren. De gegeven voorbeelden zijn niet uitputtend bedoeld maar om een beeld te schetsen van waar zich overlast voordoet.

##### *Uitgaan gerelateerde overlast*

De afgelopen jaren zijn er in het kader van het convenant "Veilig Uitgaan" diverse maatregelen genomen om de veiligheid in het uitgaansgebied te vergroten. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van professionele portiers door de horeca, cameratoezicht, veiligheidsverlichting, een hoog niveau van het onderhoud van de buitenruimte, de plaatsing van openbare toiletten, een strikt handhavingsbeleid en afspraken

omtrent de inzet van het aantal agenten. Ook zijn aanvullende maatregelen genomen in het kader van jeugd en alcohol en deurbeleid. Breda heeft een goede naam als gezellige uitgaansstad.

Ondanks de inspanningen blijven zich regelmatig (ernstige) ordeverstoringen voordoen. Dit in de vorm van vechtpartijen, bedreigingen, wederspanning tegenover de politie, vernielingen van straatmeubilair en agressie tegen porties. Het gaat veelal om personen die zich bij herhaling schuldig maken aan verstoringen van de openbare orde en die binnen een groep als katalysator optreden. Het betreft veelal delicten die worden gepleegd onder invloed van alcohol en/of drugs. Dit lokt weer tegenreacties uit met alle gevolgen van dien. Dit gedrag heeft een grote negatieve invloed op de openbare orde en veiligheid tijdens uitgaansavonden. De maatregelen uit de Wet MBVEO kunnen een effectief middel zijn bij het voorkomen van (herhaling van) orde verstoringen in het uitgaansgebied.

#### Voetbal gerelateerde overlast

De ervaring leert dat confrontaties tussen rivaliserende supportersgroepen en/of de politie voornamelijk worden aangegaan voorafgaand aan en na afloop van wedstrijden. Supporters komen daartoe ruim voor aanvang van de wedstrijd richting het stadion. Sommigen onder invloed van drank en drugs. Ook na de wedstrijd blijven ze rondhangen bij het stadion. Bij ordeverstoringen is er onder andere sprake van intimiderend gedrag, bedreigingen, vernielingen en openlijke geweldpleging. Uit observaties van de politie en camerabeelden blijken leden van de harde kern anderen tot ordeverstoringen aan te zetten. Vooral (zeer) jonge supporters willen zich doen gelden en indruk maken op de harde kern.

Gegeven de hardnekkigheid waarmee hooligans de orde blijven verstoren rondom wedstrijden en de impact die dit heeft op de andere bezoekers en de inzet van politie wordt op wedstrijddagen een 'zero tolerance' beleid gevoerd. Door alle veiligheidsmaatregelen rondom stadions zoeken rivaliserende harde kern aanhangers zich elkaar soms ook buiten wedstrijddagen op en of op andere locaties dan stadions (vechtafspraken). Zoals in uitgaansgebieden of bij evenementen. Het kunnen weren van supporters die zich schuldig maken aan openbare orde verstorend gedrag rondom het stadion op wedstrijddagen of op andere locaties kan een nuttig en effectief zijn.

#### Ernstige overlast in wijken

Het komt voor dat er in wijken sprake is van escalerende overlast en criminaliteit door (jeugd)groepen. Het betreft dan aanhoudende orde verstorende gedragingen in de publieke ruimte, die een directe aantasting vormen van de veiligheid en leefbaarheid. De gevolgen hiervan kunnen voor de omgeving ingrijpend zijn: mensen die zich in hun eigen woonomgeving bedreigd of onveilig voelen, bewoners die weggepest worden en verhuizen of winkeliers die hun zaak sluiten met als gevolg verloederde buurten.

Het betreft doorgaans een beperkt aantal duidelijk aanwijsbare personen. Het gaat vaak om een kleine kern die het initiatief neemt en een leidende rol heeft. Als reguliere instrumenten zoals een gebiedsverbod op basis van de APV of eerdere hulpverlening/begeleiding (zoals via Bureau Jeugdzorg of buurtvaders) niet het gewenste effect hebben dan kan de burgemeester naar zijn bevoegdheden uit art. 172a of art. 172b Gemeentewet grijpen.

Daarnaast kunnen drugsrunners, straatdealers, zwervers en alcoholisten individueel of in groepsverband de openbare orde verstoren. Denk bijvoorbeeld aan overlast op de locaties in het projectgebied Valkenberg-Station (VAST) waarin gelegen zijn hiervoor kwetsbare omgevingen als de Doorstroomvoorziening (DSV), het Valkenbergpark en het NS Station Breda. Alcohol- en drugsverslaafden houden zich in dit gebied op en hebben een aantrekkingskracht op pushende dealers. Maar ook rondom enkele druk bezochte gedoogde coffeeshops houden zich graag drugsrunners en drugsdealers op waardoor het woon- en leefklimaat in deze straten onder druk kan komen te staan. Bij overlast en ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde kunnen ook deze groepen overlastveroorzakers worden aangepakt op basis van art. 172a Gemeentewet.

#### Ernstige overlast bij evenementen

Breda kent veel evenementen. Een feestelijke en gastvrije sfeer staan daarbij voorop. Sommige van deze evenementen worden bezocht door notoire ordeverstoorders. Zoals voetbalhooligans waarvan bekend is dat zij graag (hardcore) dancefeesten bezoeken. Maar ook problematische jeugdgroepen, die al in de wijk voor ordeverstoringen zorgen, bezoeken in groepsverband evenementen (zoals de kermis). Verder zijn bepaalde evenementen gevoelig voor drugshandel en hebben een aantrekkingskracht op drugdealers.

Om te voorkomen dat relschoppers of drugsdealers bij de evenementen de openbare orde verstoren, kunnen de instrumenten uit deze beleidsregels ook bij evenementen worden ingezet. Een evenement wordt in deze beleidsregel gedefinieerd overeenkomstig de definitie in de APV 2014 Breda.

#### Ernstige overlast door jeugdigen onder de twaalf jaar

Soms worden herhaaldelijke en groepsgewijze openbare ordeverstoringen gepleegd door kinderen jonger dan twaalf jaar (12 minners). Bij deze groep is het nog meer van belang om in te zetten op preventie en hulpverlening. Investeren in zorg blijft de enige juiste lange termijnoplossing waarbij een persoonsgerichte aanpak voorop staat. De burgemeester zal derhalve terughoudend omgaan met het opleggen van bevelen aan twaalfminners.

Dat neemt niet weg dat de samenleving vraagt om toch op te treden tegen probleemgedrag van twaalfminners als zij zich schuldig maken aan persistent overlastgevend en antisociaal gedrag. Wanneer er sprake is van ordeverstoringen door twaalfminners kan aan de ouders het bevel worden gegeven ervoor zorg te dragen dat hun kind zich niet zonder begeleiding van een meerderjarige begeeft in bepaalde gebieden. Ook kan de begeleidingsplicht worden opgelegd voor de openbare ruimte tussen 20.00u 's avonds en 06.00u 's ochtends.

### 3. Voorwaarden voor maatregel

De burgemeester kan gebruik maken van zijn bevoegdheden op grond van de artikelen 172a en 172b Gemeentewet als voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- Het gaat om een verstoring van de openbare orde;
- Deze openbare orde verstoring was ernstig of vond herhaaldelijk plaats;
- Er is ernstige vrees voor verdere verstoringen van de openbare orde;
- De overlast is gepleegd door een individu of door een groep dan wel door een persoon die bij groepsgewijze overlast een leidende rol had;
- En specifiek voor de groep 12-minners het gaat om groepsgewijze orde verstorende gedragingen.

Daarnaast kan de burgemeester een bevel geven als aan een persoon door een private organisatie een sanctie is opgelegd voor gedrag dat bij de burgemeester de ernstige vrees doet ontstaan dat die persoon de openbare orde zal verstoren.

Tot slot is een voorwaarde dat de officier van justitie niet al aan een persoon een gedragsaanwijzing heeft gegeven als bedoeld in artikel 509hh, tweede lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafvordering. Dan kan de burgemeester aan deze persoon niet een bevel geven inhoudende een gebieds- of groepsverbod voor hetzelfde gebied (samenloopregeling).

Hieronder wordt aangegeven hoe deze begrippen in de beleidsregels worden ingevuld bij de toepassing van de bevoegdheden in de artikelen 172a en 272b Gemeentewet.

#### Verstoring van de openbare orde

Bij het bepalen wat tot verstoring van de openbare orde leidt moet rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval. In het arrest van de Hoge Raad van 30 januari 2007 (LJN: AZ2104), wordt in dit verband overwogen: *"Het begrip 'verstoring van de (openbare) orde' in genoemde bepaling is niet nader omljnd. De beantwoording van de vraag of daarvan sprake is, zal dus moeten worden beantwoord aan de hand van het normale spraakgebruik, met inachtneming van de specifieke omstandigheden van het geval. Wil van een dergelijke verstoring kunnen worden gesproken, dan zal het moeten gaan om een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte."*

In zijn conclusie voorafgaand aan dit arrest, citeert de procureur-generaal de omschrijving van het begrip openbare orde van advocaat-generaal s'Jacob (1966): *"De openbare orde (...) is de normale gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats en onder de gegeven omstandigheden. Wanneer iemand zich zodanig gedraagt of anderen tot zodanig gedrag brengt, dat de gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats naar de omstandigheden abnormaal wordt, dan verstoort hij de openbare orde, ongeacht of de andere ter plaatse aanwezige personen in enig opzicht zijn tegenstanders dan wel zijn medestanders zijn."*

De openbare orde is in deze definitie een plaatsgebonden fenomeen: het gaat om de gang van het maatschappelijk leven zoals die op een bepaalde plaats, onder de omstandigheden van het moment, de objectieve bestemming die de openbare ruimte op een bepaald moment heeft, als normaal heeft te gelden.

Voor het nader kunnen duiden van de aard en ernst van de openbare orde verstoringen is aangesloten bij de gedragingen als beschreven in vooral het Strafrecht en de APV. Openbare orde verstorende gedragingen in het kader van deze beleidsregel zijn in ieder geval de (strafbare) gedragingen die genoemd worden in de onderstaande feitentabel. Maar ook openbare orde verstorende gedragingen die niet direct strafbaar zijn gesteld vallen hieronder. Vaak gaat het om gedragingen die op zichzelf, als ze eenmaal zouden worden tentoongespreid, niet als ernstig worden opgevat maar als ze persistent worden wel. Denk hierbij aan bijvoorbeeld aan joelen, bespugen, intimiderend overkomen, hinderlijk rondhangen in portieken of bij gebouwen, kladden, graffiti, naropen, wildplassen en schelden.

## Feitentabel

Samenschooling en ongeregelheden	Artikel 2.1 APV
Ordeverstoring bij evenement	Artikel 2.14 APV
Ordeverstoring bij wedstrijden	Artikel 2:47 APV
Onnodig opdringen, uitdagend gedrag, materialen voorhanden die als wapen kunnen dienen	Artikel 2:49 APV
Supportersstromen	Artikel 2:52/1+2 APV
Hinderlijk gedrag	Artikel 2:58 APV
Hinderlijk drankgebruik	Artikel 2:60 APV
Drankgebruik op de weg (alleen in aangewezen gebieden)	Artikel 2:61
Hinderlijk gedrag bij gebouwen	Artikel 2:62
Hinderlijk gedrag in voor publiek toegankelijke gebouwen	Artikel 2:63
Baldadigheid / straatschenderij	Artikel 424 Sr
Ordeverstoring in dronkenschap	Artikel 426 Sr
Openbare dronkenschap	Artikel 453 Sr
Vernieling	Artikel 350 Sr
Bezit / voorhanden hebben vuurwerk	Artikel 3B1 Vuurwerkbesluit
(poging tot) brandstichting	Artikel 157/1 Sr (i.r.t. art. 45/47 Sr)
Straatprostitutie	Artikel 3.7 APV
Schennis eerbaarheid	Artikel 239 Sr
Overtreden gebiedsverbod	Artikel 2.65 APV
Overtreden SOV	Artikel 2:50 APV
Negeren bevoegd gegeven bevel	Artikel 2:1/1 APV
Opvolgen aanwijzingen politie en brandweer	Artikel 2:48 APV
Verwijderingsplicht supporters	Artikel 2:51 APV
Supportersstromen bevel	Artikel 2:52/3 APV
Belediging ambtenaar in functie	Artikel 266 jo. 267 Sr
Wederspanningheid	Artikel 180 Sr
Wederspanningheid in vereniging	Artikel 182 Sr
Brandstichting	Artikel 157/2 Sr
Brand door schuld	Artikel 158 Sr
Afsteken vuurwerk	Artikel 2.3.6 Vuurwerkbesluit
Afsteken vuurwerk nabij gebouwen met brandgevaar	Artikel 429 Sr
Eenvoudige mishandeling of vechten	Artikel 300 Sr
Bedreiging	Artikel 285 Sr
Opruiing	Artikel 131 Sr
Overtreden ge- of verbod noodverordening	Artikel 176 Gemeentewet
Openlijke geweldpleging	Artikel 141 Sr
Deelnemen aan aanval / vechterij	Artikel 306 Sr
Verbodsbepaling wapens categorie I	Artikel 12 WWM
Verbod voorhanden hebben wapens	Artikel 26 WWM
Verbod dragen wapens	Artikel 27 WWM
Handel in softdrugs (o.a. bezit handelshoeveelheid) <sup>1</sup>	Artikel 3 Opiumwet
Handel in harddrugs (o.a. bezit handelshoeveelheid) <sup>2</sup>	Artikel 2 Opiumwet
Drugshandel op straat	Artikel 2:76 APV
Geweld tegen hulpverleners of andere ambtenaren in functie	Artikel 304 Sr
(Poging tot) doodslag	Artikel 287 Sr (i.r.t. art. 45/47 Sr)
Brandstichting	Artikel 157/3 Sr
(poging tot) zware mishandeling	Artikel 302 Sr (i.r.t. art. 45/47 Sr)
(Poging tot) wederrechtelijk binnendringen/lokaalvredebreuk	Artikel 138 Sr (i.r.t. art. 45/47 Sr)

Ook als een persoon een leidende rol heeft waarbij hij of zij anderen aanzet tot ongewenst gedrag dat de openbare orde verstoord kan de burgemeester een burgemeestersbevel geven. Dit kan zich uiten in gedragingen, zoals het benaderen van anderen, het leggen van contacten tussen leden van de groep, initiatief nemen, een vertrouwensrelatie en/of gezag hebben. De leidinggevende rol kan worden afgeleid uit bijvoorbeeld observaties van de politie, verklaringen van getuigen of leden van de groep. Een persoon met een leidende rol hoeft niet perse zelf rechtstreeks deel te nemen aan de orde verstorende gedragingen maar neemt wel het initiatief en zet anderen aan tot het plegen van handelingen waardoor de orde wordt verstoord.

1 ) Een handelshoeveelheid softdrugs is 5 gram of meer (conform richtlijn PG's).

2 ) Een handelshoeveelheid harddrugs is 0,5 gram of meer dan wel bij GHB 5 ml of meer (conform richtlijn PG's)

### Ernstig en of herhaaldelijk

In artikel 172a en artikel 172b Gemeentewet wordt gesproken over herhaaldelijk. Om te kunnen spreken van (herhaaldelijk) moet het gaan om meerdere gedragingen die de openbare orde verstoren binnen een afzienbare tijd. Door de burgemeester wordt een ordeverstoring in ieder geval aangemerkt als herhaaldelijk als er binnen een periode van 12 maanden twee openbare orde versturende gedragingen zijn gepleegd door dezelfde persoon. Dit hoeven niet dezelfde feiten zijn maar kunnen ook verschillende feiten betreffen.

Alleen bij ernstige openbare orde verstoringen kunnen de maatregelen van artikel 172a Gemeentewet ook direct na een eerste orde verstoring worden ingezet als er vrees is voor herhaling. De proportionaliteit vereist dat het individuele belang bij bewegingsvrijheid in het concrete geval wordt afgewogen tegen het algemene belang bij openbare orde in de publieke ruimte. Omdat de orde verstoring niet herhaaldelijk is heeft de wetgever aangegeven dat het in deze gevallen ('first offenders') moet gaan om een ernstige verstoring van de openbare orde en dat er een aannemelijke kans moet zijn op herhaling. Als ernstige verstoring van de openbare orde worden zonder uitputtend te zijn in ieder geval aangemerkt:

- als de openbare ordeverstoring zeer gewelddadig was of bij een grootschalige vechtpartij,
- bij geweld tegen hulpverleners of andere ambtenaren in functie (zoals bedoeld in art. 304 Sr),
- bij harddrugshandel of bij softdrugshandel;
- als er bij de orde verstoring wapens zijn gebruikt of als een persoon in een risicovolle omgeving zoals bijvoorbeeld het uitgaanscentrum of VAST gebied wapens bij zich had.

### Ernstige vrees voor herhaling

Om te kunnen spreken van ernstige vrees moeten er aanwijzingen zijn dat de ordeverstoorder zijn orde versturende gedrag zal herhalen als niet wordt ingegrepen.

Dit blijkt in ieder geval bij herhaling van de openbare orde. Uit de frequentie van de ordeverstoringen binnen een afzienbare tijd blijkt een persoon niet voornemens te zijn gedrag aan te passen zonder dat een maatregel wordt opgelegd.

Ook als een gebiedsverbod op basis van artikel 2.50 of artikel 2.65 APV was opgelegd en een persoon weer de openbare orde verstoord – waarbij ook het overtreden van het verbod wordt aangemerkt als een verstoring van de openbare orde - is een bevel op basis van artikel 172a of 172b Gemeentewet aangewezen. Uit het overtreden van het verbod zelf kan worden afgeleid dat de persoon niet bereid is het gedrag te verbeteren en is er ernstige vrees dat betrokkene de openbare orde weer zal verstoren als geen (zwaardere) maatregel wordt genomen.

Verder kan de vrees blijken uit de ernst van de openbare orde verstoring. Dit al het geval zijn bij extreem gewelddadig gedrag, grootschalige vechtpartijen, geweld tegen hulpverleners, dealen in drugs en bij wapengebruik of in bepaalde gevallen ook bij wapenbezit in de openbare ruimte. Een persoon die bijvoorbeeld extreem gewelddadig gedrag vertoont heeft een lage drempel om tot dit gedrag over te gaan en zal snel in herhaling vallen. Zo ook bij geweld tegen hulpverleners (zoals agenten) waarbij daarenboven agenten en andere hulpverleners in bescherming moeten worden genomen tegen dergelijk geweld. Bij de aanwezigheid van wapens in een drukke omgeving heeft de betrokken persoon bewust een keuze gemaakt met het risico dat bij een orde verstoring dit wapen gebruikt zal worden met alle gevolgen van dien. Ook hier ligt de drempel laag. Bij drugdealers is er de vrees voor herhaling groot omdat de betrokken persoon niet snel bereid zal zijn deze lucratieve handel op te geven. Verder kan de ernstige vrees worden afgeleid uit concrete aanwijzingen zoals door verklaringen van betrokkene zelf, signalen of verwachtingen en overige voorzienbare omstandigheden.

### Groepsgewijs of individueel

Bij de toepassing van artikel 172b Gemeentewet moet het gaan om groepsgewijs de openbare orde verstoren. Dit in tegenstelling tot de maatregelen in artikel 172a Gemeentewet waarbij het ook kan gaan om individueel gepleegde ernstige openbare orde verstoringen. Er is sprake van een groep bij drie of meer personen waar de overlastgever onderdeel van uitmaakt. Wat betreft de 12-minners hoeft het niet te gaan om een groep die uitsluitend uit twaalfminners bestaat of steeds in dezelfde samenstelling opereert. De maatregel kan ook worden toegepast voor één of enkele twaalfminner(s) binnen een groep die verder bestaat uit personen van twaalf jaar en ouder.

Ook is het voor de oplegging van een maatregel of een combinatie van maatregelen niet noodzakelijk dat een persoon ook zelf de openbare orde heeft verstoord. Ingevolge jurisprudentie is het voldoende dat vast is komen te staan dat de persoon deel heeft uitgemaakt van een groep die de openbare orde heeft verstoord.

### Versterken private sanctie

De burgemeester kan met een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht een door een private organisatie (zoals de KNVB of voetbalclub) opgelegde sanctie versterken. Dit alleen bij de bij AmvB aange-

wezen (typen van) sancties door de (typen van) private organisaties wegens elke (typen van) misdrijven. Als mogelijk aangewezen private partijen worden genoemd voetbalclubs (stadionverboden), horeca (horecaverboden) en evenementenorganisatoren (toegangsverboden evenement). Wanneer voetbalhooligans bijvoorbeeld rondom het stadion de openbare orde verstoren kan ook de burgemeester optreden. Dat kan ook als de ordeverstoring in het stadion was en de burgemeester daarover publiekrechtelijk is gerapporteerd. Het moet dan wel om een gedraging gaan die feitelijk gezien ook een verstoring van de openbare orde was.

Het feit dat een privaatrechtelijk rechtspersoon een sanctie heeft opgelegd is onvoldoende als grondslag voor een burgemeestersbevel. Voorwaarde is dat dat sprake moet zijn geweest van een gedraging die bij de burgemeester een ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde doet ontstaan. Het oordeel of dit zo is blijft aan de burgemeester. Ook hierbij zullen bepalend zijn de herhaaldelijkheid van de ordeverstoring dan wel de ernst van de ordeverstoring. Een private sanctie voor een gedraging die, als deze buiten het stadion had plaatsgevonden, geen aanleiding zou zijn geweest voor een burgemeestersbevel kan in ieder geval niet worden gebruikt als grond voor een burgemeestersbevel. De burgemeester zal het besluit een private sanctie te versterken goed moeten motiveren. Daarbij mag hij desgewenst sterk leunen op de sanctie van de private organisatie en het oordeel dat hieraan ten grondslag ligt.

#### Samenloopregeling

In artikel 509hh Wetboek van strafvordering is een bevoegdheid voor de officier van justitie opgenomen tot het geven van een gedragsaanwijzing voorafgaand aan een strafrechtelijke vervolging. De gedragsaanwijzing kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen:

- a. zich niet op te houden in een bepaald gebied
- b. zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen
- c. zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar
- d. zich te doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten door de verdachte

Indien de officier van justitie een gebiedsverbod heeft opgelegd dan kan de burgemeester aan de verdachte niet voor hetzelfde gebied een gebieds- of groepsverbod opleggen. Gelet op deze samenloopregeling vindt voordat de burgemeester aan een persoon een gebieds- of groepsverbod oplegt afstemming plaats met de officier van justitie.

## **4. Opleggen maatregel**

### **4.1 Wanneer wordt een maatregel opgelegd?**

Indien een persoon voldoet aan de in de voornoemde voorwaarden kan de burgemeester een maatregel opleggen op basis van artikel 172a of 172b Gemeentewet. De maatregelen zijn herstelmaatregelen. De maatregel wordt genomen om herhaling van de openbare orde verstoringen te voorkomen. Dat zal in ieder geval zijn gedurende de periode dat de maatregel wordt opgelegd.

De burgemeester zal bij een openbare orde verstoring normaliter eerst gebruik maken van de reguliere bevoegdheden in de APV. Uitzondering daarop zijn situaties waarbij een zwaarder instrument als in de artikelen 172a en 172b Gemeentewet aangewezen is, te weten:

- situaties waarbij er zich een ernstige openbare orde verstoring heeft voorgedaan die noodzaakt tot het direct opleggen van een maatregel als genoemd in artikel 172a Gemeentewet,
- situaties waarin de reguliere instrumenten geen effectief instrument bieden maar wel de bevoegdheden van artikel 172a of artikel 172b Gemeentewet ;
- situaties waarin een zwaarder regime noodzakelijk wordt geacht om de herstelmaatregel effectief te laten zoals als een persoon eerder een gebiedsverbod op basis van de artikelen 2.50 en 2.65 APV heeft overtreden.

#### A. Artikel 172a Gemeentewet (gebieds- of groepsverbod en/of meldplicht)

De burgemeester kan een maatregel op grond van artikel 172a Gemeentewet opleggen als:

1. Blijkt dat een persoon in de 12 maanden voorafgaand aan een openbare orde verstoring al eerder de openbare orde heeft verstoord;
2. Blijkt dat een persoon een ernstige openbare orde verstoring heeft gepleegd die zodanig ernstig en ingrijpend voor de openbare orde is dat dit het bevel rechtvaardigt om een herhaling te voorkomen.

#### B. Artikel 172b Gemeentewet (begeleiding 12-minner)

Wat betreft het opleggen van een gebiedsverbod op grond van artikel 172b Gemeentewet wordt de navolgende werkwijze gehanteerd:

1. Een bevel wordt gegeven als een minderjarige binnen een termijn van 12 maanden minimaal driemaal groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord, en
2. als een geïntegreerde persoonsgerichte aanpak van minder vergaande middelen en hulpverlening geen effect hebben gehad.

#### **4.2 Voor welke duur wordt de maatregel opgelegd?**

Het door de burgemeester gegeven bevel waarmee een maatregel artikel 172a of 172b Gemeentewet wordt opgelegd wordt in de regel opgelegd voor de duur van drie maanden. De ernst van de openbare orde verstoring dan wel de herhaling van de openbare orde verstoringe gedraging rechtvaardigt het opleggen van een maatregel voor deze duur.

Een bevel op grond van artikel 172a Gemeentewet kan daarbij ten hoogste drie maal verlengd worden met een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden. Dit kan alleen indien na afloop van het bevel nog steeds aanwijsbare ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde bestaat. Een bevel mag inclusief verlengingen niet langer duren dan twaalf maanden. Een maatregel op grond van artikel 172b Gemeentewet kan niet worden verlengd.

Op basis van specifieke feiten of omstandigheden kan de burgemeester besluiten om een bevel toch voor een kortere duur op te leggen dan in de beleidsregel. Indien de burgemeester daartoe besluit motiveert hij dit. Op grond van nieuwe feiten of omstandigheden kan de burgemeester het bevel wijzigen ten nadele van betrokkene.

Het bevel wordt ingetrokken zodra het niet langer nodig is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde.

#### **4.3 Voor welk gebied wordt de maatregel opgelegd?**

Een gebiedsverbod of groepsverbod wordt in beginsel opgelegd voor het gebied waar de overlast heeft plaatsgevonden. Dit is meestal ook het gebied waar zich de kans op herhaling voor zal doen en volgt uit de plaats (en tijdstippen) van de eerder gepleegde orde verstoringen. Dat hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Voetbal gerelateerde ordeverstoringen kunnen zich ook bijvoorbeeld voordoen in het centrum, terwijl de kans op herhaling van de orde verstoring dan niet alleen in het centrum maar ook rondom het stadion kan voordoen. In dergelijke gevallen wordt in het bevel gemotiveerd waarom een bepaald gebied is aangewezen. Wat betreft bepaalde gebieden kan aansluiting worden gezocht bij de beleidsregels 'Gebiedsverboden Breda 2017' (uitgaanscentrum en gebied VAST) en de beleidsregels 'stadionomgevingsverboden Breda 2015'.

Wat betreft een gebiedsverbod mag dit betrokkene niet beperken in de uitoefening van zijn godsdienst of levensovertuiging, tenzij bijzondere omstandigheden dat noodzakelijk maken. Ook de mogelijkheid om naar school te gaan of in het levensonderhoud en dat van zijn gezin te voorzien mag niet worden beperkt. Indien een betrokkene een dergelijk zwaarwegend belang heeft om zich in het gebied op te houden, wordt het gebied zo aangepast dat de desbetreffende persoon een aanlooproute heeft. Of iemand een zwaarwegend belang heeft zal door betrokkene zelf moeten worden aangetoond. Het zal in het algemeen dus gaan om belangen in de persoonlijke sfeer zoals wonen, werken, bezoek aan een huisarts, advocaat, hulpverleningsinstantie of kerk.

#### **4.4 Voor welke dagen en tijden geldt de maatregel?**

De burgemeester kan de maatregelen 172a Gemeentewet opleggen voor alle dagen gedurende de aangegeven periode waarvoor de maatregel geldt. Dus voor een aaneengesloten periode. De burgemeester kan de maatregel op deze dagen beperken in tijd. Het opleggen van een maatregel voor zo'n aaneengesloten periode is effectief waar het gaat om het bestrijden van ernstige overlast met een min of meer continu karakter, zoals wijkoverlast.

Er zijn echter ook situaties waarbij de ernstige overlast niet een continu karakter heeft maar een meer periodiek terugkerend karakter kan hebben. Een voorbeeld is bij voetbalwedstrijden. De maatregel op grond van artikel 172a Gemeentewet kan daarom ook worden opgelegd voor door de burgemeester vast te stellen tijdstippen of perioden, verspreid over ten hoogste negentig dagen binnen een tijdvak van ten hoogste twee jaar. Deze optie maakt het voor de burgemeester mogelijk de maatregel effectiever in te zetten bij voorbeeld voetbalcriminaliteit (op wedstrijddagen) of evenementen (op evenementdagen).

De bevelen op grond van artikel 172b Gemeentewet worden alleen opgelegd voor een aaneengesloten periode.



De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van de verboden of geboden die voortvloeien uit het bevel 172a of 172b Gemeentewet, dan wel van een of meer onderdelen daarvan. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden

## 5 Verlenging maatregel

Indien een persoon tijdens de looptijd van een op basis van artikel 172a Gemeentewet opgelegde maatregel wederom de openbare orde verstoord dan wordt de maatregel verlengd. Hiertoe wordt ook gerekend het niet voldoen aan de maatregel zelf. Uit het feit dat een persoon het bevel overtreedt kan worden afgeleid dat deze persoon niet bereid is diens gedrag te verbeteren en aldus een risico is dat deze persoon de openbare orde wederom zal gaan verstoren.

De verlenging van een maatregel zal in de regel aan de orde zijn als de herhaalde openbare orde verstoring zich heeft voorgedaan in het aangewezen gebied waar de maatregel van toepassing is. Dit kan ook zijn als een gebiedsverbod werd opgelegd en de nieuwe openbare orde verstoring buiten dit gebied plaatsvond als uit de aard van de gedraging kan worden afgeleid dat verlenging van de maatregel noodzakelijk is om herhaling te voorkomen. Bijvoorbeeld indien een gebiedsverbod werd opgelegd voor de omgeving van het voetbalstadion en de herhaalde openbare orde verstoring buiten dit gebied was maar wel voetbal gerelateerd. Of indien de persoon in kwestie zijn openbare orde verstorend gedrag heeft voortgezet in een andere vergelijkbare omgeving. Dit bijvoorbeeld als een persoon een gebiedsverbod heeft voor het uitgaansgebied en vervolgens gedurende het verbod zijn overlast gevende gedrag voortzet in een ander uitgaansgebied. Voor het overige kan de noodzaak tot verlenging blijken uit andere feiten en omstandigheden. Bijvoorbeeld omdat de persoon in kwestie aangeeft voornemens te zijn na afloop van zijn maatregel wederom de openbare orde te zullen gaan verstoren.

## 6 Werkwijze

Als een persoon in aanmerking komt voor een maatregel op basis van artikel 172a of artikel 172b Gemeentewet dan is de werkwijze als volgt:

### A. Verzoek en dossier

Indien de politie of het veiligheidshuis meent dat een bepaald persoon een maatregel als bedoeld in deze beleidsregel moet worden opgelegd, dan wordt een verzoek gedaan aan de burgemeester. Bij dit verzoek wordt een dossier gevoegd. Daarbij wordt in het verzoek in ieder geval aangegeven:

- Welke bevoegdheid gevraagd wordt in te zetten;
- In geval van een gebieds- of groepsverbod een duidelijke omschrijving van het gebied waarvoor de maatregel moet worden opgelegd;
- In geval van een meldplicht de dagen en tijdstippen waarop moet worden gemeld en de locatie (ook als dit is in een andere gemeente);
- In geval van een verbod voor 12-minners een beschrijving van het gebied en of de tijden waarop het verbod moet gelden;

Het dossier dat bij het verzoek wordt gevoegd dient onder andere te bevatten:

- De contactgegevens van de behandelend politieambtenaar
- De contactgegevens van de ordeverstoorder waaronder ten minste de naam, geboortedatum en plaats, (indien van toepassing) woonadres en indien van toepassing de gegevens van de persoon die het gezag over de minderjarige uitoefent;
- De rapportage over of het proces-verbaal van de orde verstorende gedraging(en) die leiden tot het verzoek;
- Eventuele andere registraties bij de politie over de betrokken persoon over de afgelopen twee jaar. Dit om extra inzicht te verkrijgen in de gedragingen van de betrokkene en de kans op herhaling van diens orde verstorend gedrag). Daartoe ook eventueel eerder aan de persoon opgelegde gebiedsverboden (zowel APV als gemeentewet), stadionomgevingsverboden, groepsverboden en meldplichten.
- Indien er sprake is van een verzoek tot verlenging van de maatregel(en): het proces-verbaal en/of andere registraties waaruit blijkt de hernieuwde vrees voor verstoring van de openbare orde.
- Bij 12-minners: het traject dat is doorlopen met de betreffende groep en/of persoon zijnde alle al genomen interventies en het effect daarvan.
- Bij 12-minners de contactgegevens van eventuele zorginstanties en/of andere instanties die betrokken zijn bij de overlastgever;

### B. Voornemen

Indien de burgemeester op basis van het verzoek en het bijgevoegde dossier meent dat een persoon in aanmerking komt voor een maatregel ontvangt de betrokkene in de regel eerst een voornemen. Betrokkene krijgt tot vijf werkdagen na het uitreiken c.q. bezorgen van het voornemen door de politie de gelegenheid om diens zienswijze aan de burgemeester kenbaar te maken. Dit kan schriftelijk of mondeling. Indien betrokkene dit mondeling wil doen dan vindt dit gesprek zo spoedig mogelijk plaats. Van

het zienswijzegesprek wordt door de gemeente een verslag gemaakt. De zienswijze wordt meegenomen in het uiteindelijk door de burgemeester te nemen besluit.

In verband met de spoedeisendheid kan van de mogelijkheid om een zienswijze te geven, worden afgezien (art. 4:11 Awb). Dit wordt dan in het besluit gemotiveerd. Daarnaast kan het horen achterwege blijven als de ordeverstoringen door de betrokkene alleen kan worden voorkomen als de betrokkene niet van tevoren al in kennis wordt gesteld van de op te leggen maatregel.

Als een persoon tijdens of binnen zes maanden na de afloopdatum van een maatregel op grond van artikel 172a of artikel 172b Gemeentewet wederom de openbare orde verstoord wordt direct een nieuwe maatregel opgelegd. Dan wordt geen voornemen meer verzonden. Dit wordt gerechtvaardigd door het feit dat betrokkene in deze situatie al voldoende gewaarschuwd is en een kans heeft gehad en desondanks zijn gedrag niet heeft aangepast.

### *C. Bevel*

Behoudens spoedeisende gevallen neemt de burgemeester een besluit om wel of niet een maatregel op te leggen nadat een zienswijze is ingediend dan wel de termijn van vijf dagen is verstreken zonder dat een zienswijze is ingediend. Vooraleer de burgemeester een bevel geeft stemt hij in verband met de samenloopregeling af met de officier van justitie.

In het bevel op basis van artikel 172a of 172b Gemeentewet worden opgenomen:

- Vermelding van de ordeverstoringen die ten grondslag liggen aan de opgelegde maatregel met daarbij de locaties waar en tijdstippen waarop deze zijn gepleegd;
- Indien van toepassing een reactie op de zienswijze;
- Waarom de maatregel nodig is (motivering)
- Een concrete vermelding van de objecten of plaatsen waar en dagen en tijdstippen waarop de betrokkene zich (al dan niet in groepsverband of in geval van bevel 12-minners met of zonder begeleiding) niet meer mag bevinden en in het geval van een meldplicht op welke dagen en tijdstippen de persoon zich op welke locatie (adres) bij wie moet melden;
- De ingangsdatum en duur van het bevel.
- In of bij het bevel wordt betrokkene gewezen op de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen het bevel;

In het geval van een bevel met betrekking tot 12-minners wordt het bevel opgelegd aan de personen die het gezag uitoefenen over de minderjarige (hierna ouders/voogden). Dit betekent dat:

- Het voornemen en het bevel worden geadresseerd en uitgereikt aan de ouders/voogden;
- De ouders /voogden de gelegenheid krijgen hun zienswijze kenbaar te maken;
- Het zienswijzegesprek plaatsvindt met de ouders/voogden. De ouders/voogden kunnen zich in het zienswijzegesprek door hun kind laten vergezellen;
- De ouders/voogden bezwaar en beroep kunnen aantekenen tegen een definitieve beschikking.

Als de burgemeester na een voornemen besluit om geen bevel te geven ontvangt de desbetreffende persoon daarvan bericht.

Ook het uiteindelijke bevel worden door de politie in persoon uitgereikt of op diens huisadres bezorgd.

Een afschrift van het bevel wordt gezonden aan de desbetreffende teamchef van politie, de officier van justitie en het veiligheidshuis.

Op grond van nieuwe feiten of omstandigheden kan de burgemeester het bevel wijzigen ten nadele van betrokkene of wijzigen ten gunste van betrokkene.

## **7 Toezicht en handhaving**

De politie houdt toezicht op de naleving van de op basis van de artikelen 172a en 172b Gemeentewet gegeven burgemeestersbevelen. Ook kunnen buitengewoon opsporingsambtenaren van (de afdeling Toezicht en Handhaving) de gemeente Breda toezien op naleving.

In het geval van een meldplicht ziet de burgemeester er op toe dat de desbetreffende meldlocatie op de genoemde dagen en tijdstippen bemenst is zodat betrokkene zich daadwerkelijk kan melden. Degene bij wie betrokkene zich moet melden rapporteert direct aan de burgemeester zodra de meldplicht niet word nagekomen.

Het niet naleven van een burgemeestersbevel als bedoeld in de artikelen 172a en 172b Gemeentewet is strafbaar op grond van artikel 184 van het wetboek van Strafrecht.

### **8 Overgangsregeling**

Gebiedsverboden, groepsverboden of meldplichten die zijn opgelegd op grond van artikel 172a en artikel 72b Gemeentewet en de 'Beleidsregel aanpak voetbalvandalisme en ernstige overlast 2015' blijven van toepassing na inwerkingtreding van deze beleidsregel.

### **9 Citeertitel**

Deze beleidsregel kan worden aangehaald als 'Beleidsregel aanpak voetbalvandalisme en ernstige overlast Breda 2017'.

### **10 Bekendmaking en inwerkingtreding**

Deze beleidsregel treedt in werking een dag na bekendmaking onder gelijktijdige intrekking van de 'Beleidsregels aanpak voetbalvandalisme en ernstige overlast Breda 2015' van 2 november 2015 en bekend gemaakt op 14 januari 2016.

*Aldus vastgesteld, d.d. 23 februari 2017*

*Dr. P.F.G. Depla  
Burgemeester van Breda*