

Beleidsregels gebiedsverboden gemeente Emmen

De burgemeester van de gemeente Emmen;

acht het met het oog op de openbare orde en veiligheid, wenselijk dat er beleidsregels worden vastgesteld die duidelijkheid bieden over de wijze waarop gebiedsverboden worden opgelegd.

Gelet op de bepalingen in hoofdstuk 2:2 van de APV Emmen en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Besluit vast te stellen de

'Beleidsregels Gebiedsverboden gemeente Emmen'

1. Juridisch kader

Op grond van artikel 2:2 van de Algemene Plaatselijke Verordening Gemeente Emmen 2017 (hierna: APV) kan de burgemeester iemand een verblijfsontzegging opleggen: een bevel om zich te verwijderen en verwijderd te houden uit een door hem aangewezen gebied gedurende een bepaalde tijd. In deze beleidsregel en bij de uitvoering van het beleid wordt de verblijfsontzegging met de term gebiedsverbod aangeduid. Een gebiedsverbod kan worden opgelegd voor maximaal 12 weken. Het verbod kan de burgemeester alleen opleggen voor het grondgebied van zijn eigen gemeente.

Op grond van artikel 177, lid 1 Gemeentewet kan de burgemeester een in de gemeente dienstdoende ambtenaar van politie machtigen in zijn naam besluiten te nemen of andere handelingen te verrichten. Op grond van artikel 6:2 van de APV zijn onder meer ambtenaren van de politie bevoegd toezicht te houden op de naleving van het bij of krachtens de APV bepaalde;

Voor voetbalgerelateerde ordeverstoringen geldt een apart regime. Bij verstoring van de openbare orde in of rondom het stadion De Oude Meerdijk op een wedstrijddag van FC Emmen (of bij een wedstrijd in dit stadion van een andere organisator) kan de burgemeester een stadionomgevingsverbod opleggen (artikel 2:19 APV). Dit is een verbijzondering van het gebiedsverbod.

Nb. De burgemeester en de officier van justitie kunnen ook een gebiedsverbod opleggen op basis van de gemeentewet (artikel 172 gemeentewet). Dit kan worden toegepast bij ernstige of herhaaldelijke overlast waarbij ernstige vrees bestaat voor verdere ordeverstoringen. Het gebiedsverbod op basis van de gemeentewet is echter aanvullend op het normale gebiedsverbod op grond van de APV. Het geldt alleen voor ernstige vormen van overlast of aanhoudende overlast waarbij het inzetten van lichtere instrumenten geen effect heeft (gehad).

2. Openbare orde belang

De gemeente Emmen zet hoog in op openbare orde en veiligheid. Onacceptabele overlast wordt actief tegengegaan. De focus ligt daarbij allereerst op preventie. Voorkomen is immers beter dan genezen. Desondanks blijven overlastsituaties in bepaalde delen van de gemeente aanhoudend aandacht vragen.

Uitgaanscentrum

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 maatregelen van de horecaondernemer bij ongeregelde heden, cameratoezicht, veiligheidsverlichting, een hoog niveau van het onderhoud van de buitenruimte, een strikt handhavingbeleid en afspraken omtrent de inzet van het aantal agenten. Ook zijn aanvullende maatregelen genomen in het kader van jeugd en alcohol en deurbeleid.

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 portiers. Het gaat vaak 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.

Het gedrag van genoemde personen heeft een grote negatieve invloed op de openbare orde en veiligheid tijdens uitgaansavonden. Er zijn reeds afspraken gemaakt over het opleggen van een individueel of collectief horecaverbod door de exploitanten. Een gebiedsverbod zou daar een goede aansluiting op zijn.

Het is immers wenselijk om deze notoire overlastgevers voor een bepaalde tijd de toegang tot het uitgaansgebied te kunnen onttrekken. Als de toegang tot een horecagelegenheid is onttrokken is het onwenselijk dat de persoon in kwestie zich wel in de buurt van die horecagelegenheid(heden) ophoudt.

Overlast op overige plekken

Het komt steeds vaker voor dat er in wijken sprake is van overlast en criminaliteit door (jeugd)groepen. Het betreft vaak aanhoudende orde versturende gedragingen in de publieke ruimte, die een directe aantasting vormen van de veiligheid en leefbaarheid. 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.

Waar het gaat om jongerenoverlast zal het gebiedsverbod veelal een sluitstuk zijn van eerder genomen pogingen met minder ingrijpende maatregelen een einde aan de overlast te maken zoals met de inzet van jongerenwerk of juist ter ondersteuning om een persoon met een leidende rol te scheiden van meelopers

Daarnaast kunnen drugsgebruikers, straatdealers, zwervers en alcoholisten individueel of in groepsverband de openbare orde verstoren. Hun activiteiten zetten het woon- en leefklimaat ernstig onder druk en deze omgevingen zijn extra kwetsbaar. Een gebiedsverbod kan ook in die gevallen effectief zijn om de overlast in de wijk of een deel daarvan terug te brengen.

3. Uitgangspunten gebiedsverbod

Een gebiedsverbod is een zwaar middel om overlast in een gebied tegen te gaan. Aangezien het verbod diep ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer moet een besluit tot het opleggen van een gebiedsverbod goed worden gemotiveerd.

Voor het opleggen van een gebiedsverbod gelden daarom de volgende uitgangspunten:

- In het besluit tot het opleggen van een gebiedsverbod wordt aangegeven op welke feiten het gebiedsverbod is gebaseerd (het laatst geconstateerde feit waarvoor een proces-verbaal is uitgeschreven en de historie van overlast gevend gedrag van de betrokken persoon) en voor welke periode en welk gebied de ontzegging geldt.
- De geadresseerde, zijnde de overlastveroorzaker, wordt gehoord over het besluit, alsmede over zijn belang aangaande zijn aanwezigheid in het aangewezen gebied. Zijn verklaring wordt schriftelijk vastgelegd en toegevoegd aan het proces-verbaal van bevindingen.
- Indien de overtreder kan aantonen dat hij een zwaarwegend belang heeft om zich in het gebied op te houden, wordt het gebied waarop het verbod van toepassing is zo aangepast zodat de betreffende persoon een aanlooproute heeft. Of iemand een zwaarwegend belang heeft om zich in het gebied op te houden, zal door de betrokkene zelf moeten worden aangetoond. Het zal in het algemeen gaan om belangen in de persoonlijke sfeer zoals wonen, werken, bezoek aan een huisarts, advocaat of hulpverleningsinstanties.
- Indien de geadresseerde in het aangewezen gebied zijn woning heeft, daar werkt of zijn beroep uitoefent, wordt de kortste route aangewezen langs welke de geadresseerde het gebied dient te betreden of verlaten.
- Een verblijfsontzegging is niet van toepassing op personen die zich binnen het aangewezen gebied bevinden in een openbaar middel van vervoer.

4. Voorwaarden voor het opleggen van een gebiedsverbod

A. Feiten

Hieronder wordt aangegeven voor welke feiten een gebiedsverbod kan worden opgelegd. De duur van het verbod is afhankelijk van de ernst van het gepleegde feit.

Categorie 1: feiten waarvoor een verbod van 2 weken kan worden opgelegd

- Samenscholing en ongeregeldheden Art. 2.1 APV

- Straatartiest / Vertoningen Art. 2.5 APV
- Ordeverstoring bij evenement Art. 2.14 APV
- Ordeverstoring bij een voetbalwedstrijd 2.18 APV
- Voor en na voetbalwedstrijd meevoeren van voorwerpen 2:19 APV
- Verwijderingsplicht voetbalsupporters 2:20 APV
- Supportersstromen 2:21 APV
- Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen Art. 2.24 APV
- Hinderlijk gedrag bij of in gebouwen Art. 2.25 APV
- Hinderlijk drankgebruik Art. 2.26 APV
- Betreden gesloten woning of lokaal Art. 2.27 APV
- Bedelarij Art. 2.27 APV
- Plakken en/of kalken Art. 2.29 APV
- Vervoer plakspullen Art. 2.30 APV
- Vervoer inbrekerswerktuigen & hulpmiddelen voor diefstal Art. 2.31 APV
- Ordeverstoring in openbare inrichting Art. 3.14 APV
- Natuurlijke behoefte doen Art. 4.5 APV
- (poging tot) brandstichting Art. 157/1 (i.r.t. 45/47 Sr)
- Schennis eerbaarheid Art. 239 Sr
- Vernieling Art. 350 Sr
- Baldadigheid / straatschenderij Art. 424 Sr
- Openbaar dronkenschap Art. 426 Sr
- Onnodig opdringen Art. 426bis Sr
- Onttrekken aan de identificatieplicht Art. 447E Sr
- Betreden van plaatsen waarvan de toegang is ontzegd Art. 461 Sr
- Bezit / voorhanden hebben van vuurwerk Art. 3B1 Vuurwerkbesluit

Categorie 2: feiten waarvoor een verbod van 6 weken kan worden opgelegd

- Negeren van bevoegd gegeven ambtelijk bevel Art. 2.1/ 1 APV
- Openlijk gebruik van soft-en harddrugs Art. 2.42 APV
- Overtreden ge- of verbod noodverordening Art. 176 Gemwet
- Opruiing Art. 131 Sr
- Brandstichting Art. 157 / 2 Sr
- Brand door schuld Art. 158 Sr
- Wederspanning Art. 180 Sr
- Wederspanning in vereniging Art. 182 Sr
- Belediging ambtenaar in functie Art. 266 jo. 267 Sr
- Bedreiging Art. 285 Sr
- Stalking Art. 285b Sr
- Eenvoudige mishandeling of vechten Art. 300 Sr
- Afsteken vuurwerk nabij gebouwen met brandgevaar Art. 429 Sr
- Afsteken vuurwerk Art. 2.3.6 Vuurwerkbesluit

Categorie 3: feiten waarvoor een verbod van 12 weken kan worden opgelegd

- Drugshandel op straat Art. 2.41 APV
- Negeren (licht) burgemeestersbevel Art. 172/2 3 Gemwet
- Negeren noodbevel burgemeester Art. 175 Gemwet
- (Poging tot) wederrechtelijk binnendringen / lokaalvredebreuk Art. 138 Sr (i.r.t.art. 45/47 Sr)
- Openlijke geweldpleging Art. 141 Sr
- Brandstichting Art. 157 / 3 Sr
- Zedendelicten Art. 242, 246 247 248 248a Sr
- (Poging tot) doodslag Art. 287 Sr (i.r.t. art. 45/47 Sr)
- (Poging tot) zware mishandeling Art. 302 Sr (i.r.t. art. 45/47 Sr)
- Deelnemen aan aanval / vechterij Art. 306 Sr
- Diefstal Art. 310, 312 Sr
- Verduistering Art. 321 Sr.
- Geweld tegen hulpverleners of andere ambtenaren in functie Art. 304 Sr
- Handel in harddrugs Art. 2 Opiumwet
- Handel in softdrugs Art. 3 Opiumwet
- Verbodsbepaling voor wapens van categorie I Art. 13 WWM
- Verbod voorhanden hebben wapens Art. 26 WWM
- Verbod dragen wapens Art. 27 WWM

Bovengenoemde feiten hoeven niet per se in het openbare gebied plaats te vinden maar er moet wel een relatie zijn met de openbare orde. Zo zullen bedreigingen in een winkel of een inloopcentrum wel degelijk relevant zijn voor de openbare orde en ten grondslag kunnen liggen aan een gebiedsverbod. Tevens kunnen strafbare feiten die zich afspelen in een voor het publiek toegankelijke inrichting (zoals een café of discotheek) de basis zijn voor een gebiedsverbod.

Bijzondere omstandigheden

Bijzondere omstandigheden kunnen aanleiding geven af te wijken van de in de tabel genoemde duur van het gebiedsverbod. Indien besloten wordt hiervan af te wijken dient dit te worden gemotiveerd in het besluit.

B. Aantal overtredingen

Een gebiedsverbod wordt in de regel opgelegd bij herhaaldelijke overlast. Er is sprake van een herhaaldelijke overlast:

- Indien de betrokkene binnen drie maanden na het uitreiken van een schriftelijke waarschuwing wederom een overtreding uit de feitentabel pleegt, dan kan worden overgegaan tot het opleggen van een gebiedsverbod.
- als de betrokkene binnen een periode van drie maanden twee orde versturende gedragingen pleegt zoals genoemd in de feitentabel. Dit hoeven niet twee dezelfde feiten te zijn maar kunnen ook verschillende feiten betreffen. De betrokkene wordt altijd beoordeeld aan de hand van het laatste orde versturende gedrag.
- Begaat iemand die in het verleden een gebiedsverbod heeft gekregen binnen zes maanden wederom een strafbaar feit zoals genoemd in de feitentabel in hetzelfde gebied dan volgt in verband met recidive wederom en direct, dus zonder waarschuwing, een gebiedsverbod van 3 maanden.
- Bij negeren of bij overtreding van het gebiedsverbod, al dan niet met een nieuwe openbare orde verstoring, zal de burgemeester in plaats van bovengenoemde maatregel gebruik kunnen maken van zijn bevoegdheden van artikel 172a Gemeentewet.

Gebiedsverbod bij eerste overtreding

In voorkomende gevallen kan na de eerste orde versturende gedraging, zoals genoemd in de feitentabel, overgaan tot het opleggen van een gebiedsverbod om een herhaling van het orde versturend gedrag te voorkomen. Dit zal het geval zijn bij gedragingen die zodanig ernstig en ingrijpend voor de openbare orde zijn dat dit het direct opleggen van een gebiedsverbod rechtvaardigt. Zonder uitputtend te zijn zal dit aan de orde zijn:

- als bij de ordeverstoring bijzonder gewelddadig was of direct dan wel indirect aanleiding gaf tot grootschalige vechtpartijen,
- bij geweld tegen hulpverleners of andere ambtenaren in functie (zoals bedoeld in art. 304 Sr),
- bij harddrugshandel of bij softdrugshandel in een kwetsbare omgeving zoals rondom gedoogde coffeeshops/scholen;
- als er bij de orde verstoring wapens zijn gebruikt of als een persoon in een risicovolle omgeving zoals bijvoorbeeld het uitgaanscentrum wapens bij zich had.
- indien betreffende een collectief horecaontzegging opgelegd krijgt door een horeca-exploitant.
- In dergelijke gevallen blijft een waarschuwing achterwege en wordt bij de eerste ordeversturende gedraging een gebiedsverbod opgelegd. Dit wordt gemotiveerd in het besluit.

5. Tijdvak

De gebiedsverboden kunnen qua tijdsduur zeer verschillend zijn. Waar het gaat om bijvoorbeeld het winkelgebied en daaraan gerelateerde overlast zullen de openingstijden van de winkels leidend zijn, maar waar het gaat om dealen in drugs zal een verbod eerder voor de hele dag zijn. De tijden dat het gebiedsverbod geldt worden in het besluit vermeld en gemotiveerd.

6. Werkwijze

A. Waarschuwing gebiedsverbod

Een gebiedsverbod wordt niet zomaar opgelegd. Voordat iemand een gebiedsverbod krijgt, wordt eerst een waarschuwing uitgereikt. De betrokkene heeft dan de kans om het gedrag bij te stellen.

Pleegt iemand in één van de aangewezen gebieden een overtreding zoals genoemd in de feitentabel van deze beleidsregel dan wordt een op naam gestelde (schriftelijke) waarschuwing gegeven. Het opleggen van een waarschuwing wordt door de burgemeester gemandateerd aan de basispolitiefunctionarissen en surveillanten van de politie Noord Nederland district zuid-oost Drenthe. De waarschuwing wordt in persoon uitgereikt aan de betrokkene bij zijn aanhouding voor het openbare orde versturende feit.

Zoals hiervoor in deze beleidsregel aangegeven wordt in bijzondere gevallen onmiddellijk na de eerste orde versturende gedraging een gebiedsverbod opgelegd om herhaling van de gedraging te voorkomen. De noodzaak om onmiddellijk tot het opleggen van een gebiedsverbod over te gaan moet gelegen zijn in de ernst en ingrijpendheid van de gepleegde orde versturende gedraging.

B. Recidive na waarschuwing

Indien de betrokkene binnen drie maanden na het uitreiken van een schriftelijke waarschuwing wederom een overtreding uit de feitentabel pleegt, dan kan worden overgegaan tot het opleggen van een gebiedsverbod. Dit wordt gerechtvaardigd door het feit dat betrokkene in deze situatie al een waarschuwing en kansen heeft gehad, maar desondanks zijn gedrag niet heeft aangepast. Er is derhalve een gerechtvaardigde vrees voor hernieuwde openbare ordeverstoring. Tevens wordt bij het nemen van het besluit actief gevraagd naar de zienswijze van betrokkene. De zienswijze wordt meegenomen in de belangafweging van het te nemen besluit.

Het kan voorkomen dat de politie aan iemand die de afgelopen drie maanden al een waarschuwing heeft gehad nogmaals een waarschuwing uitreikt (bijvoorbeeld omdat de eerdere waarschuwing nog niet verwerkt is in het administratieve systeem). Als uit de administratieve controle achteraf blijkt dat iemand de afgelopen zes maanden al eerder een feit uit de feitentabel heeft gepleegd dan vervalt de tweede waarschuwing en wordt er een gebiedsverbod worden opgelegd.

C. Dossieroverdracht politie

Indien een gebiedsverbod is opgelegd wordt dit vastgelegd in een dossier. Het dossier dient in ieder geval te bevatten:

- Persoonsgegevens van de betrokkene;
- Het gebied waarvoor een voornemen is opgelegd;
- De schriftelijke waarschuwing en de onderliggende registratie (bv. PV) van de overtreding (indien van toepassing);
- Overige (strafrechtelijke) achtergrondgegevens met betrekking tot eerdere openbare orde verstoringen (bijvoorbeeld eerdere processen-verbaal, meldingen, mutaties, etc.). Dit met als doel om een totaalbeeld van de gedragingen van de betrokkene te schetsen en de rechter bij een eventuele procedure inzicht te geven in de wijze van totstandkoming van opgelegde verboden;
- Contactgegevens van de betrokken politieambtenaar die de waarschuwing/ het voornemen heeft opgelegd.

Een afschrift van het besluit wordt gezonden aan de betreffende teamchef van de politie, officier van justitie, beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid en het Veiligheidshuis. Het opleggen van een gebiedsverbod houdt overigens niet in dat er geen strafrechtelijke vervolging meer plaatsvindt door het openbaar ministerie tegen de gepleegde strafbare feiten.

D. Zienswijze

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.

E. Opleggen gebiedsverbod

Het gebiedsverbod treedt in werking op de dag dat het verbod aan de betrokkene wordt uitgereikt. Als een gebiedsverbod wordt uitgereikt terwijl er al een verbod geldt dan gaat de termijn van het nieuwe verbod in na afloop van het eerdere gebiedsverbod.

De beschikking wordt door de politie in persoon uitgereikt en (indien mogelijk) per aangetekende post verstuurd. Betrokkene moet tekenen voor ontvangst. In de beschikking wordt duidelijk gemaakt voor welk tijdvak het verbod geldt en voor welk gebied. Tevens wordt een kaart bijgevoegd. Ook wordt uitdrukkelijk vermeld op welke gedragingen en feiten het gebiedsverbod is gebaseerd. De betrokkene wordt gewezen op de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen het besluit. Ook als er

na de zienswijze uiteindelijk geen gebiedsverbod op te leggen, ontvangt de betreffende persoon daarvan (indien mogelijk schriftelijk) bericht.

7. Toezicht en handhaving

De politie houdt toezicht op de naleving van het gebiedsverbod. Ook kunnen buitengewone opsporingsambtenaren of andere toezichthouders in dienst van de gemeente toezien op de naleving. Overtreden van het gebiedsverbod is strafbaar op grond van de APV.

8. Overgangsregeling

Waarschuwingen en gebiedsverboden die zijn opgelegd op grond van de op 20 september 2011 vastgestelde 'Mandaatbesluit en gebruiksinstructie verblijfsontzeggingen Emmen' blijven ook na inwerkingtreding van deze beleidsregels van toepassing. Dit betekent dat opgelegde en van kracht zijnde gebiedsverboden ongewijzigd tot stand blijven en eventuele eerder afgegeven waarschuwingen blijven gedurende de termijn van 6 maanden na uitreiking gelden.

9. Citeertitel

Deze beleidsregels zullen worden aangehaald als 'Beleidsregels gebiedsverboden Gemeente Emmen'.

10. Bekendmaking en inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking de dag na bekendmaking onder gelijktijdige intrekking van de op 20 september 2011 vastgestelde 'Mandaatbesluit en gebruiksinstructie verblijfsontzeggingen Emmen'.

*Emmen, 25 oktober 2018
H.F. van Oosterhout
Burgemeester van Emmen*