



## Beleidsregels toepassing omgevingsverbod, verblijfsontzegging en gebiedsverbod gemeente Tilburg

De burgemeester,

Gelet op artikel 29 en 70 van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Tilburg, artikel 172a en 172b Gemeentewet, de 'Circulaire Burgemeestersbevel twaalfminners, artikel 172b Gemeentewet' en titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht;

besluit vast te stellen de Beleidsregels toepassing omgevingsverbod, verblijfsontzegging en gebiedsverbod gemeente Tilburg

### Artikel 1: Definities

In dit besluit wordt verstaan onder:

- APV Tilburg : Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Tilburg;
- Gemw : Gemeentewet;
- Awb : Algemene wet bestuursrecht;
- Omgevingsverbod : Het verbod zoals bedoeld in artikel 29 APV Tilburg;
- Verblijfsontzegging : De ontzegging zoals bedoeld in artikel 70 APV Tilburg;
- Gebiedsverbod : Een op grond van artikel 172a of 172b Gemw gegeven bevel 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.
- Groepsverbod : Een op grond van artikel 172a Gemw gegeven bevel 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;
- Maatregelen : Het omgevingsverbod, de verblijfsontzegging, het gebiedsverbod en/of het groepsverbod;
- Betrokkene : De persoon op wie de maatregel wordt toegepast of, in het geval van een minderjarige zoals bedoeld in artikel 172b Gemw, de persoon en/of personen op wie de maatregel is gericht;
- Gebied : Een aangewezen deel en/of aangeduid object binnen de gemeente;
- Minderjarige : De persoon die de leeftijd van 12 jaar nog niet heeft bereikt;
- Stadion : Het Koning Willem II-stadion aan de Goirleseweg te Tilburg;
- Omgeving van het stadion : Het gebied zoals aangeduid en genoemd in bijlage 1;
- Horecaconcentratiegebied : Het gebied zoals aangeduid en genoemd in bijlage 2;
- Gering letsel : Gelijk aan Letselcategorie 0 conform de Letsellijst Schadefonds Geweldsmisdrijven;
- Ernstig letsel : Letselcategorie 1 en volgende conform de Letsellijst Schadefonds Geweldsmisdrijven;



- First offender : Een persoon die niet eerder een maatregel opgelegd heeft gekregen, of aan wie langer dan twee jaar geleden een maatregel werd opgelegd, waarbij in het geval van een minderjarige geldt dat dan de overlast veroorzakende persoon wordt bedoeld en niet de persoon tot wie de maatregel zich formeel richt;
- Organisator : De organisaties zoals bedoeld in artikel 28 APV Tilburg;
- Voetbalseizoen : De periode waarin een door de KNVB georganiseerde competitie wordt afgewerkt inclusief bekerwedstrijden en play-offs;
- Wedstrijddag : De dag waarop een voetbalwedstrijd door de organisator wordt georganiseerd;
- VPT : Veilige Publieke Taak;
- Circulaire : Circulaire Burgemeestersbevel twaalfminners, artikel 172b Gemeentewet (*Staatscourant* 2010, 13482);
- Stapweekend : De periode van donderdagavond 20:00 uur tot zondagochtend 06:00 uur met uitzondering van de periode 06:00 - 20:00 uur van betreffende dagen.

#### **Artikel 2: Toepassing verblijfsontzegging en gebiedsverbod**

1. In een situatie waarbij zowel wordt voldaan aan de vereisten om een verblijfsontzegging of een gebiedsverbod / groepsverbod zoals bedoeld in artikel 172a Gemw op te leggen, wordt in beginsel een verblijfsontzegging opgelegd.
2. Het voorgaande vindt geen toepassing in de navolgende gevallen, er wordt dan gekozen voor het opleggen van een gebiedsverbod/groepsverbod zoals bedoeld in artikel 172a Gemw:
  - a. de directe aanleiding voor het opleggen van een maatregel is gelegen in een verstoring van de openbare orde op een evenement; en/of
  - b. de directe aanleiding voor het opleggen van een maatregel is gelegen in een verstoring van de openbare orde tijdens een demonstratie of manifestatie; en/of
  - c. de directe aanleiding voor het opleggen van een maatregel is gelegen in het gebruik van (illegaal) vuurwerk (in relatie tot voetbal gerelateerde activiteiten) en/of voetbalvandalisme; en/of
  - d. indien in de afgelopen twee jaar aan betrokkene een maatregel is opgelegd conform artikel 5 lid 3 en een nieuwe verblijfsontzegging niet langer passend wordt geacht; en/of
  - e. indien er een ernstige vrees is voor verdere verstoring van de openbare orde.
3. Bij toepassing van het gebiedsverbod zoals bedoeld in artikel 172b Gemw neemt de burgemeester de circulaire in acht.
4. Een gebiedsverbod zoals bedoeld in artikel 172b Gemw wordt niet opgelegd dan nadat de burgemeester advies bij het Zorg- en Veiligheidshuis heeft ingewonnen.

#### **Artikel 3: Toepassing omgevingsverbod**

1. Indien de bevoegdheid bestaat om een verblijfsontzegging of een gebiedsverbod op te leggen in verband met veroorzaakte overlast in of rondom het stadion kan ook een omgevingsverbod opgelegd worden.
2. Voor de duur van het omgevingsverbod zal -in beginsel- de duur van een civiel- of strafrechtelijk stadionverbod aangehouden worden.
3. Het opleggen van een omgevingsverbod laat de bevoegdheid onverlet om tevens ook een andere maatregel op te leggen.

#### **Artikel 4: Voorafgaande waarschuwing**

Op maatregelwaardig gedrag door een first offender zal eerst een waarschuwing volgen, tenzij:

- a. de situatie aan de orde is zoals bedoeld in artikel 2 lid 2 van deze beleidsregels.



- b. de situatie aan de orde is zoals bedoeld in artikel 5 lid 1 van deze beleidsregels.
- c. de situatie aan de orde is zoals bedoeld in artikel 5 lid 2 van deze beleidsregels.
- d. een bevel op grond van artikel 172a tweede lid of derde lid Gemw aan de orde is.

In die situaties wordt de waarschuwing overgeslagen en meteen een maatregel opgelegd.

#### **Artikel 5: Duur verblijfsontzegging**

1. Degene die zich gedraagt in strijd met de openbare orde en/of een aan de openbare orde gerelateerd delict pleegt, welke zich terstond voordoet, kan een verblijfsontzegging voor de duur van 24 uur opgelegd krijgen.
2. Het voorgaande vindt geen toepassing in de navolgende gevallen:
  - a. Er is gebruik gemaakt van een wapen of andere voorwerpen die hebben gediend als wapen; en/of
  - b. Er is sprake van soft- of harddrugshandel in een kwetsbare omgeving; en/of
  - c. Er is sprake van geweld tegen hulpverleners en andere mensen met een publieke taak; en/of
  - d. Er is sprake van bijzonder gewelddadig geweld en/of direct dan wel indirect is aanleiding gegeven tot grootschalige vechtpartijen; en/of
  - e. Er is sprake van een ernstige mate van groepsgewijze verstoringen; en/of
  - f. Er is sprake van door de betrokkene veroorzaakt ernstig letsel.

In die gevallen kan een verblijfsontzegging voor de duur van 4 weken opgelegd worden:

3. Indien er sprake is van recidive wordt een verblijfsontzegging van maximaal 12 weken opgelegd, waarbij in ieder geval de volgende factoren in acht worden genomen:
  - a. ernst van de openbare orde verstoring;
  - b. frequentie van de openbare orde verstoringen;
  - c. rol binnen de groep;
  - d. mate van recidive.
4. Aan de verblijfsontzegging wordt een voorschrift verbonden met het tijdvak, de dagen en een aanduiding van het gebied waarop het van toepassing is. Tevens wordt aangegeven onder welke voorwaarden de verblijfsontzegging niet van toepassing is.

#### **Artikel 6: Duur gebiedsverbod / groepsverbod artikel 172a Gemw**

1. Een gebiedsverbod of groepsverbod wordt aan een *first offender* voor de duur van 4 weken opgelegd indien toepassing wordt gegeven aan artikel 172a lid 6 aanhef en sub a Gemw.
2. Een gebiedsverbod of groepsverbod wordt aan een *first offender* voor de duur van 28 dagen opgelegd indien toepassing wordt gegeven aan artikel 172a lid 6 aanhef en sub b Gemw.
3. In overige gevallen wordt een gebiedsverbod of groepsverbod voor de duur van 8 weken opgelegd indien toepassing wordt gegeven aan artikel 172a lid 6 aanhef en sub a Gemw.
4. In overige gevallen wordt een gebiedsverbod of groepsverbod voor de duur van 56 dagen opgelegd indien toepassing wordt gegeven aan artikel 172a lid 6 aanhef en sub b Gemw.



5. Aan het gebiedsverbod of groepsverbod wordt een voorschrift verbonden met het tijdvak, de dagen en een aanduiding van het gebied waarop het van toepassing is.

#### **Artikel 7: Verlenging termijn gebiedsverbod artikel 172a Gemw**

In de navolgende situaties wordt een situatie als zodanig ingrijpend en ernstig voor de openbare orde beschouwd dat de in artikel 6 genoemde termijnen worden verlengd met de helft van de duur doch niet langer dan de maximaal toegestane termijn:

- a. Er is gebruik gemaakt van een wapen of andere voorwerpen die hebben gediend als wapen; en/of
- b. Er is sprake van soft- of harddrugshandel in een kwetsbare omgeving; en/of
- c. Er is sprake van geweld tegen hulpverleners en andere mensen met een publieke taak; en/of
- d. Er is sprake van bijzonder gewelddadig geweld en/of direct dan wel indirect is aanleiding gegeven tot grootschalige vechtpartijen; en/of
- e. Er is sprake van een ernstige mate van groepsgewijze verstoringen; en/of
- f. Er is sprake van door de betrokkene veroorzaakt ernstig letsel.

#### **Artikel 8: Duur gebiedsverbod artikel 172b Gemw**

1. Bij de vaststelling van de duur van een gebiedsverbod op grond van artikel 172b Gemw worden in ieder geval de volgende factoren in acht genomen:
  - a. ernst van de openbare orde verstoring;
  - b. frequentie van de openbare orde verstoringen;
  - c. rol binnen de groep van de minderjarige;
  - d. recidive.
2. Aan het gebiedsverbod wordt een voorschrift verbonden met het tijdvak, de dagen en een aanduiding van het gebied waarop het van toepassing is. Tevens wordt aangegeven onder welke voorwaarden het gebiedsverbod niet van toepassing is.

#### **Artikel 9: Geografische reikwijdte maatregelen**

1. In beginsel beperkt een opgelegde maatregel zich tot het gebied waar de maatregelwaardige gedraging heeft plaatsgevonden.
2. Indien een maatregel is opgelegd naar aanleiding van een reeks incidenten en deze incidenten hebben op verschillende plaatsen, plaatsgevonden, kan de maatregel opgelegd worden voor meerdere gebieden.
3. Een omgevingsverbod wordt opgelegd voor de omgeving van het stadion.
4. Indien de maatregelwaardige gedraging heeft plaatsgevonden in het horecaconcentratiegebied, wordt de maatregel opgelegd voor het horecaconcentratiegebied.
5. Indien de maatregelwaardige gedraging heeft plaatsgevonden in de omgeving van het stadion, wordt de maatregel, gelijk aan het omgevingsverbod, opgelegd voor de omgeving van het stadion.
6. Indien de betrokkene woonachtig of werkzaam is in het opgelegde gebied, kunnen op verzoek wegen en/of objecten aangewezen worden die uitgezonderd zijn van de maatregel.

#### **Artikel 10: Besluitvormingsprocedure**



1. Een besluit tot het opleggen van een maatregel wordt voorafgegaan door een (mondeling) voorgenomen besluit.
2. Een zienswijze kan per e-mail, telefonisch of schriftelijk naar voren worden gebracht en kan mondeling toegelicht worden ten overstaan van een ambtenaar van de afdeling Veiligheid & Wijken of ten aanzien van een ambtenaar van de politie eenheid Zeeland-West-Brabant.
3. Dit artikel vindt geen toepassing indien een situatie zoals bedoeld in artikel 4:11 Algemene wet bestuursrecht aan de orde is.

#### **Artikel 11: Handhaving**

1. Aan een besluit tot het opleggen van een maatregel wordt een foto gehecht van de betrokkene.
2. Indien geen foto beschikbaar is van betrokkene wordt bij het uitreiken van het besluit een foto gemaakt.
3. De foto blijft gehecht aan het besluit voor de duur van de maatregel en wordt daarna vernietigd.
4. Een afschrift van een besluit wordt toegezonden aan de in de APV Tilburg aangewezen toezicht-houders. Voor de politie geldt dat een afschrift wordt toegezonden aan de betrokken teamchefs. De foto die deel uitmaakt van dit afschrift wordt na de duur van de maatregel meteen verwijderd.
5. Bij het opleggen van een meldplicht ter handhaving van het besluit wordt in overleg met de politie een politiebureau aangewezen.

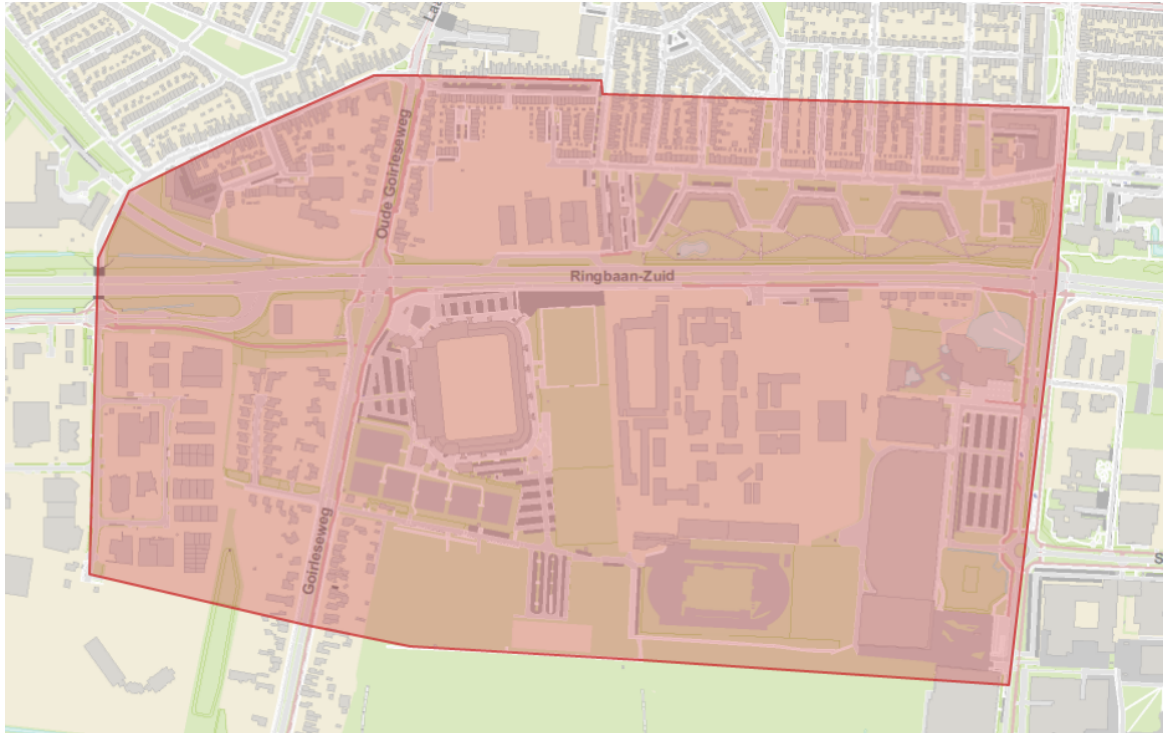
#### **Artikel 12: Inwerkingtreding**

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na publicatie in het Gemeenteblad. Per dezelfde dag worden de 'Beleidsregels toepassing omgevingsverbod, verblijfsontzegging en gebiedsverbod 2017' ingetrokken.

Tilburg, 11 december 2020

drs. Th.L.N. Weterings  
*burgemeester van Tilburg*

#### ***Bijlage 1 - Omgeving van het stadion***



De omgeving van het stadion wordt begrensd zoals aangegeven op bovenstaande kaart door - en inclusief - de volgende straten: *Generaal Winkelmanstraat, Dr. Paul Janssenweg, Goirleseweg, Stappegoor, Stappegoorweg, Trouwlaan, Generaal Smutslaan, Afrikaanderstraat*. Alle tussenliggende straten en pleinen zoals op bovenstaande kaart aangegeven, vallen hieronder.

***Bijlage 2 - Horecaconcentratiegebied***



Het horecaconcentratiegebied wordt begrensd zoals aangegeven op bovenstaande kaart door - en inclusief - de volgende straten: *Spoorlaan, Interpolistuin, Tivolistraat, Heuvel, Damstraat, Piusplein, Paleisring, Stadhuisplein, Oude Markt, Heuvelstraat, Willem II straat, Telegraafstraat, Heuvelring* (althans zoals aangegeven op bovenstaande kaart. Alle tussenliggende straten en pleinen zoals op bovenstaande kaart aangegeven, vallen hieronder.

### ***Bijlage 3 - Uittreksel bepalingen***

#### **Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Tilburg**

##### **Artikel 29. Omgevingsverbod**

1. De burgemeester kan een persoon schriftelijk het verbod opleggen zich op te houden in de omgeving van het stadion vanaf 2 uur voor het vastgestelde begin tot 2 uur na afloop van de voetbalwedstrijden van de organisator.
2. De burgemeester kan overgaan tot het opleggen van het in het vorige lid bedoelde verbod, nadat vast is komen te staan dat de persoon de openbare orde in de omgeving van het stadion in ernstige mate heeft verstoord op een dag dat een wedstrijd van de organisator werd gespeeld.

##### **Artikel 70. Verblijfsontzegging.**

1. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde aan degene, die zich gedraagt in strijd met de openbare orde en/of een aan de openbare orde gerelateerd delict pleegt bevelen zich te verwijderen en verwijderd te houden uit een door de burgemeester aangewezen gebied gedurende de tijd in het bevel genoemd met een maximum van twaalf weken.
2. Het in het eerste lid gestelde is niet van toepassing op personen, die zich in het aangewezen gebied bevinden in een middel van openbaar vervoer.
3. In het in het eerste lid bedoelde bevel kan de burgemeester wegeen aanwijzen, waarvoor het verbod niet geldt, in verband met het feit, dat degene tot wie het bevel gericht is, in het gebied woonachtig of werkzaam is.





4. Het is verboden zich te gedragen in strijd met een door de burgemeester gegeven bevel als bedoeld in het eerste lid.

#### **Gemeentewet Artikel 172a**

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 groepswijze 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 groepswijze 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**





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.

### ***Toelichting***

#### **Algemeen**

#### ***Aanleiding***

Deze beleidsregel stelt het beleid vast bij de oplegging van de diverse aan de burgemeester toegekende maatregelen op grond van de artikelen 29 en 70 APV Tilburg en artikelen 172a en 172b Gemeentewet.

Het opleggen van deze maatregelen impliceert dat personen in hun bewegingsvrijheid worden beperkt. Het betreffen dan ook maatregelen met ingrijpende gevolgen. Deze beleidsregel heeft tot doel duidelijk te maken onder welke omstandigheden welke maatregel wordt opgelegd. Met het opstellen en publiceren van deze beleidsregel wordt ook voldaan aan het voorzienbaarheidsvereiste.

Deze beleidsregel ziet niet op de toepassing van het zogeheten noodbevel zoals bedoeld in artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet.

#### ***Verhouding tussen verschillende maatregelen***

Zowel de APV als de Gemeentewet bevatten bepalingen die een inperking van de bewegingsvrijheid inhouden. Uit zowel het toepassingsbereik als redactie van de bepalingen is af te leiden dat deze maatregelen oplopen in zwaarte waarbij geldt dat het omgevingsverbod als een specialis moet worden gezien ten opzichte van de twee andere maatregelen. De verblijfsontzegging en het gebiedsverbod verhouden zich tot elkaar als respectievelijk de lichtere en zwaardere generieke maatregel. Dit wordt hierna toegelicht. Voor de leesbaarheid wordt overigens volstaan met het enkel noemen van het gebiedsverbod terwijl daaronder ook het groepsverbod wordt verstaan.

Het omgevingsverbod geldt specifiek voor de omgeving van het stadion en daar moet ook de aanleiding voor het opleggen in gelegen zijn. Met de kan-bepaling wordt tot uitdrukking gebracht dat indien er een relatie ligt met verstoringen van de openbare orde elders, het voor de hand ligt om een generieke maatregel op te leggen die op meerdere gebieden betrekking heeft waaronder ook de omgeving van het stadion, ook op dagen dat Willem II een uitwedstrijd speelt. In laatstgenoemde situatie kan een omgevingsverbod het belang van bescherming van de openbare orde niet dienen. Het omgevingsverbod vormt dan ook vooral een maatregel voor verstoringen rondom thuiswedstrijden wanneer er verder geen andere aanknopingspunten zijn om vrees voor verstoringen op andere momenten en plaatsen aan te nemen.

Het onderscheid tussen de verblijfsontzegging en het gebiedsverbod blijkt uit het gegeven dat een verblijfsontzegging voor maximaal 12 weken opgelegd kan worden zonder mogelijkheid van verlenging. Een gebiedsverbod kan daarentegen verlengd worden en in gespreide termijnen worden opgelegd. Daarnaast kan aan een gebiedsverbod ook een meldplicht worden gekoppeld.

Voor het opleggen van een verblijfsontzegging volstaat het om te handelen in strijd met de openbare orde of een aan de openbare orde gerelateerd delict te plegen. Een gebiedsverbod kan in dergelijke



situaties pas opgelegd worden indien er sprake is van herhaalde gedragingen, een ernstige vrees moet bestaan voor verdere verstoring van de openbare orde of een andere verzwarende omstandigheid aan de orde is, zoals de verstoring op een evenement, op een demonstratie of gerelateerd aan het gebruik van illegaal vuurwerk of voetbalvandalisme.

Bij het toepassen van de verschillende maatregelen wordt rekening gehouden met de zwaarte van de maatregelen. In de artikelsgewijze toelichting wordt dit nader toegelicht.

### ***Openbare orde***

Er is geen sluitende definitie te geven voor het begrip openbare orde. Ook in de literatuur en rechtspraak is een dergelijke definitie niet terug te vinden. Wat onder openbare orde - en dus ook de verstoring of overtreding daarvan - moet worden verstaan, is afhankelijk van de situatie. In het Zakboek orde en veiligheid van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters wordt dit in de inleiding uiteengezet en ook verwezen naar een arrest en bijbehorende conclusie van de Hoge Raad. Daaruit kan wel afgeleid worden dat beoordeeld moet worden wat de normale gang van zaken is in of aan de desbetreffende openbare ruimte. Gedragingen die ervoor zorgen dat een verstoring van enige betekenis daarop plaatsvindt, hebben te gelden als verstoring van de openbare orde.

Daarnaast wordt in artikel 29 APV Tilburg en in de Gemeentewet in enkele gevallen ook vereist dat sprake moet zijn van een ernstige verstoring. Het onderscheid tussen verstoring en ernstige verstoring wordt nergens nader toegelicht. In de memorie van toelichting bij de Gemeentewet wordt aangegeven dat het ook niet mogelijk is om voorbeelden te geven aangezien dit van geval tot geval bekeken kan worden. Wel wordt als voorbeeld van een ernstige verstoring genoemd het gooien van stenen naar politieambtenaren. Het onderscheid tussen een 'gewone' en een 'ernstige' verstoring zal dan ook moeten blijken uit het dossier cq het besluit.

In een aantal gevallen is op voorhand al wel duidelijk dat er sprake is van een verstoring van de openbare orde. In het Wetboek van Strafrecht en in de APV Tilburg zijn een aantal bepalingen opgenomen die gedragingen strafbaar stellen die op voorhand worden geacht de openbare orde te verstoren. Ongeacht het moment en de plaats. Het Wetboek van Strafrecht kent bijvoorbeeld twee titels met respectievelijk misdrijven tegen de openbare orde en overtredingen betreffende de openbare orde. Ook de APV Tilburg kent een hoofdstuk openbare orde en een afdeling met maatregelen tegen overlast en baldadigheid. In deze situaties hoeft de verstoring van de openbare orde niet nader omschreven te worden en worden overtredingen van deze normen dan ook als verstoring beschouwd.

Dit laat overigens onverlet dat ook andere gedragingen of delicten van invloed kunnen zijn op de openbare orde die niet in voornoemde titels c.q. hoofdstukken staan. Bestuurlijke rapportages, eigen bevindingen of processen-verbaal van bevindingen zouden kunnen illustreren waarom toch sprake is van een situatie waarbij de openbare orde is verstoord en waardoor een maatregel geraden is.

### ***Vaststellen of een maatregel opgelegd moet worden en dossieropbouw***

Het signaal om een maatregel op te leggen of voorafgaande waarschuwing uit te delen, kan blijken uit bevindingen van ambtenaren van de gemeente, de politie, justitie, Zorg- en Veiligheidshuis en particuliere organisaties zoals bijvoorbeeld Willem II.

Dit signaal kan binnenkomen in de vorm van een melding op basis van een convenant, of door het uitwisselen van politiegegevens of justitiële gegevens. Er zal dan beoordeeld worden of er voldoende informatie aanwezig is of dat er nog nadere informatie nodig is of ingewonnen moet worden. Vervolgens wordt een beoordeling uitgevoerd en kan het besluitvormingsproces in gang worden gezet.

De Algemene wet bestuursrecht geldt voor de opbouw van het dossier als ondergrens: zo moeten besluiten zorgvuldig voorbereid worden, moet een belangenafweging plaatsvinden en de motivering moet deugdelijk en kenbaar zijn. In aanvulling hierop geldt specifiek voor de maatregelen dat deze proportioneel moet zijn. Dit geldt zowel voor (1) het opleggen van de maatregel, (2) de duur en (3) het gebied.

Dit betekent dat voordat een waarschuwing of maatregel opgelegd wordt, genoegzaam moet blijken wat er precies is voorgevallen rondom een betrokkene en waarom een maatregel proportioneel en gewenst is. Dit betekent dat aanwezige processen-verbaal overgelegd dienen te worden die toezien op de aanleiding voor het opleggen van een maatregel. Daarnaast zal ook de context inzichtelijk moeten worden waarin een gedraging is gepleegd om daarmee ook te kunnen bepalen of er sprake is van vrees voor herhaling. Eerdere registraties van de persoon kunnen een dergelijk inzicht geven.

### ***First offender***



In de beleidsregel wordt een onderscheid gemaakt tussen een first offender en een recidivist. Het onderscheid daarin is gelegen in het feit dat een eerste verstoring van de openbare orde minder verstoring is dan iemand die vaker de openbare orde verstoort. De bescherming van de openbare orde in laatste geval is dan ook meer gediend bij een langer durende maatregel. Ook bij een gebiedsverbod / groepsverbod kan sprake zijn van een first offender.

### ***Minderjarigen (die de leeftijd van 12 jaar nog niet hebben bereikt)***

Een aparte categorie betreffen personen die de leeftijd van 12 jaar nog niet hebben bereikt, maar toch de openbare orde verstoren. Zij kunnen via personen die over hen het gezag uitvoeren onder het bereik van artikel 172b Gemeentewet gebracht worden. Een opgelegde maatregel richt zich dan tot de personen die het gezag uitvoeren. Indien die aangeschreven personen de maatregel niet naleven (ofwel ze zorgen niet dat de minderjarige niet zonder toezicht op straat is), plegen zij een strafbaar feit.

De andere maatregelen worden niet opgelegd aan minderjarigen. Deze maatregelen kunnen namelijk niet gehandhaafd worden, omdat er geen vervolging van deze categorie mogelijk is. Het is dan ook niet opportuun een dergelijke, niet-handhaafbare, maatregel op te leggen. Om die reden is in de definitiebepaling bij betrokkene ook een onderscheid gemaakt.

Voor de toepassing van artikel 172b Gemeentewet is een circulaire uitgebracht en deze wordt in acht genomen. Gelet op de jonge leeftijd van de betrokken personen zijn er extra eisen in dit beleid opgenomen die in acht moeten worden genomen.

Belangrijk hierbij is dat minderjarigen die in beeld komen, vaak ook al met andere problemen te kampen hebben. Het kan zijn dat er al zorg- of hulpverleningstrajecten lopen rondom de minderjarige of andere gezinsleden. Om die reden is opgenomen dat geen maatregel wordt opgelegd nadat advies is ingewonnen bij het Zorg- en Veiligheidshuis. Aan dit advies worden verder geen eisen verbonden. De burgemeester is en blijft echter verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en dat betekent dat een dergelijk advies niet gevolgd hoeft te worden en ook dat het opleggen van een maatregel het zorg- of hulpverleningstraject doorkruist. In een dergelijke situatie zal de burgemeester contact opnemen met de verantwoordelijk wethouder.

Ten slotte wordt opgemerkt dat artikel 172b Gemeentewet alleen opgelegd kan worden indien er sprake is van herhaalde, in groepsverband gepleegde verstoring van de openbare orde en er sprake moet zijn van ernstige vrees voor verdere verstoring. Daarmee onderscheidt deze maatregel zich al van de andere maatregelen nu daarbij niet per se vereist is dat er sprake moet zijn van herhaalde verstoring, die ook niet groepsgewijs plaatsvindt en niet noodzakelijkerwijs een ernstige vrees voor verdere verstoring hoeft te bestaan.

## **Artikelsgewijs**

### ***Artikel 1: Definities***

Deze beleidsregel vormt een invulling van de bevoegdheden die toegekend zijn aan de burgemeester op grond van de APV Tilburg en de Gemeentewet. In beginsel dienen definities zoals in de beleidsregel gebruikt dan ook begrepen te worden zoals opgenomen in de APV Tilburg en de Gemeentewet.

Voor het onderscheid tussen gering en ernstig letsel wordt aangehaakt bij de letselcategorieën zoals het Schadfonds Geweldsmisdrijven deze hanteert. In de richtlijn van 25 januari 2016 wordt tussen letselcategorie 0 en 1 het navolgende onderscheid gemaakt:

#### ***Letselcategorie 0***

- Fysiek letsel waarbij geen medisch specialistische behandeling nodig is voor volledig en spoedig herstel, zonder verdere medische gevolgen, zeer geringe beperkingen en/of afhankelijkheid, die maximaal zes weken duurt. Het eerste onderzoek door een medisch specialist of bezoek aan de spoedeisende hulp wordt door het Schadfonds niet gezien als een behandeling.
- Fysiek letsel waarbij behandeling nodig is, zonder verdere beperkingen of afhankelijkheid.

#### ***Letselcategorie 1***

- Fysiek letsel waarbij behandeling nodig is, met tijdelijke beperkingen en/of enige tijdelijke afhankelijkheid.



- Fysiek letsel waarbij een ziekenhuisopname van 24 uur noodzakelijk is.
- Fysiek letsel met blijvend storende ontsierende afwijkingen.

#### **Artikel 2: Toepassing verblijfsontzegging en gebiedsverbod**

In het kader van subsidiariteit en proportionaliteit is toepassing van de verblijfsontzegging geraden wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan voor beide instrumenten. In een aantal situaties, zoals bij het bestaan van een ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde of een ernstige mate van recidive, wordt het niet langer proportioneel geacht om te volstaan met het opleggen van een verblijfsontzegging om daarmee ook de rechten van derden - de omgeving / samenleving - beter te kunnen beschermen. Daarnaast is het artikel zo ingestoken dat er maatwerk geleverd kan worden bij openbare orde verstoringen die gerelateerd zijn aan bepaalde gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld een evenement of demonstratie. In dit geval is het wenselijk om een betrokkene bij soortgelijke gebeurtenissen te weren en een gebiedsverbod een passende maatregel.

#### **Artikel 3: Toepassing omgevingsverbod**

Het omgevingsverbod kan voor alle voetbalwedstrijden opgelegd worden en is niet gelimiteerd qua duur. Om aan deze bepaling nadere invulling te geven zal het aantal voetbalwedstrijden waar dit omgevingsverbod van toepassing is, opgehoogd worden bij recidive. Het gaat hier om een omgevingsverbod om zich niet op te houden in de omgeving van het stadion indien daar door een organisator een voetbalwedstrijd wordt gehouden. Het omgevingsverbod beperkt zich daarmee dus niet uitsluitend tot voetbalwedstrijden van Willem II, maar ook tot andere wedstrijden georganiseerd door de KNVB. In de praktijk kan het voorkomen dat iemand die zich misdraagt in of in de omgeving van het stadion, zich bijvoorbeeld ook misdraagt in de binnenstad. In dat geval kan er aanleiding zijn om, ook, een andere maatregel op te leggen zodat betrokkene ook uit andere delen van de stad geweerd kan worden. Bij misdragingen in het stadion zijn zowel Willem II als de KNVB ook bevoegd een stadionverbod op te leggen. Dit gebeurt op grond van de algemene voorwaarden en huisregels.

#### **Artikel 4: Voorafgaande waarschuwing**

De verschillende maatregelen waar deze beleidsregel op van toepassing is, hebben een preventief en herstellend karakter. Zij zijn gericht op het voorkomen van verstoring van de openbare orde of op het herstel daarvan. Het zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

In verband met het zorgvuldigheidsvereiste kan een verblijfsontzegging pas opgelegd worden indien de persoon niet bewogen kan worden tot normconform gedrag. Degene die zich gedraagt in strijd met de openbare orde en/of een aan de openbare orde gerelateerd delict pleegt wordt daartoe bewogen door het geven van een waarschuwing. Een waarschuwing nadat iemand voor het eerst maatregelwaardig gedrag heeft vertoond is in de praktijk veelal aan de orde wanneer het gedrag op het moment van kennisname door de burgemeester is geëindigd en de openbare orde is hersteld. De persoon wordt achteraf gewezen op zijn gedrag. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de waarschuwing generiek is: het is niet vereist dat specifiek voor een verblijfsontzegging een waarschuwing moet zijn opgelegd. Dat zou calculerend gedrag in de hand kunnen werken.

In de beleidsregels zijn een viertal uitzonderingssituaties opgenomen op het geven van een waarschuwing.

- a. de situatie zoals bedoeld in artikel 2 lid 2:

Dergelijke situaties worden als dermate ingrijpende verstoringen van de openbare orde beschouwd dat hiervoor meteen een maatregel opgelegd moet kunnen worden.

- b. de situatie zoals bedoeld in artikel 5 lid 1:

Degene die zich gedraagt in strijd met de openbare orde en/of een aan de openbare orde gerelateerd delict pleegt, welke zich terstond voordoet, kan een verblijfsontzegging voor de duur van 24 uur opgelegd krijgen, zonder voorafgaande waarschuwing. Met deze maatregel wordt voorzien in situaties waarbij het gedrag en/of de openbare orde verstoring zich op dat moment voordoet en waarbij het direct opleggen van een maatregel wenselijk is (lik op stuk). Een 24-uurs ontzegging is bijvoorbeeld wenselijk in situaties waarbij het enkel wegsturen van de betrokkene van de plaats waar de openbare orde verstoring plaatsvond niet afdoende wordt geacht. In de praktijk blijkt dat de betrokkene vaak na korte tijd weer terug komt of elders gaat vertoeven en daar op eenzelfde manier de openbare orde verstoort. Doel van deze korte verblijfsontzegging is om de rust weder te laten keren en verdere incidenten binnen korte tijd te voorkomen. Vanuit de eis van proportionaliteit is deze verblijfsontzegging van korte duur,



waarbij het belang van het beschermen van de openbare orde in een kwetsbaar gebied met het verbod proportioneel wordt geacht ten opzichte van de inbreuk die het verbod maakt op het recht op bewegingsvrijheid van de betrokkene.

c. de situatie zoals bedoeld in artikel 5 lid 2:

In deze situaties is onmiddellijk ingrijpen vereist en ook evident is dat een maatregel in de rede ligt. Dergelijke situaties worden als dermate ingrijpende verstoringen van de openbare orde beschouwd dat niet eerst een nieuw incident afgewacht dient te worden voordat een maatregel wordt opgelegd.

d. indien een bevel op grond van artikel 172a tweede lid of derde lid Gemw aan de orde is.

Hierbij wordt verwezen naar respectievelijk situaties dat er al een maatregel is opgelegd door ofwel een particuliere organisatie of een andere burgemeester. In die situaties wordt een grondslag gecreëerd om ook dan een (overeenkomstige) (publiekrechtelijke) maatregel op te leggen. Dit vereist nog steeds een eigenstandige beoordeling en de burgemeester hoeft dan niet voorafgaand te waarschuwen.

De waarschuwing blijft achterwege indien er sprake is van recidive.

#### **Artikelen 5 tot en met 8: Duur maatregelen**

Maatregelen kunnen opgelegd worden voor een maximale duur. De Algemene wet bestuursrecht vereist bij besluitvorming een zorgvuldige belangenafweging en verbiedt ook willekeur. Door geen nadere invulling te geven aan de wijze waarop de duur van de maatregel wordt bepaald, kan de schijn van willekeur ontstaan.

Indien er sprake is van een *first offender* die maatregelwaardig gedrag vertoont wordt er in beginsel een waarschuwing opgelegd, tenzij er sprake is van een situatie die zich op dat moment voordoet (zie toelichting artikel 5 lid 1). Indien er sprake is van meer ingrijpende verstoringen van de openbare orde zoals in artikel 5 lid 2 uiteengezet wordt aan de *first offender* een verblijfsontzegging voor de duur van 4 weken opgelegd. Indien er sprake is van recidive volgt er een verblijfsontzegging van maximaal 12 weken. Hierin kan recht worden gedaan aan een situatie door een afweging te maken op basis van de ernst van de openbare orde verstoring, de frequentie, eventuele rol en de mate van recidive. Deze factoren zijn niet limitatief. Indien deze verblijfsontzegging niet meer toereikend wordt geacht, wordt er een gebiedsverbod opgelegd.

Gelet op de circulaire wordt voor toepassing van artikel 172b Gemeentewet niet gewerkt met vaste termijnen. Eerst zal het soort openbare orde verstoring vastgesteld worden en aan de hand van een aantal factoren zal bepaald worden, welke termijn passend is.

#### **Artikel 9: Geografische reikwijdte maatregelen**

De verschillende maatregelen waar deze beleidsregel op van toepassing is, hebben een preventief en herstellend karakter. Zij zijn gericht op het voorkomen van verdere verstoring van de openbare orde en/of op het herstel daarvan. Aangezien de openbare orde plaats-afhankelijk is, dient het herstel dan ook daar plaats te vinden.

Voor een verstoring in een woonwijk een maatregel opleggen voor het horecaconcentratiegebied kan niet als herstelmaatregel beschouwd worden. Er zijn mogelijkheden denkbaar dat een betrokkene bij meerdere verstoringen betrokken is geweest of er aanleiding bestaat te veronderstellen dat een verstoring op een plek gaat plaatsvinden waar nog geen verstoring is geweest. In die gevallen bestaat de mogelijkheid meerdere gebieden aan te wijzen. In twee situaties is voorzien in een vast gebied: het horecaconcentratiegebied en stadion kennen in beginsel een vast aangewezen gebied. In de motivering van de besluiten kan dan ook daar naar verwezen worden.

#### **Artikel 10: Besluitvormingsprocedure**

Het opleggen van een maatregel wordt voorafgegaan door een voorgenomen besluit. Dit kan mondeling geschieden. Gelet op de aard van de maatregel wordt een relatief korte termijn gegund om een zienswijze in te dienen. Indien een met redenen omkleedt verzoek wordt ingediend om verlenging van de zienswijzetermijn kan dit worden gehonoreerd. De reden voor de relatief korte termijnen is erin gelegen dat het om herstelmaatregelen gaat en dat effectuering daarvan op zo kort mogelijke termijn dan ook gewenst is.



Een zienswijze wordt afgegeven bij een ambtenaar van Veiligheid & Wijken of bij een ambtenaar van de politie. Indien een zienswijze telefonisch of persoonlijk wordt ingediend, wordt de inhoud daarvan schriftelijk vastgelegd.

In spoedeisende gevallen en in gevallen waarbij de betrokkene niet beschikt over een vaste woon- of verblijfplaats wordt direct overgegaan tot besluitvorming.

Deze bepaling laat overigens onverlet dat artikel 172a lid 9 van de Gemeentewet voorziet in een situatie dat nieuwe feiten en omstandigheden kunnen nopen tot aanpassing - ten nadele - van de opgelegde maatregel.

#### **Artikel 11: Handhaving**

Om een besluit daadwerkelijk te kunnen handhaven, is het noodzakelijk te weten op wie het besluit betrekking heeft en de betrokkene te identificeren. Een foto is daarvoor het aangewezen middel. Indien een foto niet al in het dossier aanwezig is, bijvoorbeeld omdat er camerabeelden beschikbaar zijn, wordt deze bij het uitreiken van het besluit gemaakt.

Een foto van een betrokkene is een bijzonder persoonsgegeven zoals bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens. Aangezien het onvermijdelijk is dat vastgesteld moet worden dat betrokkene in een bepaald gebied op bepaalde tijden niet welkom is, mag een dergelijke verwerking van persoonsgegevens plaatsvinden op grond van artikel 18 aanhef en onder a van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Met de handhaving zijn belast de in de APV aangewezen toezichthouders. Zij ontvangen een afschrift van het besluit en de aangehechte foto. De foto dient zodanig verwerkt te worden dat anderen dan de toezichthouders geen zicht hebben op die foto.

Van deze verwerking van persoonsgegevens wordt melding gedaan bij de Autoriteit Persoonsgegevens.

Voor de handhaving van het gebiedsverbod kan ook een meldplicht opgelegd worden. Indien een meldingsplicht wordt opgelegd, betekent dit vooralsnog dat betrokkene zich zal moeten melden bij een politiebureau.