

Beleidsregel Gebiedsontzeggingen gemeente Gooise Meren 2022

De burgemeester van de gemeente Gooise Meren

Gelet op het bepaalde in:

- Artikel 4:81, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht waarin is bepaald dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid;
- Artikel 2:78 van de Algemene plaatselijke verordening van de gemeente Gooise Meren;

Overwegende dat;

- de burgemeester verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente Gooise Meren;
- de burgemeester, met het oog op de openbare orde en veiligheid, bevoegd is overtredingen van wettelijke voorschriften te beletten;
- de burgemeester met het oog op een juiste, afgewogen en consequente toepassing van zijn bevoegdheden een beleidsregel wil vaststellen;

besluit:

1. vast te stellen de hierna volgende "**Beleidsregel Gebiedsontzeggingen gemeente Gooise Meren 2022**"
2. de basisteamchef(s) basisteam Gooi- en Vechtstreek Noord, Politie Midden-Nederland te mandateren voor wat betreft de uitvoering van deze Beleidsregel, voor zover het de werkzaamheden van de politie betreft;
3. de operationeel specialist(en), Politie Midden-Nederland, basisteam Gooi- en Vechtstreek Noord, te mandateren voor wat betreft de uitvoering van deze Beleidsregel, voor zover het de werkzaamheden van de politie betreft;
4. de operationeel expert(s) GGP, Politie Midden-Nederland, basisteam Gooi- en Vechtstreek Noord, te mandateren voor wat betreft de uitvoering van deze Beleidsregel, voor zover het de werkzaamheden van de politie betreft;
5. de senior(s) GGP, Politie Midden-Nederland, basisteam Gooi- en Vechtstreek Noord, te mandateren voor wat betreft de uitvoering van deze Beleidsregel, voor zover het de werkzaamheden van de politie betreft;
6. het hoofd en adjunct-hoofd van de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving, eveneens te mandateren voor de uitvoering van deze Beleidsregel, voor zover het haar/zijn werkzaamheden betreft.

1. Inleiding

In de Algemene plaatselijke verordening van de gemeente Gooise Meren 2020 (hierna APV) is in artikel 2:78 een bepaling opgenomen over de gebiedsontzeggingen. Deze ontzegging wordt door of namens de burgemeester opgelegd aan personen die **strafbare feiten** plegen of **openbare orde verstorende** handelingen verrichten. Doel van de bepaling is om notoire overlastveroorzakers aan te pakken.

Om de bepaling te kunnen toepassen moet deze, in verband met de rechtszekerheid, nader uitgewerkt worden. In deze beleidsregel wordt daarop verder ingegaan.

2. Aanleiding

Ingevolge artikel 2:78 van de APV is het degene aan wie door of namens de burgemeester in het belang van de openbare orde schriftelijk is bekendgemaakt, verboden zich gedurende een in de bekendmaking genoemd tijdvak van ten hoogste **acht weken** te bevinden op of aan door de burgemeester aangewezen wegen of plaatsen gedurende uren daarbij genoemd. In verband met overlastsituaties die zich met enige regelmaat voordoen op bepaalde locaties in Gooise Meren, is verzocht om voornoemde bepaling nader uit te werken, met als doel om meer duidelijkheid te krijgen over de toepassing van het instrument.

3. Wettelijk Kader Gebiedsontzegging

Artikel 2:78 van de APV bepaalt het volgende.

1. Het is degenen aan wie dit door of namens de burgemeester in het belang van de openbare orde schriftelijk is bekendgemaakt, verboden zich gedurende een in de bekendmaking genoemd tijdvak

- van ten hoogste acht weken te bevinden op of aan door de burgemeester aangewezen wegen en plaatsen gedurende de uren daarbij genoemd.
2. De burgemeester beperkt het in het eerste lid genoemde verbod indien dat in verband met persoonlijke omstandigheden van betrokkene noodzakelijk is.

4. Gebiedsontzegging nader toegelicht

4.1 Nadere definitie gebiedsontzegging

Het begrip 'gebiedsontzegging' kan als volgt worden gedefinieerd.

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

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

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

De rechterlijke macht is erg kritisch geweest, en heeft duidelijke kaders aangegeven waarbinnen een gebiedsontzegging mogelijk moet zijn. Deze kaders hebben betrekking op:

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

Een ander aspect waar de bovenstaande definitie niet expliciet iets over zegt, is dat het hierbij gaat om een preventieve maatregel. Deze wordt opgelegd ter beperking en voorkoming van overlast, nu en/of in de toekomst. De maatregel is niet bedoeld als straf.

4.2. Strafbare feiten

Een gebiedsontzegging moet worden gezien als een ultimum remedium. Andere (juridische) mogelijkheden moeten eerst worden toegepast alvorens een gebiedsontzegging wordt opgelegd. Voorafgaande aan de gebiedsontzegging moet geconstateerd worden dat er door die persoon strafbare feiten of openbare orde verstorende handelingen zijn gepleegd of zeer waarschijnlijk zullen gaan worden gepleegd. Het moet aannemelijk dan wel gebleken zijn dat andere maatregelen, zoals waarschuwen, niet volstaan. Zoals eerder aangegeven, kan gebiedsontzegging worden opgelegd in het belang van een toekomstig recht tot herstel en niet als straf.

4.3 Termijnen

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

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

Uit onderzoek is gebleken dat de gemeenten die het instrument gebiedsontzegging toepassen, verschillende termijnen hanteren. Ook maken zij onderscheid in termijnen in relatie tot de zwaarte en hoeveelheid overtredingen die zijn begaan in een bepaalde periode. De gemeente Rotterdam hanteert bijvoorbeeld een termijn van tussen de 24 uur en 8 weken. De gemeente Nijmegen hanteert een termijn van tussen de 2 en 12 weken. Daarnaast zijn uren per dag vastgesteld. Dus bijvoorbeeld van 12.00 tot 06.00 uur. Bij het bepalen van de termijnen geldt een zekere beleidsvrijheid. In Gooise Meren geldt op grond van het bepaalde in artikel 2:78 van de APV een termijn van tussen 48 uur en 8 weken.

4.4 Besluit gebiedsontzegging

Het opleggen van een gebiedsontzegging is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit houdt in dat de algemene procedure uit de Awb moet worden gevolgd. Dit betekent onder

andere dat een voornemen tot het opleggen van een gebiedsontzegging kenbaar moet worden gemaakt; de betrokkene moet worden gehoord (mogelijkheid tot indienen zienswijze), als bedoeld in artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht; een beschikking moet worden opgesteld en de beschikking moet worden bekendgemaakt aan de overtreder (artikel 3.41 Awb). De beschikking van de oplegging van een gebiedsontzegging moet zijn gericht **aan een persoon**. Het is niet mogelijk om de beschikking aan een groep personen op te leggen.

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

- De bevoegdheid om gebiedsontzegging op te leggen (artikel 2:78 van de APV);
- Wanneer de ordeverstoring heeft plaatsgevonden;
- Waar de ordeverstoring heeft plaatsgevonden;
- De gedragingen waarop de gebiedsontzegging is gebaseerd;
- Periode van de gebiedsontzegging;
- Eventuele tijdsduur (bijvoorbeeld uitgaanstijd) van de gebiedsontzegging;
- Gebied van de ontzegging;
- Bezwaarschriftenclausule;
- Clausule inzake de procedure voorlopige voorziening;
- Zo nodig kaart van het gebied als bijlage (er mogen geen misverstanden ontstaan over de grenzen van het gebied. Het kaartje kan per gebiedsontzegging worden bijgevoegd).

4.5. Handhaving

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

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

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

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

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

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

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

5. Gebiedsontzegging in Gooise Meren

5.1. Uitgangspunten

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

1. in de gebieden die bekend staan als overlastgebieden, de hotspots. Deze hotspots zijn locaties die in het belang van de openbare orde al meer dan een gemiddelde aandacht vragen van politie, BOA's en andere betrokken partijen, zoals jongerenwerk etc. Er wordt extra toezicht gehouden door politie en/of BOA's. Vaak worden ook andere maatregelen genomen om de overlast tegen te gaan. Ook worden hotspots besproken en gemonitord in onder andere het Lokaal overleg. De gebiedsontzegging wordt gebruikt voor personen, waarbij de andere maatregelen die in het gebied worden toegepast, niet werken;
2. in incidentele gevallen op locaties waar door één of meerdere personen strafbare feiten zijn gepleegd en waarbij andere instrumenten dan een gebiedsontzegging niet effectief genoeg geacht worden om het belang van de openbare orde te beschermen

5.2. Strafbare feiten en openbare orde versturende handelingen

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

APV

Artikel 2:1
Artikel 2:26
Artikel 2:47
Artikel 2:48
Artikel 2.49
Artikel 2:50
Artikel 2:65
Artikel 2:74
Artikel 2:74a

Artikel 3:19
Artikel 4:8

Wetboek van Sr.

Artikel 131
Artikel 137c
Artikel 138
Artikel 141
Artikel 179
Artikel 180
Artikel 181
Artikel 182
Artikel 184
Artikel 186
Artikel 239
Artikel 246
Artikel 252
Artikel 266
Artikel 267
Artikel 285
Artikel 300
Artikel 301
Artikel 302
Artikel 303
Artikel 306
Artikel 317
Artikel 318
Artikel 350
Artikel 424
Artikel 426
Artikel 431
Artikel 453

Opiumwet

Artikel 2

Strafbare feiten

Samenscholing ongeregelheden
Ordeverstoring
Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen
Verboden drankgebruik
Verboden gedrag bij of in gebouwen
Hinderlijk gedrag in voor publiek toegankelijke ruimten
Bedelarij
Drugshandel op straat
Openlijk drugsgebruik (Deze bepaling wordt opgenomen in de nog vast te stellen APV-2020.
Zodra deze APV is vastgesteld valt dit artikel ook onder de werking van de beleidsregel)
Straatprostitutie
Natuurlijke behoefte doen

Strafbare feiten

Opruiing
Belediging van groep mensen
Huisvredebreuk
Openlijke geweldpleging
Ambtswang
Wederspanningheid
Ambtswang en wederspanningheid met letsel
Ambtswang en wederspanningheid in vereniging
Niet opvolgen van een ambtelijk bevel
Samenscholen
Schennis van de eerbaarheid
Feitelijke aanranding van de eerbaarheid
Toedienen bedwelmende drank
Eenvoudige belediging
Belediging van het openbaar gezag
Bedreiging
Eenvoudige mishandeling
Mishandeling met voorbedachten rade
Zware mishandeling
Zware mishandeling met voorbedachten rade
Deelneming aan aanval of vechtpartij
Afpersing
Afdreiging
Beschadiging goederen
Straatschenderij
Verkeersbelemmering in staat van dronkenschap
Rumoer/burengerucht
Openbaar dronkenschap

Strafbare feiten

Verbodsbepaling

Artikel 3 Verbofsbepalingen lijst II

Wet Wapens en Munitie

Artikel 13

Artikel 26

Artikel 27

Strafbare feiten

Vervaardigen etc.

Verbofsbepaling

Dragen

5.3. Duur van de gebiedsontzegging

Bij strafbare feiten die de openbare orde en veiligheid raken, moet direct worden opgetreden. In deze beleidsregel is daarom ook gekeken naar de ernst van de situatie. Incidenten die een grote impact hebben nopen tot direct ingrijpen met als doel om de openbare orde te laten herstellen. Een waarschuwing is in dit geval niet op zijn plaats. Dit is omdat er eerder mondeling is gewaarschuwd of lichtere maatregelen zijn genomen richting betrokkene, maar deze niet hebben geleid tot voldoende herstel van de openbare orde en veiligheid. Daarnaast is het ook mogelijk dat eerste strafbare feit dusdanig ernstig is, dat er bij het eerste feit al over wordt gegaan tot het opleggen van een gebiedsontzegging, omdat men er in dit geval redelijkerwijs vanuit gaat dat de inzet van minder zware maatregelen onvoldoende effect zullen hebben.

In het volgende overzicht wordt de duur van de gebiedsontzegging aangegeven.

-	1e constatering	48 uur
-	2e constatering binnen 12 maanden na de 1e constatering	72 uur
-	3e constatering binnen 12 maanden na de 2e constatering	1 week
-	4e constatering binnen 12 maanden na de 3e constatering	2 weken
-	5e constatering binnen 12 maanden na de 4e constatering	4 weken
-	6e constatering binnen 12 maanden na de 5e constatering	6 weken
-	7e constatering binnen 12 maanden na de 6e constatering en daarna volgende constateringen binnen 12 maanden	8 weken

5.4. Toelichting procedure gebiedsontzegging.

- De gedragingen waarvoor een gebiedsontzegging kan worden opgelegd zijn opgenomen in paragraaf 5.2. De duur van de ontzegging is opgenomen onder paragraaf 5.3.
- Bij overtredingen moet, zoals aangegeven, direct worden opgetreden. Voordat deze gebiedsontzegging wordt opgelegd door de politie vindt er collegiale afstemming plaats bij de politie. Ook moet vooraf gecontroleerd worden of desbetreffende persoon niet al eerder een gebiedsontzegging heeft gekregen. Het is mogelijk dat dan een langere ontzegging opgelegd kan worden of dat de ontzegging door de burgemeester opgelegd moet worden (zie punt 9). De gebiedsontzegging kan worden uitgereikt nadat een persoon, na een aanhouding, weer vrijkomt. Het is ook mogelijk dat de gebiedsontzegging direct ter plaatse wordt opgelegd door gemandateerd politiepersoneel. Een afschrift van de gebiedsontzegging wordt gezonden aan het team Openbare Orde en Veiligheid.
- De Boa's voeren de taken uit op het gebied van de APV. Deze taken zijn mede gericht op de aanpak van veel voorkomende ergernissen. De uitvoering van deze taken hebben, vanwege de inzet van Boa's op deze onderwerpen, minder prioriteit bij de politie. Om die reden kunnen de Boa's ook bijdragen aan de uitvoering van de gebiedsontzegging door een proces verbaal van bevindingen op te stellen met betrekking tot de gedragingen van notoire overlastveroorzakers. Een dergelijk proces verbaal wordt besproken in het in punt 2 genoemde operationele overleg, waarna gemandateerden kunnen overgaan tot het opleggen van een waarschuwing dan wel het opleggen van een gebiedsontzegging.
- Het verstrekken van een gebiedsontzegging voor een periode van 48 en 72 uur is gemandateerd aan ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 2, onder a, van de Politiewet 2012, en de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 2, onder c en d, van die wet, voor zover zij zijn aangesteld voor de uitvoering van deze politietaak.
- Bij het opleggen van de gebiedsontzegging wordt deze uitgereikt door de politie, dan wel door de Boa's. Dit document is een besluit in de zin van de Awb en moet voldoen aan de eisen die staan aangegeven in paragraaf 4.4. Als er een waarschuwing wordt uitgevaardigd moet er volgens de heersende jurisprudentie een bezwaarclausule aan worden toegevoegd.

6. Als aan een betrokkene een gebiedsontzegging wordt uitgereikt, wordt deze door degene die deze gebiedsontzegging uitreikt direct in de gelegenheid gesteld een zienswijze kenbaar te maken. Als daarvan gebruik wordt gemaakt, wordt deze zienswijze door de politiefunctionaris vastgelegd. Bij overtreding van deze gebiedsontzegging wordt een proces-verbaal opgemaakt op grond van artikel 2:78 van de APV 2020.
7. Als een persoon zich binnen 12 maanden na het opleggen van de vorige gebiedsontzegging opnieuw schuldig maakt aan een gedraging zoals is opgenomen in paragraaf 5.2., wordt een volgende gebiedsontzegging opgelegd zoals opgenomen in het overzicht van paragraaf 5.3. Bij een overtreding van de gebiedsontzegging wordt een proces-verbaal opgesteld op grond van artikel 2:78 van de APV.
8. Indien in het desbetreffende gebied cameratoezicht aanwezig zou zijn kunnen ongewenste gedragingen ook door middel van cameratoezicht geconstateerd worden.

5.6 Gebiedsontzeggingen langer dan 72 uur

Gebiedsontzeggingen voor een periode langer dan 72 uur worden door de burgemeester opgelegd. Dit gebeurt op dezelfde wijze als in punt 6. genoemd.

5.7 Inwerkingtreding gebiedsontzegging

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

5.8 Inhoud gebiedsontzegging

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

5.9 Dossiervorming

Voor het opleggen van een gebiedsontzegging langer dan 72 uur levert de politie binnen twee weken na het gepleegde strafbare feit een bestuurlijke rapportage aan bij het Team Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Gooise Meren. Deze rapportage bevat in ieder geval:

- Een gemotiveerd verzoek tot opleggen van een gebiedsontzegging;
- Het gebied waarvoor de gebiedsontzegging moet worden opgelegd;
- De waarschuwing en het onderliggende proces-verbaal van het strafbare feit;
- De eerder opgelegde gebiedsontzeggingen inclusief proces-verbaal en eventuele zienswijzen.

De politie legt bij gebiedsontzeggingen die geldt voor 48 of 72 uur middels een proces-verbaal van bevindingen alle bij de politie bekende en geregistreerde gedragingen van verdachte vast. Dit met als doel om een totaalbeeld van de gedragingen van de betrokkene te schetsen en de rechtbank (zo nodig) inzicht te geven in de wijze van totstandkoming van de gebiedsontzeggingen.

5.10. Hardheidsclausule

1. Bij de toepassing van de gebiedsontzegging kan de burgemeester afwijken van onder 5.3 opgenomen matrix indien het opleggen van een gebiedsontzegging wegens feiten of bijzondere omstandigheden onevenredig is in verhouding tot de met deze beleidsregels te dienen doelen. Bij het nemen van het besluit tot het opleggen van een gebiedsontzegging, betreft de burgemeester eventuele bijzondere omstandigheden van de overlastgever bij zijn overwegingen.
2. Onder de in de tweede zin van het eerste lid bedoelde bijzondere omstandigheden wordt in elk geval niet verstaan:
 - a. het enkele feit dat een maatregel voor de overlastgever nadelig of ongewenst is;
 - b. het feit dat een maatregel consequenties heeft voor de normale maatschappelijke verplichtingen van de overlastgever;
 - c. omstandigheden die door schuld, door verwijtbaarheid of door keuze voor rekening en risico van de overlastgever komen of onder zijn verantwoordelijkheid tot stand kwamen en voor de overlastgever voorzienbaar waren of voorzienbaar hadden kunnen zijn.
3. De burgemeester kan naar bevind van zaken bepalingen uit de APV of het Wetboek van Strafrecht aan de onderhavige beleidsregel toevoegen.

5.11 In werking treden beleidsregel

Deze beleidsregels treedt 1 dag na publicatie in werking en vervangt alle eerdere regels omtrent dit onderwerp binnen de gemeente Gooise Meren.

Aldus vastgesteld door de burgemeester van Gooise Meren, d.d. 26 april 2022

drs. H.M.W. ter Heegde