

Beleidsregel Toepassing Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast gemeente Delft

De burgemeester van de gemeente Delft;

overwegende dat het ten behoeve van de toepassing van de Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast wenselijk is nadere invulling te geven aan de wijze waarop toepassing gegeven zal worden aan de in genoemde wet opgenomen bevoegdheden;
gelet op artikel 172a en artikel 172b Gemeentewet;
gehoord de lokale Driehoek d.d. 21 september 2011;
gehoord het college d.d. 25 oktober 2011;

besluit vast te stellen de volgende beleidsregel: **“Beleidsregel Toepassing Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast gemeente Delft”**.

1. Inleiding

Per 1 september 2010 is de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (hierna: Wet MBVEO; in de wandelgangen ook Voetbal- of Overlastwet geheten) in werking getreden. Op grond van deze wet beschikt de burgemeester over nieuwe bevoegdheden welke zijn opgenomen in artikel 172a en 172b van de Gemeentewet. Deze bevoegdheden kunnen ingezet worden bij vandalisme en ernstige overlast. Toepassing van de Wet MBVEO vraagt dat de burgemeester een beleidsregel opstelt waarin is opgenomen hoe en in welke situaties de burgemeester de nieuwe bevoegdheden gaat toepassen.

In deze beleidsregel wordt allereerst kort ingegaan op de kernbegrippen “overlast” en “verstoring van de openbare orde”. Vervolgens wordt beknopt aangegeven om welke bevoegdheden van de burgemeester het gaat. Maatregelen op grond van de Wet MBVEO worden ingezet als ultimum remedium. Doelstelling is vermindering van overlast; bestrijding daarvan is maatwerk. Daarbij is niet alleen repressie aan de orde. Veelal kan de inzet van andersoortige middelen (bijvoorbeeld op het gebied van Jeugdzorg) ook een preventieve werking hebben. Wat bestrijding van overlast betreft is met name de Algemene Plaatselijke Verordening voor Delft een belangrijk instrument. Naast sancties is hier ook een aantal bestuurlijke maatregelen opgenomen, zoals het aanwijzen van gebieden in de openbare ruimte waar een alcoholverbod geldt of het opleggen van een gebiedsverbod. In de Gemeentewet is ook een aantal (burgemeesters) bevoegdheden opgenomen.

Deze beleidsregel spitst zich toe op toepassing van Wet MBVEO binnen de gemeente Delft. Centraal staat het proces waarbij een keuze wordt gemaakt door de burgemeester voor de mogelijke inzet van een maatregel die is gebaseerd op de Wet MBVEO. Wanneer hij daartoe heeft besloten, is het vervolgens van belang scherp toe te zien op de uitvoering en het meten van het resultaat. Dat uiteindelijk resultaat moet zijn dat omwonenden daadwerkelijk minder overlast ervaren of dat voetbal gerelateerde overlast niet meer zal plaatsvinden.

2. De kernbegrippen “overlast” en “verstoring van de openbare orde”

Het begrip “overlast” is een ruim geformuleerd begrip, net zoals dat bij “hinderlijk gedrag” of “hinder” het geval is. Ook het “verstoring van de openbare orde” is algemeen geformuleerd. Het gaat om gedragingen die gekwalificeerd kunnen worden als “overlast gevend” of “verstoring van de openbare orde”. Dat zijn gedragingen die meestal op grond van de APV strafbaar zijn gesteld of als overtreding of misdrijf kunnen worden gekenschetst op grond van het Wetboek van Strafrecht.

Inzake het begrip “openbare orde” is 30 januari 2007 een belangrijke uitspraak gedaan door de Hoge Raad. Of er sprake is van verstoring van de openbare orde, moet, zo geeft de Hoge Raad aan, beantwoord worden aan de hand van het normale spraakgebruik, met inachtneming van de specifieke omstandigheden van het geval. Het moet gaan om een verstoring van enige betekenis van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte. Het gaat dus altijd om de vergelijking van de normale gang van zaken en de beoordeling of in een specifiek geval sprake is van een dusdanige afwijking dat gesproken kan worden van verstoring van de openbare orde of overlast. Bij overlast is in ieder geval altijd sprake van een negatief effect op de woonomgeving en leefwereld van anderen.

Om het begrip overlast verder in te vullen zijn in de bijlage een viertal categorieën opgenomen met voorbeelden van overlastgedragingen/verstoring van de openbare orde. Deze zijn bedoeld ter illustratie. Het is geen uitputtende opsomming van gedragingen die als overlast kunnen worden bestempeld. Of in een concrete situatie sprake is van overlast en/of verstoring van de openbare orde is in eerste instantie

ter plekke de beoordeling van een politieambtenaar of een BOA, waarbij de uiteindelijke toetsing plaatsvindt door de rechter. In de matrix is tevens ter informatie een beknopt overzicht opgenomen van mogelijke maatregelen, interventies en alternatieven bij de bestrijding van overlast.

3. Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast (Wet MBVEO)

De Wet MBVEO verschaft de burgemeester (in artikel 172a en 172 b Gemeentewet) en de officier van justitie (hierna: OvJ) een aantal nieuwe bevoegdheden. Het betreft maatregelen om preventief te kunnen ingrijpen bij reeds gepleegde feiten teneinde verdere herhaling te voorkomen. Aan de toepassing daarvan is een aantal voorwaarden verbonden. Hieronder volgt een korte toelichting.

Beknopte toelichting nieuwe bevoegdheden burgemeester

Groepsverbod

Een groepsverbod houdt in dat betrokkene 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, ongeacht wie, in groepsverband mag ophouden. Hiermee wordt ongewenste groepsvorming tegengegaan en groepspatronen doorbroken, waarmee groepsgewijze ordeverstoring wordt tegengegaan. Leden van een groep mogen wel contact met elkaar hebben. De term "zonder redelijk doel" betreft "hangen".

Gebiedsverbod

Een gebiedsverbod houdt in dat betrokkene zich niet (al dan niet gedurende bepaalde tijdstippen) in een bepaalde straat of gedeelte van een wijk mag bevinden. Een gebiedsverbod kan worden gecombineerd met een meldingsplicht. Hierdoor wordt het betrokkene onmogelijk op dat moment de orde te verstoren in het gebied waarvoor het verbod geldt. Een gebiedsverbod kan de burgemeester alleen opleggen binnen zijn eigen gemeente.

Meldingsplicht (ook intergemeentelijk)

Betrokkene wordt verplicht zich bij een nader aangegeven instantie op een nader aangegeven tijdstip (al dan niet meerdere malen gedurende een langere periode) te melden. In geval van een intergemeentelijke meldingsplicht verplicht de burgemeester van de gemeente waar de ordeverstoring wordt verwacht de ordeverstoorders zich in een andere gemeente te melden. De burgemeester pleegt in dit geval tijdig overleg met zijn collega van de betreffende gemeente.

12-minners

Artikel 172b Gemw. biedt de mogelijkheid een verantwoordelijke voor een 12-minner (bijvoorbeeld de ouders) te verplichten deze binnen een bepaald gebied of op bepaalde dagen tussen 20.00 uur en 06.00 uur te begeleiden. Het bevel kan maximaal voor drie maanden worden opgelegd en kan niet worden verlengd. Het kan wel tussentijds worden gewijzigd of ingetrokken. In het kader van de subsidiariteit zal primair moeten worden gezocht naar gedrag beïnvloedende hulp, alvorens deze maatregel wordt opgelegd.

Groepen of individu

De maatregel kan worden opgelegd aan personen die individueel of in een groep de openbare orde hebben verstoord, alsmede aan iemand die een leidende rol heeft gespeeld bij ordeverstoringen, maar zelf mogelijk geen deel nam daaraan. Het moet uiteraard voldoende aannemelijk te maken zijn dat een persoon een leidende rol speelde.

Overige relevante zaken

Samenloopregeling

Artikel 172a, derde lid Gemeentewet geeft de samenloopregeling aan. Deze houdt in dat indien de Officier van Justitie (OvJ) een gebiedsverbod als gedragsaanwijzing heeft gegeven, de burgemeester geen gebieds- of groepsverbod oplegt voor hetzelfde gebied. De burgemeester en de OvJ zullen in de praktijk overleggen in de lokale driehoek.

Dossiervorming

Vanwege de eis van herhaalde ordeverstoring en vrees voor verdere ordeverstoring, is dossiervorming noodzakelijk ter legitimatie van het inzetten van de bevoegdheden van de burgemeester. Tevens moet daaruit de noodzaak blijken van oplegging van de betreffende maatregel op grond van artikel 172a Gemw boven andere maatregelen, bijvoorbeeld gebaseerd op de APV. Het dossier komt tot stand onder regie van de gemeente. De informatie in het dossier zal vaak verzameld zijn door de politie, daarnaast kan informatie worden verkregen van gemeentelijke controleurs en andere instanties, zoals de sociale dienst of de dienst onderwijs. Ten aanzien van voetbal gerelateerde overlast kan informatie worden verkregen van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV), de KNVB en voetbalclubs.

Sanctie

Het niet voldoen aan een door de burgemeester opgelegde maatregel is strafbaar op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht (niet voldoen aan een ambtelijk bevel); het niet voldoen aan een door de OvJ opgelegde gedragsaanwijzing is strafbaar op grond van artikel 184a Wetboek van Strafrecht en wordt bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 1 jaar of een geldboete van de 3e categorie.

Geen mandaat

Mandatering van de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester is niet toegestaan op grond van artikel 177, lid 2 Gemw.

4. Voorwaarden voor toepassing van de nieuwe bevoegdheden

- *Herhaaldelijke verstoring*
Er moeten aanwijzingen zijn dat de betrokkene zijn herhaald orde verstorend gedrag zal voortzetten als niet wordt ingegrepen. Die aanwijzingen kunnen zijn gelegen in het gedrag van betrokkene in de afgelopen periode. De eerdere ordeverstoringen hoeven niet alleen in de eigen gemeente hebben plaatsgevonden.
- *Ernstige vrees voor herhaling*
Naast het feit dat de openbare orde herhaaldelijk moet zijn verstoord dient er ernstige vrees te bestaan voor herhaling. Deze ernstige vrees moet aanwijsbaar zijn, dat wil zeggen dat zij uit concrete aanwijzingen moet blijken.
- *Voorwaarden uit de Algemene wet bestuursrecht*
De door de burgemeester op te leggen maatregel is een beschikking in de zin van artikel 1:3 lid 2 Awb en dient te voldoen aan de vereisten van zorgvuldige voorbereiding, belangenafweging en horen (indien vereiste spoed zich daartegen niet verzet). Het besluit dient deugdelijk gemotiveerd te zijn en er moet voor betrokkene geen onzekerheid bestaan ten aanzien van wat er van hem verwacht wordt.
- *Proportionaliteit en subsidiariteit*
De op te leggen maatregel dient in verhouding te staan tot de mate van ordeverstoring (proportionaliteit). De duur van het verbod wordt bepaald door de frequentie, aard en ernst van de overlast, alsmede de achtergrond van de dader; het gebied waarvoor een verbod geldt mag niet groter zijn dan noodzakelijk en geen inbreuk maken op bepaalde (grond)rechten of mogelijkheden (gezinsleven, uitoefening van de godsdienst of levensovertuiging; voorzien in levensonderhoud of scholing). In het kader van subsidiariteit dient nagegaan te worden welk middel het beste ingezet kan worden en of een minder verstrekkend middel dan een maatregel uit de Wet MBVEO ingezet kan worden.
- *Overleg en informatie-uitwisseling*
Gezien de hierboven weergegeven eisen is een dossier van groot belang. Een goed dossier komt tot stand door informatie-uitwisseling tussen de verschillende actoren in de veiligheidsketen met inachtneming van geldende wet- en regelgeving. Deze actoren zijn de eerst aangewezen om een risicotaxatie op te stellen ten aanzien van het gedrag van de ordeverstoorder.

Gezien de parallelle bevoegdheden van burgemeester en OvJ zal overleg tussen beiden noodzakelijk zijn. Afstemming over de casus kan in de nabije toekomst – wanneer dit wettelijk is geregeld - plaatsvinden in het Veiligheidshuis. Daarnaast is (boven)regionaal overleg van belang, omdat veel overlast veroorzakende groepen zich niet hoeven te beperken tot een gemeente, dan wel de leden van de groep in verscheidene gemeenten woonachtig zijn. In het geval van voetbal gerelateerde overlast kan informatie worden verkregen van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV), de KNVB en voetbalclubs.

5. Uitwerking toepassing bevoegdheden burgemeester op grond van Wet MBVEO

Hieronder worden de voornaamste processtappen weergegeven met betrekking tot de vraag of en zo ja welke maatregelen op basis van de Wet MBVEO door de burgemeester ingezet kunnen worden.

Zoals hierboven al weergegeven kan deze inzet pas plaatsvinden als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo moet er onder andere sprake zijn van herhaalde verstoring, van ernstige vrees voor herhaling en moet worden voldaan aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Voordat inzet zal plaatsvinden van maatregelen op basis van de Wet MBVEO zal in de regel eerst een ander traject doorlopen zijn of andere middelen ingezet. Bij de bestrijding van overlast zal door de burgemeester, politie en OM en andere bij onder meer jeugd betrokken instanties/partners in overleg nagegaan moeten worden welke middelen naar verwachting effect zullen opleveren. Daarbij is nadruk op preventie van groot belang. Te denken valt aan maatregelen op het gebied van jeugdzorg, Casus-overleg Zorg en Veiligheid, bespreking van casus op Bureau jeugdzorg en ook concrete maatregelen zoals een HALT traject.

Blijkt op enig moment dat de eerder ingezette maatregelen geen effect sorteren, dan kan de burgemeester overwegen maatregelen op grond van de Wet MBVEO in te zetten wanneer de overlast voortduurt. Daarbij moet ook nagegaan worden tot welke bestuurlijke maatregelen op basis van de APV besloten kan worden. Ook daar is een gebiedsverbod opgenomen, weliswaar minder vergaand dan mogelijk is op basis van de Wet MBVEO. Bij het inzetten van maatregelen op grond van de Wet MBVEO is het van belang dat het niet gaat om een anonieme groep ordeverstoorders, dan kunnen de bevoegdheden uit de Wet MBVEO per definitie niet worden ingezet. Zoals eerder beschreven kunnen de volgende maatregelen worden ingezet door de burgemeester:

- een groepsverbod evt. in combinatie met meldingsplicht;
- een gebiedsverbod;
- een meldingsplicht;
- avondklok voor 12 min.

In grote lijnen kunnen m.b.t. de afweging of maatregelen op grond van de Wet MBVEO door de burgemeester ingezet kunnen worden, de volgende processtappen worden onderscheiden.

1. Dossiervorming door gemeente t.b.v. inzet bestuurlijke maatregelen

Bij herhaalde overlast is ook op dit moment sprake van overleg en bespreking van casus in verschillende overleggen/met verschillende partners. Ten behoeve daarvan vindt ook registratie en dossiervorming plaats. Ten behoeve van de mogelijke inzet van bestuurlijke maatregelen (waaronder Wet MBVEO) dient door de burgemeester een besluit genomen te worden omtrent de vorming van een dossier. Het dossier komt tot stand onder regie van de gemeente. Het betreft hier geen dossier t.b.v. een strafzaak. De informatie in het dossier bestaat onder meer uit informatie van de politie, van gemeentelijke controleurs, gemeentelijke diensten of instanties (sociale dienst; dienst onderwijs) of het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV), de KNVB en voetbalclubs.

Bij de beoordeling van de vraag of ten behoeve van bestuurlijke maatregelen een gemeentelijk dossier aan gemaakt moet worden, spelen onder meer de volgende afwegingen een rol:

- de aard van de verstoringen en gedragingen;
- de ernst van de verstoringen en gedragingen;
- de frequentie waarop de overlast en ordeverstoring plaatsvindt;
- de hinder en overlast die door omwonenden wordt ondervonden;
- de vrees voor herhaling en de inschatting dat sprake is van een meer structureel probleem dat zijn uitwerking niet mist op de woonomgeving;
- afspraken/richtlijnen die daarover zijn gemaakt in de lokale driehoek.

Beoordeling situatie: Burgemeester

Acties: Burgemeester geeft Hoofd Veiligheid opdracht dossier samen te stellen op basis van vereiste gegevens en informatie van partners

Resultaat: Dossier m.b.t. specifiek persoon.

2. Constatering overlast en/of ordeverstoring: toevoegen aan het dossier.

Openbare orde verstoringen en overlast gevend gedrag worden in de praktijk geconstateerd door politie en gemeentelijke opsporingsambtenaren (Buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA), bijvoorbeeld een controleur openbare ruimte), al dan niet naar aanleiding van meldingen. Bij een overlast situatie dient de politieambtenaar of BOA na te gaan of de overlast wordt veroorzaakt door iemand waarvoor reeds een dossier is aan gemaakt. Wanneer dat het geval is dient zorgvuldige registratie plaats te vinden van de overlast situatie ten behoeve van het dossier. Daarnaast dient de ambtenaar ter plekke te beslissen of een sanctie wordt gegeven, dan wel een andere maatregel een zoals het geven van een waarschuwing of een verwijderingsbevel. De registratie wordt doorgegeven aan de gemeente en aan het dossier toegevoegd.

Beoordeling situatie: Politieambtenaar of BOA; registreren van de overlast situatie; afweging inzet directe actie (boete, verwijderingsbevel e.d.)

Acties: Registratie ter kennis brengen van hoofd Veiligheid; deze voegt de informatie toe aan het dossier. Hoofd Veiligheid beoordeelt of bespreking van de casus wenselijk is in het driehoeksoverleg of een ander geëigend overleg.

Resultaat: completering van het dossier; afwegen van inzet middelen in overleg met partners.

3. Besluit tot mogelijke inzet maatregel op grond van Wet MBVEO

Naar aanleiding van de ervaren overlast dient de burgemeester op enig moment een besluit te nemen inzake de inzet van maatregelen op grond van de Wet MBVEO. Daartoe is tijdig overleg noodzakelijk

in de lokale driehoek, omdat ook de Officier van Justitie beschikt over bevoegdheden op grond van dezelfde wet. Heeft de OvJ reeds een gebiedsverbod opgelegd dan kan de burgemeester niet voor datzelfde gebied ook nog een gebiedsverbod opleggen. De burgemeester maakt een beoordeling van de situatie en agendeert de casus voor een bespreking in de lokale driehoek. Bij de vraag of de inzet van een maatregel op grond van de wet MBVEO noodzakelijk of wenselijk is, spelen onder meer de volgende overwegingen een rol:

- de aard van de verstoringen en gedragingen;
- de ernst van de verstoringen en gedragingen;
- de frequentie waarop de overlast en ordeverstoring plaatsvindt;
- de hinder en overlast die door omwonenden wordt ondervonden;
- de vraag of de overlastverstoring groepsgevoel plaatsvindt of alleen is te relateren aan een individu;
- de vrees voor herhaling en de inschatting dat sprake is van een meer structureel probleem dat zijn uitwerking heeft op de woonomgeving.
- de vraag welke middelen en/of welke trajecten reeds zijn ingezet;
- de vraag naar de effectiviteit van deze ingezette middelen/trajecten;
- de vraag welke houding de overlastveroorzaker heeft ingenomen ten aanzien van reeds ingezette maatregelen of trajecten (mate van coöperatie);
- de vraag welke in te zetten middelen/trajecten nog voorhanden zijn;
- de vraag of naar verwachting een van de maatregelen o.g.v. de wet MBVEO enig effect zal sorteren en zo ja welke maatregel;
- de vraag naar de mogelijke verdere invulling van de maatregel waaraan wordt gedacht (zoals de periode waarvoor de maatregel geldt, het gebied waarvoor de maatregel geldt); daarbij wordt rekening gehouden met de juridische vereisten zoals onder meer proportionaliteit en de grondrechten van betrokkene;

Wanneer de burgemeester voornemens is een maatregel op grond van de Wet MBVEO te treffen, zal hij – tenzij vereiste spoed zich daartegen verzet – betrokkene horen over dit voornemen.

Beoordeling situatie: Burgemeester agendeert dossier inzake overlast voor Driehoeksoverleg

Acties: Bespreking en overleg dossier in de Driehoek, voorzien van voorstel tot inzet maatregel Wet MBVEO.

Resultaat: Besluit burgemeester na overleg in Driehoek tot al dan niet inzetten maatregel Wet MBVEO.

4. Toezicht op uitvoering van opgelegde maatregel

Wanneer de burgemeester besloten heeft tot inzet van een maatregel op grond van de Wet MBVEO, is toezicht op de uitvoering van opgelegde maatregel van groot belang. Daartoe is regelmatig overleg en contact tussen gemeente en politie van essentieel belang. Over de uitvoering en het toezicht daarop worden concrete afspraken gemaakt tussen gemeente en politie. De burgemeester zorgt voor regelmatige bespreking van de casus in het Driehoeksoverleg.

Beoordeling situatie: Politie en gemeente

Acties: Uitvoering van de maatregel waartoe is besloten

Resultaat: Uitgevoerde afspraak

5. Meten effect opgelegde maatregel

Er dient niet alleen aandacht te zijn voor de vraag welke maatregel op welk moment het best ingezet kan worden om overlast te bestrijden, maar evenzeer voor de vraag of de maatregel effectief is en of de overlast is afgenomen. Daarbij is met name van belang of omwonenden ook vermindering van overlast ervaren.

Beoordeling situatie: Gemeente (Afdeling Veiligheid) op basis van diverse informatiebronnen (politie, omwonenden).

Acties: Inwinnen van informatie onder meer bij partners en omwonenden.

Resultaat: Conclusie dat overlast is afgenomen of conclusie dat inzet niet adequaat of niet voldoende is geweest. Conclusie inzake afronding traject of conclusie inzake inzet andere middelen of andere trajecten.

6. Vinger aan de pols houden

Wanneer de maatregelen daadwerkelijk leiden tot vermindering van de overlast zal aandacht nodig zijn voor het “bewaken” van de situatie om te voorkomen dat de overlast op enig moment weer toeneemt. Dat kan ook bestaan uit het aanbieden van een zorgtraject.

Beoordeling situatie: Burgemeester

Acties: Nagaan wat nodig is om situatie op bepaald niveau te houden

Resultaat: Aanhoudende verminderde overlast

7. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking in het gemeenteblad.

8. Citeertitel

De beleidsregel wordt aangehaald als: **Beleidsregel Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast Gemeente Delft**

Bijlagen

De volgende bijlage maakt onderdeel uit van deze beleidsregel: Matrix overlastsituaties

Aldus vastgesteld op 25 oktober 2011.

De burgemeester van Delft.

mr. drs. G.A.A. Verkerk