

Beleidsregel inzet bestuurlijk gebiedsverbod gemeente 's-Hertogenbosch 2025

De burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch heeft op 24 februari 2025 de Beleidsregel inzet bestuurlijk gebiedsverbod gemeente 's-Hertogenbosch 2025 vastgesteld.

Hoofdstuk 1 - Inleiding

1. Inleiding

Het bestuursrechtelijke gebiedsverbod; een interventie die jaarlijks 10-20 maal wordt toegepast, in veel uiteenlopende situaties bovendien. Bij geweld in het uitgaansleven, bij evenementen of voetbalwedstrijden. Maar ook bij geweld tegen hulpverleners of als onderdeel van een ketenaanpak zorg en veiligheid, al dan niet in een Casus op Maat binnen het Zorg- en Veiligheidshuis.

De meerwaarde van een gebiedsverbod is met name de bestuurlijke norm die het schept dat iemand niet in een specifieke omgeving aanwezig mag zijn. Enkel de aanwezigheid van een persoon in verboden gebied is voldoende om feitelijk op te kunnen treden. Het is niet nodig om een strafbaar feit of dreigend gevaar af te wachten. Dit maakt het gebiedsverbod bij uitstek geschikt om (preventief) rust te brengen in een onveilige situatie of de openbare orde anderszins te handhaven.

Maar de functie van het gebiedsverbod staat onder druk. De praktische voordelen ervan maken dat toepassing van het gebiedsverbod over de afgelopen jaren steeds breder is toegepast. Haaks daarop stelt het evenredigheidsbeginsel juist striktere eisen aan de inzet van een dergelijke ingrijpende bevoegdheid. De alom bekende Harderwijk-uitspraak (ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285) verlangt van de burgemeester om – nog meer dan voorheen – maatwerk te leveren door alle betrokken belangen nadrukkelijk en inzichtelijk tegen elkaar af te wegen. De voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Daarmee bevestigt de hoogste bestuursrechter de tendens dat zij steeds nadrukkelijker aan het evenredigheidsbeginsel toetst en afstand neemt van het begrip 'marginale toetsing'. Hoe deze hernieuwde evenredigheid uitwerkt is al in de praktijk duidelijk geworden.

Het gebiedsverbod is een bestuurlijk maatregel gericht op het (preventief) handhaven van de openbare orde en veiligheid. Maar toepassing ervan kan niet los worden gezien van eventuele maatregelen binnen het strafrecht. Het is van belang om scherp te zijn op deze samenhang. Ook voor de effectiviteit van een op te leggen gebiedsverbod en de plaats die dit inneemt in de gehele keten.

2. Doelen van deze beleidsregel

Beleid kan helpend zijn om de bevoegdheid tot het opleggen van gebiedsverboden in een beter perspectief te plaatsen. Waar het gaat om concrete invulling van de zeer gevarieerde bevoegdheid. Maar ook de positie die het bestuurlijke gebiedsverbod inneemt in de volledige keten, waarbij ook onze partners zijn uitgerust met specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Zoals verderop in deze beleidsregel zal blijken, strekt de term gebiedsverbod zich bovendien uit over meerdere juridische bevoegdheden. Iedere bevoegdheid heeft een eigen dynamiek in toepassing en uitwerking. Behalve dat deze beleidsregel de inzet van het gebiedsverbod als het ware herijkt, beoogt het ook een meer gerichte onderlinge samenwerking met al onze partners.

Ernst van de verstoring

Geen geval is hetzelfde. Specifieke feiten en omstandigheden zijn steeds bepalend voor de vraag of een gebiedsverbod passend en wenselijk is. Om deze bevoegdheid te ontgrenzen zal sprake moeten zijn van een verstoring van de openbare orde. In normaal spraakgebruik: een verstoring van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte (HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104). Daarnaast is van belang om te beoordelen of een verstoring van de openbare orde ernstig is of niet. Dit is primair aan de burgemeester om te beoordelen.

Om enige invulling te geven is het gewenst om onderscheid te maken tussen een reguliere en een ernstige verstoring van de openbare orde. Praktisch en logisch is het om daarvoor aan te sluiten bij het strafrechtelijke onderscheid tussen misdrijf en overtreding. Maar een verstoring van de openbare

orde reikt verder dan enkel strafbare gedragingen. Ook hinderlijk gedrag kan een verstorend effect hebben, zonder dat het per definitie ook strafbaar is.

Dit tezamen leidt tot het volgende globale onderscheid:

Verstoring van de openbare orde

Hinderlijk gedrag, niet zijnde strafbare feiten;
Overtredingen als in het Derde Boek van het Wetboek van Strafrecht.

Ernstige verstoring van de openbare orde

Misdrijven als in het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht.

De ernst van een gedraging is veelal bepalend voor de noodzaak om acuut in te grijpen. Eén enkel ernstig incident kan al de mogelijkheid ontgrendelen om een gebiedsverbod op te leggen. De impact is groter en daarmee de inbreuk op de openbare orde mogelijk ook. Hiervan is in het bijzonder sprake bij geweld en agressie tegen hulpverleners. Zij hebben een belangrijke taak in het handhaven van de openbare orde en dienen die vrij te kunnen vervullen. In de praktijk – en zeker tijdens grote evenementen – blijkt dat dit lang niet altijd het geval is. Dit is stuitend en heeft een verstorend effect op de openbare orde. Uitval van ambtenaren of hulpverleners met lichamelijke en/of psychische klachten als gevolg van geweld of agressie maakt het handhaven van de openbare orde een nóg grotere uitdaging.

Acuut reageren op een ernstig incident, ook al is dit kortdurend, kan aldus bijdragen aan het creëren van rust en daarmee herstel van de openbare orde. Daarbij is afstemming met de strafrechtketen van belang; een persoon in voorlopige hechtenis kan immers niet nogmaals fysiek de openbare orde verstoren.

3. Ernstige vrees voor verdere verstoring

Een ander bepalend criterium in het opleggen van een gebiedsverbod is de ernstige vrees voor (verdere) verstoring van de openbare orde. Voor de invulling hiervan zijn steeds de omstandigheden van het geval bepalend. Voor zich spreekt dat de ernstige vrees voor verstoring aannemelijk is ten aanzien van een persoon die incident op incident stapelt. Uit enkel een gedragspatroon van overlast gevende – en mogelijk ook strafbare – incidenten blijkt dan de ernstige vrees voor verdere verstoring. In deze beoordeling weegt zwaar dat iemand eerder in soortgelijke situaties of evenementen overlast heeft veroorzaakt.¹ Daarbij kunnen óók gedragingen in een andere gemeente een rol van betekenis spelen (ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:325). Meest bekende voorbeeld hiervan is de voetbalsupporter die bij uitwedstrijden de openbare orde verstoort.

Bij zogenoemde first offenders is géén sprake van een voorafgaand gedragspatroon. De ernstige vrees voor verdere verstoring vraagt dan mogelijk om extra onderzoek. Wél kan de ernst van het eerste incident van belang zijn. Als iemand de openbare orde ernstig verstoort, zonder dat sprake is van bijzondere omstandigheden die deze misdraging nog enigszins kunnen verklaren, mag worden aangenomen dat de kans op herhaling en dus de vrees voor verdere verstoring groot is. Er is voor de persoon in kwestie kennelijk weinig nodig om fors over de schreef te gaan.²

Als iemand in zijn geheel niet bekend is met verstoringen van de openbare orde, dan kan de vrees enkel blijken uit zeer concrete aanwijzingen. Denk aan gerichte uitlatingen

4. Bijzondere omstandigheden

Overlast kent vele verschillende oorzaken. Vaak genoeg is overlast slechts een fysiek waarneembare uiting van dieperliggende, persoonsgerichte problematiek. Lang niet altijd is een persoon die overlast veroorzaakt vrij in de keuze om daar mee te stoppen. Deze en andere bijzondere omstandigheden zijn van belang om zorgvuldig af te wegen én te vertalen naar de praktijk. De conclusie kan dan zijn dat het opleggen van een gebiedsverbod, ondanks de aanwezigheid van ernstige en/of voortdurende overlast, geen geschikt middel is. Met name bij verslavingsproblematiek en psychiatrische aandoeningen is hulpverlening meer effectief. Dit sluit overigens het opleggen van een gebiedsverbod niet uit; deze interventie kan bijdragen om hulpverlening minder vrijblijvend te maken. Het is van belang om daarover praktische afspraken te maken in de brede keten van zorg en veiligheid. De persoonsgerichte aanpak is daarvoor een geschikt middel.

1) Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3 (MvT), p. 6.

2) Kamerstukken II 2013/14, 33 882, nr. 6, p. 16.

5. Proportionaliteit en subsidiariteit

Het opleggen van een gebiedsverbod is een ingrijpende maatregel; een uiterst middel als andere, minder ingrijpende maatregelen niet geschikt zijn om de overlast voldoende te beteugelen. Er zijn situaties denkbaar waarin het opleggen van een last onder dwangsom een alternatieve stok achter de deur is. Deze maatregel levert géén beperking van de bewegingsvrijheid op. Daarnaast is de ontvanger zelf verantwoordelijk om te voorkomen dat hij of zij niet nogmaals de openbare orde verstoort én dus een dwangsom verbeurt.

Maar in die situaties die vragen om feitelijk optreden, gaat de voorkeur uit naar het opleggen van een gebiedsverbod. Daarbij mag het gebiedsverbod niet verder ingrijpen dan strikt noodzakelijk én mogen de nadelige gevolgen ervan (beperking bewegingsvrijheid) niet onevenredig zijn in verhouding tot de te dienen doelen (belang handhaving openbare orde). Bij het opleggen van een gebiedsverbod is altijd van belang om te bezien of:

De persoon in kwestie een bijzondere en noodzakelijke binding heeft met het voorgenomen verboden gebied en het besluit daar eventueel op aan te passen. Een bijzondere binding kan zijn de toegang tot een familielid, advocaat, hulpverlening, medici of religieuze instelling. In die gevallen zal het gebiedsverbod een corridor bevatten om de toegang tot het gebied in kwestie mogelijk te maken. De bewijsgrond in het aannemen van een bijzondere en noodzakelijke binding met het verboden gebied, ligt in eerste instantie bij de betrokkene. In dat verband kan gevraagd worden om bewijsstukken ter onderbouwing; Het gebiedsverbod kan worden begrensd tot een specifiek tijdsvenster waarop de overlast zich voor doet of dreigt te doen. Zo kan een gebiedsverbod voor enkel uitgaansavonden of specifieke evenementen gepast zijn. Het is dan onder die omstandigheden niet noodzakelijk om iemand ook op doordeweekse dagen uit een gebied te weren;

Kan worden volstaan met een kortdurend gebiedsverbod. Toepassing van de maximale termijn – in casus drie maanden aaneengesloten óf twee jaar met specifieke dagen – is in beginsel voor personen die structureel en over een langere periode de openbare orde verstoren. Zij die zich van gezag niks aantrekken en daarmee zorgen voor een onnodige belasting van de kostbare capaciteit van toezichthouders en politiefunctionarissen.

Hoofdstuk 2 – Juridisch kader

De noodbevoegdheden (noodbevel, noodverordening) buiten beschouwing gelaten, zijn er vier grondslagen op basis waarvan het mogelijk is een bestuurlijk gebiedsverbod op te leggen, namelijk:

- Artikel 172, derde lid, Gemeentewet;

Deze zogenoemde **lichte bevelsbevoegdheid** geeft de burgemeester de bevoegdheid om bevelen te geven bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees daarvan. Onder deze bevelen dus ook begrepen een gebiedsverbod.

Zoals de naam al doet vermoeden is de bevoegdheid geschikt voor lichte beperkingen van grondrechten. Het opleggen van een gebiedsverbod, een beperking van de bewegingsvrijheid (artikel 2, Protocol 4 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) is echter wel mogelijk via de lichte bevelsbevoegdheid. Bevelen met onomkeerbare gevolgen zijn te ingrijpend en komen niet overeen met de aard van lichte bevelsbevoegdheid

De lichte bevelsbevoegdheid is in het leven geroepen voor **acute openbare ordeproblematiek**, waarbij de geldende regelgeving – lokale verordeningen inbegrepen – niet voorziet in een passende bevoegdheid.³ Het gaat hierbij altijd om situaties die snel ingrijpen vereisen. Is dat niet het geval, dan kan de burgemeester veelal een andere bevoegdheid toepassen óf is niet in voldoende mate sprake van verstoring van de openbare orde (ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3689).

In relatie tot deze beleidsregel onderscheidt de lichte bevelsbevoegdheid zich voornamelijk vanwege de mogelijkheid om een gebiedsverbod op te leggen bij een ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde. De overige, hierna te noemen, grondslagen bieden pas de bevoegdheid om een gebiedsverbod op te leggen nadat een verstoring van de openbare orde heeft plaatsgevonden.

Onmiddellijke handhaving van de openbare orde

De lichte bevelsbevoegdheid kan tevens dienen als grondslag voor onmiddellijk en feitelijk handhaven van de openbare orde als in artikel 5:23 van de Algemene wet bestuursrecht (ABRvS 21 augustus 2019,

3) Kamerstukken I 1990/91, 19 403, nr. 64a, p. 8-9.

ECLI:NL:RVS:2019:2814). Het gaat daarbij om situaties waarbij feitelijk optreden direct noodzakelijk is om een einde te maken aan de overlast of gevaarstelling. Via een licht bevel is onder meer mogelijk een kortdurend gebiedsverbod mondeling kenbaar te maken waarna deze direct in werking treedt en handhaafbaar is. Het onmiddellijk en feitelijk handhaven van de openbare orde dient beperkt te worden opgevat.⁴ Ook is het zaak om een mondeling gegeven gebiedsverbod daarna alsnog zo snel mogelijk op schrift te stellen. Is vervolgens een langdurig of ruimer gebiedsverbod noodzakelijk, dan is een andere grondslag daarvoor geschikt.

Samengevat

Een gebiedsverbod op grond van de lichte bevelsbevoegdheid zal met name aan de orde zijn bij acute veiligheidskwesties, waarbij **direct optreden** gewenst of zelfs vereist is om de openbare orde (preventief) te handhaven. In alle andere gevallen zal een andere bevoegdheid waarschijnlijk meer passend zijn. Om een voorbeeld te geven: een familiale kwestie waarbij een ex-partner dreigend is naar overige gezinsleden en daarnaast al antecedenten heeft op (gewelds)incidenten. In die situatie mag van de overheid worden verwacht dat deze bescherming biedt aan de personen en goederen die gevaar lopen en is een licht bevel inhoudende een gebiedsverbod op zijn plaats. Deze **positieve verplichting** komt de overheid – en dus ook de burgemeester – toe op grond van artikel 2 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EHRM 27 juni 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0627JUD002227793 (Turkije/Ilhan)).

• Artikel 172a Gemeentewet;

Dit artikel is 1 september 2010 aan de Gemeentewet toegevoegd met de inwerkingtreding van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (hierna: Wet Mbveo). De Wet Mbveo is in de volksmond bekend als "de voetbalwet". Maar deze benaming doet tekort aan het ruime en praktijkgerichte toepassingsbereik van deze wet. De Wet Mbveo geeft de burgemeester, de officier van justitie én de rechter verschillende instrumenten die – behalve bij voetbalvandalisme – ook zijn in te zetten bij allerlei vormen van overlast. Zoals bijvoorbeeld wijkoverlast of uitgaansgeweld. De bevoegdheden uit artikel 172a Gemeentewet komen enkel de burgemeester toe. Deze kan namelijk een gebiedsverbod opleggen aan een persoon die:

1. Herhaaldelijk (meer dan één enkel geval) als individu of als onderdeel van een groep de openbare orde heeft verstoord;
2. Eenmaal als individu of als onderdeel van een groep de openbare orde ernstig heeft verstoord – zgn. first offender;
3. Bij een groepsgewijze (ernstige) verstooring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, hetgeen moet blijken uit een actieve, regisserende rol.

Een andere belangrijke voorwaarde voor het opleggen van een gebiedsverbod is een ernstige vrees dat de persoon in kwestie de openbare orde **opnieuw zal verstoren**. Met andere woorden: het gebiedsverbod op grond van artikel 172a Gemeentewet is daarmee pas in te zetten nadat een verstooring van de openbare orde heeft plaatsgevonden. Vanzelfsprekend telt mee dat een patroon van opeenvolgende openbare ordeverstoringen óók de ernstige vrees wekt voor herhaling.

Maatwerk

Ook biedt artikel 172a Gemeentewet de mogelijkheid om **maatwerk** te verrichten. In eerste instantie ten aanzien van de duur van het gebiedsverbod. Deze is op te leggen voor:

- een aangesloten periode van ten hoogste drie maanden, welke maximaal drie maal met een periode van ten hoogste drie maanden is te verlengen (in totaal dus maximaal twaalf maanden), of;
- vast te stellen tijdstippen of perioden, verspreid over ten hoogste negentig dagen binnen een tijdvak van ten hoogste twee jaar .

De **aaneengesloten periode** is geschikt voor situaties waarin continu vrees is voor verdere verstooring van de openbare orde, of dat deze verstooring zich in ieder geval niet concentreert op een specifiek moment. Dit laatste geldt wel voor de zogenoemde 90-dagen-termijn. Bij samenhang tussen wangedrag van een persoon én een specifiek moment, is het afdoende om het gebiedsverbod enkel op dat **specifieke moment** van kracht te laten zijn. Dit zorgt ervoor dat het gebiedsverbod niet verder ingrijpt dan strikt noodzakelijk. Voorbeelden van dergelijke situaties zijn thuiswedstrijden van de voetbalclub of uitgaansavonden of evenementen in de binnenstad. Het is niet nodig om iemand uit de buurt van het stadion of de binnenstad te weren op reguliere dagen.

Ook is het mogelijk een gebiedsverbod uit te breiden met een **meldplicht**. Deze verplicht de persoon, aan wie een gebiedsverbod is opgelegd, om zich fysiek of digitaal te melden op een locatie buiten het

4) Kamerstukken II 1993/43, 23 700, nr. 3 (MvT), p. 154.

verboden gebied. Dit geeft meer garantie om overtreding van het gebiedsverbod te voorkomen. De fysieke meldplicht kent praktische bezwaren in het toezicht en is in juridische zin een vergaande beperking van de bewegingsvrijheid.⁵ Dit geldt in veel mindere mate voor de **digitale meldplicht** die in vergaande ontwikkeling is. Dit kan de komende jaren dan ook een welkome versterking op het gehele instrumentarium vormen.

Koppeling met privaatrechtelijke maatregel

Het tweede lid van artikel 172a Gemeentewet geeft de mogelijkheid om een gebiedsverbod op te leggen aan een persoon aan wie al een soortgelijke maatregel is opgelegd door een privaatrechtelijke partij. Het mes snijdt aan twee kanten. Enerzijds kan een gebiedsverbod **een privaatrechtelijk verbod versterken**, anderzijds onderschrijft een dergelijk privaatrechtelijk verbod de noodzaak om óók een gebiedsverbod voor de openbare ruimte in de directe omgeving op te leggen.

Meest voor de hand liggende voorbeeld is het versterken van een **stadionverbod** (privaatrechtelijk) met een gebiedsverbod voor óók de omgeving (bestuursrechtelijk). Maar ook een privaatrechtelijk verbod tot het betreden van een horecabedrijf, evenement, school of hulpverleningsorganisatie komen hiervoor in aanmerking. Voor een gebiedsverbod op grond van artikel 172a Gemeentewet is meer nodig dan enkel verwijzen naar de privaatrechtelijke sanctie.⁶

Ketenvorming

Als genoemd omvat de Wet Mbveo meer dan enkel de bevoegdheid voor de burgemeester om een gebiedsverbod op te leggen. Ook de officier van justitie en de rechter hebben (opeenvolgende) bevoegdheden om overlast aan te pakken. Het gaat om een:

- gedragsaanwijzing van de officier van justitie, inhoudende een gebiedsverbod, inclusief meldingsplicht, contactverbod en/of begeleiding door hulpverlening – artikel 509hh Wetboek van Strafvordering;
- vrijheidsbeperkende maatregel van de strafrechter, inhoudende een gebiedsverbod, inclusief meldplicht, contactverbod en/of gebiedsgebod – artikel 38v Wetboek van Strafrecht.

In de context van deze beleidsregel gaat het te ver om hier de bevoegdheden van officier van justitie en strafrechter uit te schrijven. Maar wel relevant is achterliggende gedachte; het creëren van een **opeenvolgende keten** om overlast (door strafbare gedragingen) tegen te gaan én om hulpverlening meer toegankelijk – of in ieder geval minder vrijblijvend – te maken (Rb. Den Haag 20 juli 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:9198).

Deze **start met een gebiedsverbod** van de burgemeester. Overtreding hiervan is het negeren van een ambtelijk gegeven bevel en strafbaar gesteld in artikel 184 Wetboek van Strafrecht. Dit biedt de gelegenheid aan de officier van justitie om **op te volgen met een gedragsaanwijzing**. Voor zover sprake is van samenloop met het gebiedsverbod van de burgemeester komt deze laatste ter vervallen. De gedragsaanwijzing geldt ter overbrugging van de periode tot aan de zitting in de strafzaak. Uiteindelijk kan de strafrechter voor een langere periode **vrijheidsbeperkende maatregelen opleggen**, gericht op het voorkomen van de overlast en eventueel passende hulpverlening

Een dergelijke keten vraagt om inzet en capaciteit van gemeente, politie, openbaar ministerie en de rechtspraak. Het is goed om hiervan bewust te zijn en vooruitlopend daarop onderling **afspraken te maken over toezicht, naleving en opvolging**. In de praktijk zijn we bekend met gevallen waarin de hele keten is doorlopen. Dit kan nodig zijn in situaties waarin het alternatief is dat iemand overlast blijft veroorzaken, zonder zicht op het beëindigen ervan. Ook in die gevallen gaat veel capaciteit van gemeente en politie verloren. Echter ditmaal zonder dat perspectief op verbetering. Dan kan het opleggen van een gebiedsverbod – met de mogelijkheid om de gehele keten te doorlopen – toch een beter alternatief zijn.

Samengevat

Het gebiedsverbod uit artikel 172a Gemeentewet biedt gerichte mogelijkheden tegen uiteenlopende vormen van overlast. Deze is enkel op te leggen aan personen waartegen de ernstige vrees bestaat dat zij nogmaals de openbare orde (ernstig) verstoren. Is géén sprake van een eerdere verstoring van de openbare orde, dan is de lichte bevelsbevoegdheid de aangewezen bevoegdheid. Tot slot kan het gebiedsverbod uit artikel 172a Gemeentewet het begin zijn van een volwaardige keten. Het is daarom van belang om bij het opleggen voorafgaande afspraken te maken over toezicht, naleving en opvolging. Dit kan bijvoorbeeld door een concrete casus voor te leggen in de lokale gezagsdriehoek.

5) Kamerstukken II 2013/14, 33 382, nr. 3, p. 12 (MvT)

6) Kamerstukken I 2013/14, 33 882, D, p. 14.

- Artikel 2:18 Algemene Plaatselijke Verordening – gebiedsontzegging:

Ook lokale regelgeving biedt mogelijkheden om een persoon die de openbare orde verstoort tijdelijk uit een gebied te weren. En ook al spreekt artikel 2:18 Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) van een gebiedsontzegging, in essentie is het rechtsgevolg hetzelfde als bij het opleggen van een gebiedsverbod. Ook in het kader van deze bevoegdheid spreekt deze beleidsregel zodoende van gebiedsverbod.

Wél geldt een ander regime dan de hiervoor genoemde bevoegdheden uit de Gemeentewet. Die komt er in eerste instantie al op neer dat de bevoegdheid door de gemeenteraad aan de burgemeester is gegeven door deze op te nemen in de APV. Hiermee is sprake van een **dubbele democratische legitimatie**, wat in het geval van een ingrijpende bevoegdheid als een gebiedsverbod een pré is. Daar komt bij dat volgens de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit éérs gezocht wordt naar een bevoegdheid in lagere regelgeving zoals de APV.

Daar staat tegenover dat voor het ontgrendelen van de bevoegdheid uit artikel 2:18 APV een hoge juridische drempel geldt in vergelijking met andere bevoegdheden. Zo moet sprake zijn van een **strafbaar feit**. Daarnaast kent een eerste gebiedsverbod in zijn huidige vorm een begrenzing qua tijd van maximaal 24 uur.

Mandaat aan politie

Het opleggen van een 24-uurs-gebiedsverbod op grond van artikel 2:18, eerste lid, APV is door de burgemeester gemandateerd aan de politie. Hier zit dan ook met name de meerwaarde van een gebiedsverbod op grond van deze bevoegdheid. Namelijk dat politie in staat is om iemand acuut voor kortere periode te weren buiten reguliere kantoortijden. Daarvoor is nieuw, bijgevoegd formulier ontworpen. Als vervolgens een gebiedsverbod voor langere tijd gewenst is, dan kan daarvoor de bevoegdheid uit het tweede lid óf één van de andere aangewezen bevoegdheden worden gebruikt.

Strafbare feiten

Voor toepassing van deze bevoegdheid is vereist om in beleid vast te leggen welke strafbare feiten of pogingen daartoe aanleiding geven. Hier volgt een limitatieve opsomming:

- Negeren ambtelijk gegeven bevel (artikel 2:1 jo 6:1 APV);
- Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen (artikel 2:14 jo 6:1 APV);
- Drugsoverlast in de openbare ruimte (artikel 2:25-2:27 jo 6:1 APV);
- Opruiing artikel (artikel 131 Wetboek van Strafrecht);
- Openlijke geweldpleging (artikel 141 Wetboek van Strafrecht);
- Brandstichting (artikel 157 Wetboek van Strafrecht);
- Weerspannigheid (artikel 180-182 Wetboek van Strafrecht);
- Negeren bevoegd gegeven ambtelijk bevel (artikel 184 Wetboek van Strafrecht);
- Schennis van de eerbaarheid (artikel 285b Wetboek van Strafrecht);
- Belediging ambtenaar in functie (artikel 266 en 267 Wetboek van Strafrecht);
- Bedreiging (artikel 285 Wetboek van Strafrecht);
- Doodslag (artikel 287 Wetboek van Strafrecht);
- Mishandeling (artikel 300-303 Wetboek van Strafrecht);
- Afpersing (artikel 317 Wetboek van Strafrecht);
- Afdreiging (artikel 381 Wetboek van Strafrecht);
- Vernieling (artikel 350 en 351 Wetboek van Strafrecht);
- Straatschenderij (artikel 424 Wetboek van Strafrecht);
- Openbare dronkenschap (artikel 426 en 453 Wetboek van Strafrecht);
- Drugshandel (artikel 2 en 3 Opiumwet);
- Verboden wapenbezit (artikel 13, 26 en 27 Wet wapens en munitie);
- Verbod afsteken vuurwerk (artikel 2.3.1. Vuurwerkbesluit en artikel 2:41 jo 6:1 APV).

Samengevat

De bevoegdheid om een gebiedsverbod op te leggen op grond van artikel 2:18 APV is met name van **praktische meerwaarde**. Met name – maar niet uitsluitend – tijdens uitgaansavonden en in weekenden is het druk in de binnenstad en staat de openbare orde op zichzelf al onder druk. Personen die verantwoordelijk zijn bij overlast of – erger nog – (gewelds)incidenten leggen beslag op de spaarzame capaciteit van hulpverleners. Deze specifieke bevoegdheid geeft – in mandaat – de politie de mogelijkheid om iemand die de openbare orde verstoort voor maximaal 24 uur uit een specifiek gebied te weren. Dit voorkomt de situatie dat iemand op vrijdagavond de openbare orde verstoort, dat vervolgens op zaterdag weer doet. Mocht de ernst van het incident en/of de vrees voor verdere verstoring daar aan-

leiding toe geven, kan in de reguliere werkweek een gebiedsverbod voor langere tijd worden opgelegd via artikel 2:18, tweede lid of een andere bevoegdheid.

- Artikel 2:34 Algemene Plaatselijke Verordening – stadionomgevingsverbod .

Dit betreft de bevoegdheid om in het belang van de openbare orde aan iemand een gebiedsverbod op te leggen, geldend voor de omgeving van het stadion vanaf drie uur voor het vastgestelde aanvangstijdstip tot drie uur na afloop van voetbalwedstrijden.

Het belang van deze bevoegdheid is de afgelopen jaren, onder invloed van de Wet Mbveo, afgenomen. De meerwaarde is nog altijd wél dat dit een bevoegdheid betreft die door de gemeenteraad expliciet aan de burgemeester is gegeven – de hiervoor aangehaalde dubbele democratische legitimatie. Daarnaast staat het verboden gebied omschreven in artikel 2:34 APV; dit komt de rechtszekerheid en gelijkheid ten goede.

Wel is de bevoegdheid meer afgebakend dan die in artikel 174a Gemeentewet. Zo is artikel 2:34 APV **enkel van toepassing op voetbalgeweld**; in aanmerking voor een gebiedsverbod komt slechts diegene die op een wedstrijddag de openbare orde heeft verstoord in of nabij het stadion. Van een ernstige vrees voor verdere verstoering hoeft géén sprake te zijn. Dit maakt het opleggen van een gebiedsverbod op grond van dit artikel laagdrempeliger dan de equivalent uit artikel 172a Gemeentewet. Het lijkt dan ook logisch en praktisch om in volgorde bij voetbalgeweld éérs toepassing te geven aan het gebiedsverbod uit artikel 2:34 APV en – eventueel bij overtreding ervan – over te stappen op de bevoegdheid uit artikel 172a Gemeentewet. Dit komt ook overeen met de hiervoor genoemde gelaagdheid waarin éérs gezocht wordt naar een bevoegdheid in lagere regelgeving.

Samengevat

Zoals de naam al doet vermoeden richt het stadionomgevingsverbod uit artikel 2:34 APV zich puur en alleen op wangedrag bij voetbal. Binnen die scope is dit een meer laagdrempelige bevoegdheid om toe te passen dan het alternatief uit artikel 172a Gemeentewet.

Hoofdstuk 3 – Toepassing bevoegdheden

Hierna volgt een schematisch overzicht waarin een situatie wordt gekoppeld aan een bevoegdheid én duur van een op te leggen gebiedsverbod. Dit geeft inzicht in handelen en de verhouding tussen de diverse bevoegdheden onderling. De hiervoor genoemde bevoegdheden zijn heel divers toe te passen. Soms is het opleggen van een gebiedsverbod enkel gericht op handhaving van de openbare orde en het voorkomen van herhaling. In andere gevallen kan het gebiedsverbod óók de opmaat zijn naar hulpverlening, als onderdeel van een integrale en persoonsgerichte aanpak. Om tegemoet te komen aan deze diversiteit is het schematisch overzicht onderverdeeld in die categorieën die in de praktijk vaak aanleiding geven tot het opleggen van een gebiedsverbod.

Het schematisch overzicht is richtinggevend. Bijzondere feiten en omstandigheden – zoals ook genoemd in paragraaf 1.4 – kunnen aanleiding geven om af te wijken óf een andere maatregel op te leggen.

1. Zorg, veiligheid en jeugd (Casus op Maat)

Betreft gevallen waar overlast mede het gevolg is van (complexe) persoonsgerichte problematiek zoals psychische aandoeningen, verslavingsproblematiek of uitbuiting. In die gevallen is een brede aanpak gewenst waarbij de volledige keten zorg en veiligheid aansluit. Het enkel opleggen van een gebiedsverbod is vaak niet de sleutel tot een definitieve oplossing. Dit laat onverlet dat de overlast of de incidenten wel een ernstige breuk kunnen vormen op de openbare orde. Ook kan het opleggen van een gebiedsverbod helpend zijn om ruimte te bieden aan hulpverlening. Die wordt daarmee namelijk minder vrijblijvend.

Een bijzondere categorie van overlastgevers zijn **minderjarigen**. Met enige regelmaat zijn zij – al dan niet in groepsverband – de bron van veel overlast of meer ernstige incidenten. Maar van minderjarigen is algemeen bekend dat zij de gevolgen van gedrag nog niet volledig overzien. Bovendien spelen factoren als groepsdynamiek en onderlinge verhoudingen vaak een rol van betekenis. Dit vraagt om **extra inspanningen** in de wijze waarop we overlast door minderjarigen aanpakken. Daarin zal nóg meer de nadruk liggen op **preventie en praktische afspraken**. Denk aan individuele benadering door een jongerenwerker, een gesprek met (één van de) ouders/verzorgers of persoonsgerichte begeleiding naar sport, werk of school. Dit sluit bovendien aan bij de gezamenlijke doelen binnen het landelijke meerjarenpro-

gramma Preventie met Gezag. Als een gebiedsverbod gezien de omstandigheden onvermijdelijk is, dan zal in het opleggen ervan extra aandacht zijn voor de **leesbaarheid en begrijpelijkheid** van dit besluit.

Essentie gebiedsverbod

Rust brengen in situatie, ruimte bieden aan hulpverlening en eventueel strafrechtelijk onderzoek, op te leggen na afspraken met politie en OM over toezicht, handhaving en opvolging.

Duur gebiedsverbod

Maximaal drie maanden aaneengesloten, in het geval van een strafbaar feit is opvolging aan de strafrechten (gedragsaanwijzing OvJ en op zitting brengen). Daarna treedt burgemeester terug uit keten. Enkel nog verlengen als hulpverlening nog onvoldoende aansluiting vindt, maar nog wel sprake is van gevaarzetting.

Situatie	Bevoegdheid	Duur
Enkel de vrees voor ernstige verstoring openbare orde	172, derde lid, Gemeentewet	Maximaal 1 maand onafgebroken
Ernstige óf herhaaldelijke verstoring openbare orde, met ernstige vrees voor verdere verstoring.	172a Gemeentewet	1-3 maanden onafgebroken afhankelijk van de ernst, verlenging mogelijk bij aanhoudende gevaarzetting. Voorkeur voor een gezamenlijk weegmoment na de periode van één maand.

2. Voetbal gerelateerd geweld

Gevallen van wanordelijkheden in en rondom het voetbalstadion. Een op te leggen gebiedsverbod is als interventie te koppelen aan een brede pallet aan maatregelen, zoals een (landelijk) stadionverbod, strafrechtelijk onderzoek én de persoonsgerichte aanpak voetbalsupporters. Repressie stelt dan in staat om maatwerk te leveren.

Essentie gebiedsverbod

Het tegengaan van supportersgeweld door het handhaven van de openbare orde in en rondom het stadion. Verder versterken van een lokaal of landelijk stadionverbod. Ruimte bieden aan hulpverlening en eventueel strafrechtelijk onderzoek, op te leggen na afspraken met betaald voetbalorganisatie, politie en OM over toezicht, handhaving en opvolging.

Duur gebiedsverbod

Geldend voor verschillende specifiek te benoemen wedstrijddagen met daarbij een specifiek tijdsvenster voor én na de wedstrijd. Buiten deze momenten is dus geen sprake van een verboden gebied. Duur variërend van één specifieke wedstrijd bij enkel de vrees, tot maximaal een heel voetbalseizoen bij ernstige of herhaaldelijke verstoring. Een eventueel op te leggen (landelijk) stadionverbod is daarin eveneens bepalend. In uiterste, ernstige gevallen is een termijn van méér dan een heel voetbalseizoen mogelijk. In de nabije toekomst is het gebiedsverbod mogelijk aan te vullen met een (digitale) meldplicht om toezicht op naleving te vereenvoudigen.

Situatie	Bevoegdheid	Duur
Enkel de vrees voor ernstige verstoring	172, derde lid, Gemeentewet	Eén specifieke wedstrijd
Eerste verstoring openbare orde	2:34 Algemene Plaatselijke Verordening	Vijf thuiswedstrijden
Ernstige óf herhaaldelijke verstoring openbare orde met ernstige vrees voor verdere verstoring	172a Gemeentewet	Half tot maximaal heel voetbalseizoen, mede afhankelijk van eventueel op te leggen (landelijk) stadionverbod. Voorkeur voor een weegmoment na afloop van een voetbalseizoen.

3. Uitgaansgeweld

Tijdens uitgaansavonden en/of grootschalige evenementen in de openbare ruimte staat de openbare orde op zichzelf al onder druk. De aanwezigheid van personen, die door gedrag capaciteit van beveiliging, politie, bijzondere opsporingsambtenaren én toezichthouders belasten, is juist dan ongewenst. Een gebiedsverbod kan bijdragen aan een veiliger uitgaansleven. Deze is eventueel te koppelen aan een (collectief) horecaverbod.

Essentie gebiedsverbod

Gericht op het brengen van rust in de situatie en het doorbreken van een patroon van geweld en agressie door individuen tijdens uitgaansavonden of evenementen. Dit komt bovendien de capaciteit van politie, bijzondere opsporingsambtenaren, toezichthouders en beveiliging ten goede. Eventueel versterken van een (collectief) horecaverbod. Gebiedsverbod op te leggen na afspraken met politie, Stadstoezicht over toezicht, handhaving en opvolging.

Duur gebiedsverbod

Geldend voor verschillende specifiek te benoemen uitgaansavonden en/of evenementen. Buiten deze momenten is dus géén sprake van een verboden gebied. Duur variërend van 24 uur bij het ontbreken van ernstige vrees voor verdere verstoring, tot maximaal specifieke evenementendagen of uitgaansavonden gedurende een periode van drie maanden. In uiterste, ernstige gevallen is een termijn mogelijk waarbij de maximale wettelijke termijn van 90 dagen wordt benut.

Situatie	Bevoegdheid	Duur
Strafbaar feit dat acuut politieoptreden vereist	2:18 Algemene Plaatselijke Verordening	24 uur, acuut op te leggen door politie in mandaat
Enkel de ernstige vrees voor verstoring openbare orde	172, derde lid, Gemeentewet	Specifieke gelegenheid (evenement of uitgaansavond)
Ernstige of herhaaldelijke verstoring van de openbare orde met ernstige vrees voor verdere verstoring	172a Gemeentewet	Uitgaansavonden of evenementen voor de duur van één maand, d.w.z. circa 4 weekenden van 3 avonden.
Ernstige en herhaaldelijke verstoring van de openbare orde met ernstige vrees voor verdere verstoring.	172a Gemeentewet	Uitgaansavonden of evenementen voor de duur van drie maanden, d.w.z. circa 12 weekenden van 3 avonden.

4. Overige

Het is ondoenlijk en onwenselijk om alle gevallen uit te schrijven waarin het opleggen van een gebiedsverbod aan de orde kan zijn. In de hoofdstukken hiervoor staan de meest gangbare gevallen beschreven.

Een categorie die in deze beleidsregel wel bijzondere aandacht behoeft is de zogenoemde **online aan-gejaagde verstoring van de openbare orde**. Hierbij doet het ordeversturende gedrag zich voor in de digitale wereld, zoals appgroepen of op internetfora. Momenteel is landelijk een discussie gaande hoe om te gaan met deze online gedragingen. Vast staat immers dat zij wel degelijk een verstrend effect kunnen op de fysieke wereld. Initiatieven van de burgemeesters van Amsterdam en Utrecht om deze online gedragingen te bestrijden – zgn. online gebiedsverboden – hebben bij de rechter vooralsnog geen stand gehouden (Rb. Amsterdam 25 april 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:2351 resp. Rb. Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375).

Binnen 's-Hertogenbosch zijn we bekend met gevallen waarin online gedragingen leiden tot verstoringen van de openbare orde of op zijn minst de vrees daarvoor. Onze aanpak daarvan richt zich echter primair op het **verstrend effect in de fysieke wereld**, in plaats van de online gedragingen die daartoe aanleiding geven. Dit ook met oog op de effectiviteit en haalbaarheid van toezicht en handhaving.

Concreet: als online gedragingen de vrees wekken van een verstoring van de openbare orde in de fysieke wereld, dan kan een gebiedsverbod passend zijn om dat laatste te voorkomen. Hierbij opgemerkt dat online gedragingen mogelijk wél een strafbaar feit kunnen zijn.

Hoofdstuk 4 - Toezicht en handhaving

Het overtreden van een gebiedsverbod is een strafbaar feit. Voor zover het gebiedsverbod de APV als grondslag heeft (resp. gebiedsontzegging en stadionomgevingverbod), is overtreding ervan strafbaar gesteld in artikel 6:1 van de APV.

Overtreding van een gebiedsverbod dat berust op een wettelijke grondslag (artikel 172, lid 3, Gemeentewet, artikel 172a Gemeentewet of artikel 175 Gemeentewet), is strafbaar gesteld in artikel 184 Wetboek van Strafrecht. Het is óók mogelijk om bestuursrechtelijk te handhaven op overtreding van een gebiedsverbod. Bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom.

Politie, buitengewone opsporingsambtenaren en andere toezichthouders zien toe op de naleving van gebiedsverboden.

Als genoemd is een ordeverstrende gedraging vaak ook een strafbaar feit. De officier van justitie heeft een zelfstandige bevoegdheid om over te gaan tot vervolging, óók als door de burgemeester voor dezelfde gedraging een gebiedsverbod is opgelegd.

Hoofdstuk 5 – Overgangsregeling en citeertitel

Waarschuwingen en gebiedsverboden die reeds zijn opgelegd voor de inwerkingtreding van de beleidsregel, blijven van kracht gedurende een termijn van 12 maanden na bekendmaking.

Deze beleidsregel wordt aangehaald als “Beleidsregel inzet bestuurlijk gebiedsverbod gemeente ‘s-Hertogenbosch 2025”.

*De burgemeester,
Drs. J.M.L.N. Mikkers*