

Aan de raad van de gemeente  
LEIDSCHELDAM-VOORBURG

Datum 19 december 2006

Onderwerp Raadsvoorstel tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening (gebiedsontzeggingen Damlaan)

Categorie A

DIS Nummer 2006/32032

Portefeuillehouder Burgemeester

Behandeld door De heer Görtz 9099

Samenvatting Bepaalde groepen jongeren zorgen in het Damlaangebied te Leidschendam voor veel overlast in met name de weekenden in de avond- en nachtelijke uren. In aanvulling op het gebruikelijke politietoetreden wordt voorgesteld de overlast tegen te gaan door middel van zogenoemde gebiedsontzeggingen. Betrokkene krijgt dan een verbod van de burgemeester opgelegd om zich gedurende een bepaalde periode in een bepaald gebied te bevinden. Daartoe moet de Algemene plaatselijke verordening worden gewijzigd. Dit raadsstuk voorziet daarin.

## **1 Overlast uitgaansgebied Damlaan**

Al geruime tijd veroorzaken groepen jongeren op de Damlaan in Leidschendam flinke overlast in met name de weekenden in de avond- en nachtelijke uren. Deze "uitgaansoverlast" houdt verband met de aanwezigheid van diverse horecagelegenheden aan de Damlaan, met name Friends, het Huis van Oranje, de Heeren van Veer en KJ44. Het Huis van Oranje is een discotheek die veel speciale avonden organiseert, waaronder een R&B party op elke eerste vrijdagavond van de maand. Al deze gelegenheden sluiten op de zaterdag en zondagochtend om 02:00 uur.

Na sluitingstijd van de uitgaansgelegenheden is het op de Damlaan een drukte van jewelste. Vele honderden jongeren zijn rond dat tijdstip op zoek naar vervoer. Om de jongeren te vervoeren rijdt busmaatschappij Connexion tussen 01:30 en 02:45 uur tweemaal met een bus over de Damlaan. Tussen deze tijdstippen hangen de jongeren op en rondom de Damlaan rond in afwachting van de volgende bus. Hierbij zorgen zij voor veel overlast voor omwonenden.

Tot voor kort vormde ook de afwijkende sluitingstijd van shoarmazaak Tel Aviv een probleem. Die zaak hoefde pas om 03:00 uur te sluiten, met als gevolg dat men na sluitingstijd van de andere uitgaansgelegenheden massaal hiernaar toe trok en daar dan rondhing. Die sluitingstijd is inmiddels aangepast.

Een ander probleem is dat er gedurende de hele avond op de Damlaan en directe omgeving groepen jongeren aanwezig zijn, die in geen enkele gelegenheid meer mogen komen. Het betreft hier onder andere zgn. Lonsdale jongeren en een groep Marokkanen uit de wijk Prinsenhof. Zij zijn onderling en met anderen op zoek naar ruzie en dagen anderen uit tot een handgemeen. Van hun aanwezigheid gaat een dreigende houding uit.

Het gedrag van de jongeren laat zich kenschetsen door samenscholing, intimiderend groepsgedrag, geweldplegingen, kleine vechtpartijen, overtreding van het alcoholverbod, het doelloos ophouden in portieken van woningen en/of winkels, het belemmeren van de vrije doorgang, schreeuwen, wildplassen, en onvoorspelbare agressiviteit of het anderszins lastigvallen van anderen. Dit gedrag leidt voor bewoners en belanghebbenden (zoals winkelbedrijven) tot allerlei vernielingen en overlast en brengt bij omwonenden reële en concrete gevoelens van onveiligheid te weeg.

## **2 Optreden en inzet van politie tot nu toe**

Ter bestijding van de overlast treedt de politie in eerste instantie op met het uitdelen van bevelen aan degenen die zich misdragen. Het negeren van zo'n bevel is strafbaar volgens artikel 184 Wetboek van Strafrecht (WvSr). In de afgelopen tijd zijn op de Damlaan talloze aanhoudingen verricht voor het niet voldoen aan de gegeven bevelen.

Na de aanhouding wordt de verdachte overgebracht naar het bureau van politie. Daar wordt een aanhoudingsproces verbaal (pv) gemaakt en betrokkene wordt voor de rest van de nacht ingesloten, indien de officier van justitie daartoe besluit. De volgende dag wordt betrokkene nader gehoord door politieambtenaren, waarna betrokkene wordt heengezonden. Of het later tot een daadwerkelijk strafrechtelijke vervolging komt, hangt af van de beslissing van de officier van justitie. Veelal wordt een aantal overtredingen gecombineerd tot een vervolgingszaak. Niet zelden gaat er enige tijd overheen voordat betrokkene voor de rechter staat.

Per uitgaansavond kost de inzet van politie (toezicht en parate ME) ongeveer 40 uren, exclusief de tijd voor de afhandeling van de aanhoudingen. Per aanhouding kost dat nog eens 5 uren, van melding tot inzending van het pv.

### 3 Maatregelen

Pogingen om de overlast te verminderen zijn tot dusverre maar gedeeltelijk gelukt. Zo zijn de sluitingstijden van de betrokken zaken intussen geharmoniseerd, maar het probleem van de bussen is niet opgelost. Probleem is dat de busregeling gekoppeld is aan de rest van het zgn. nachtnet. Een verandering in de dienstregeling op één plek levert te veel aansluitingsproblemen elders op.

Wel succesvol gebleken zijn de regelmatige contacten tussen politie, gemeente, openbaar vervoerbedrijven en eigenaren/portiers van met name het Huis van Oranje en Friends. Doel van de gesprekken is niet alleen om de overlast terug te brengen in en rondom de Damlaan, maar ook in de nachtbussen. Zo mogelijk worden er bij speciale avonden extra bussen geregeld.

#### *Gebiedsontzeggingen*

Om de overlast verder te beteugelen is van politiezijde voorgesteld te gaan werken met zogenoemde gebiedsontzeggingen, ook wel verblijfsontzeggingen of verblijfsverboden genoemd. Bij een gebiedsontzegging krijgt een persoon die in een bepaald gebied in korte tijd relatief vaak overlast veroorzaakt het verbod om gedurende een bepaalde periode in dat gebied te komen. Concreet wordt voorgesteld de mogelijkheid te scheppen om met name de "harde kern" van overlast-veroorzakers in het Damlaangebied een dergelijke ontzegging te kunnen opleggen. Een gebiedsontzegging is bedoeld ter ondersteuning en handhaving van de openbare orde. Het is een bestuurlijke maatregel en geen strafopleggende. Invoering van de mogelijkheid om dergelijke maatregelen te kunnen opleggen, vergt derhalve instemming en medewerking van het college en de gemeenteraad.

Uit de rechtspraak blijkt dat wanneer sprake is van een min of meer structureel overlastprobleem, zoals i.c. de overlast in het Damlaangebied, een regeling van gebiedsontzeggingen zijn grondslag moet krijgen in een verordening van de gemeenteraad, hetgeen doorgaans betekent: in de Algemene plaatselijke verordening (APV).

In de voorgestelde regeling wordt allereerst een opsomming gegeven van wettelijke bepalingen die bij overtreding tot een gebiedsontzegging kunnen leiden. Ook wordt daarin de duur van een ontzegging vastgelegd. Tenslotte wordt geregeld dat de bevoegdheid om een gebiedsontzegging op te leggen, wordt toebedeeld aan de burgemeester, die exclusief belast is met ordehandhaving. De feitelijke uitvoering wordt vervolgens aan de politie gemandateerd (zie verder).

Het werken met gebiedsontzeggingen is overigens geen nieuw verschijnsel. Een aantal grote steden hanteert dit middel met wisselend succes tegen drugsoverlast in bepaalde wijken.

## 4 De regeling van de gebiedsontzegging

### 4.1 Voorwaarden voor toepassing

Het opleggen van een gebiedsontzegging is bedoeld om met name de harde kern van overlastveroorzakers te kunnen aanpakken. Bij deze groep gaat het niet om incidentele overtredingen, maar is sprake van *herhaald* openbare orde verstorend gedrag, waarbij waarschuwingen en eerdere bekeuringen en/of boetes geen effect hebben gehad.

Het opleggen van een gebiedsontzegging ter voorkoming en beteugeling van dit gedrag moet worden gezien als de inzet van een uiterst middel. Voor degene die de maatregel krijgt opgelegd, betekent dit per definitie een beperking van zijn grondrecht op bewegingsvrijheid. Vanwege de aard van dit middel mag het daarom slechts restrictief worden toegepast. In de APV en gebruiksinstructie is deze restrictieve toepassing op twee manieren zo nauwkeurig mogelijk nader uitgewerkt.

*A: Het moet gaan om overtreding van een of meer duidelijk omschreven openbare orde verstorende handelingen en gedragingen.*

De voorgestelde regeling in de APV bevat een opsomming van wettelijke bepalingen die daarvoor in aanmerking komen:

- Lokaalvredebreuk (art. 138 WvSr)
- Openlijke geweldpleging (art. 141 WvSr)
- Wederspanningheid (art. 180 WvSr)
- Niet voldoen aan een bevel of vordering (art. 184 WvSr)
- Belediging ambtenaar in functie (art. 266/267 WvSr)
- Bedreiging (art. 285 WvSr)
- Geweld tegen politie en/of burgers (art. 300/302 WvSr)
- Deelnemen vechterij (art. 306 WvSr)
- Vernieling en vandalisme (art. 350 WvSr)
- Baldadigheid (art. 424 WvSr)
- Dronken de orde verstoren (art. 426 WvSr)
- Openbare dronkenschap (art. 453 WvSr)
- Wapenbezit (art. 26 en 27 Wet Wapens en Munitie)
- Dealen (art. 2 en 3 Opiumwet)
- Samenscholing en ongeregeldheden (art. 2.1.1.1 APV)
- Overtreden van een gebiedsontzegging (art. 2.1.1.2, lid 7 APV)
- Ordeverstoring in een horecabedrijf (art. 2.3.1.7 APV)
- Hinderlijk gedrag op of aan de weg (art. 2.4.7 APV)
- Hinderlijk drankgebruik (2.4.8 APV)
- Hinderlijk gedrag bij of in gebouwen (art. 2.4.9 APV)
- Hinderlijk gedrag in voor publiek toegankelijke ruimten (art. 2.4.10 APV)

- Drugshandel op straat (art. 2.7.1 APV)

*B: Opleggen van een gebiedsontzegging mag pas na herhaalde overtreding en na een uitdrukkelijke waarschuwing.*

In de APV en in de gebruiksinstructie wordt dit als volgt concreet gemaakt:

- eerste overtreding: proces verbaal opmaken;
- tweede overtreding: tweede proces verbaal op maken en uitdrukkelijk waarschuwen dat bij derde overtreding een gebiedsontzegging wordt opgelegd;
- derde overtreding (binnen zes maanden na de eerste): wederom proces verbaal opmaken en gebiedsontzegging opleggen.

Wordt aan deze voorwaarden voldaan, dan mag worden geoordeeld dat het overlastgevend gedrag van dien aard en dusdanig ernstig is dat dit de toepassing van dit middel gewenst én gerechtvaardigd maakt.

Naast een restrictieve toepassing dient de oplegging zelf ook aan een aantal voorwaarden te voldoen. In de rechtspraak is daarover intussen een redelijk heldere lijn ontstaan. De belangrijkste voorwaarden zijn dat de opgelegde maatregel qua duur en gebiedsomvang proportioneel is en dat het mandaat aan de politie een strikt gebonden uitvoeringskarakter heeft.

## **4.2 Duur van de gebieds- of verblijfsontzegging**

Een gebiedsontzegging is een beschikking in de zin van art. 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de burgemeester dient derhalve de eisen voor zorgvuldige besluitvorming die de Awb stelt in acht te nemen. Zo moet betrokkene de gelegenheid krijgen om te worden gehoord (art. 4:8 Awb); voorts dient de burgemeester het besluit zorgvuldig voor te bereiden, te motiveren en tot een proportionele maatregel te besluiten (art. 3:2 en 3:4 Awb). Dit betekent dat de burgemeester concrete incidenten, met tijdstip en plaats waar deze plaatsvonden, aan zijn besluit ten grondslag moet leggen. Deze incidenten behoren een rechtvaardiging te zijn voor de duur van de verblijfsontzegging en de omvang van het gebied waarvoor de ontzegging geldt.

Dat laatste is, behalve voor de proportionaliteit, ook relevant met het oog op het verbod van misbruik van bevoegdheid (art. 3:3 Awb). Een verblijfsontzegging heeft als doel het herstellen van de openbare orde en het voorkomen van nieuwe ordeverstoringen in een bepaald gebied. Het heeft dus naast een reparatoir karakter, tevens een preventief karakter, maar het is geen sanctie. Het mag ook geen sanctie zijn, aangezien de burgemeester niet de bevoegdheid heeft een dergelijke sanctie op te leggen. De ontzegging verliest echter het reparatoire karakter en wordt een sanctie als de verblijfsontzegging in relatie tot de concrete gedragingen onevenredig is.

In de praktijk hebben gemeenten in hun APV doorgaans een regeling opgenomen die uit twee gedeelten bestaat. Naast een verblijfsontzegging voor relatief korte duur (8 tot 48 uur) is – voor herhaald wangedrag - meestal ook een ontzegging voor langere termijn (twee weken tot drie maanden) geregeld. Bij het gebruik van dergelijke vaste APV-termijnen dient de burgemeester in elk concreet geval aannemelijk te maken dat betrokkene binnen de opgelegde termijn zonder een verblijfsverbod in het desbetreffende gebied wederom de orde zou verstoren. Dit geschiedt veelal door de frequentie, plaats en aard van eerdere ordeverstoringen in het besluit te vermelden en op basis daarvan te concluderen dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de desbetreffende verblijfsontzegging nodig is in het concrete geval.

Toegepast op de voorliggende situatie stellen wij uw raad voor de duur van de gebiedsontzegging *bij een eerste oplegging* te beperken tot maximaal 2 weekenden, met als verdere begrenzing dat het verbod in een weekend alleen geldt voor de risicovolle avond en nachtelijke uren, dat wil zeggen voor de tijden tussen 20.00 uur en 05.00 uur. Met deze keuze kan naar ons oordeel enerzijds voldoende effectief worden voorkomen dat degene die zich misdragen de dag of het weekend erna opnieuw de confrontatie zoeken met hun slachtoffers, en anderzijds wordt met deze keuze recht gedaan aan het karakter van de maatregel en de eis van proportionaliteit.

Bij herhaling van het wangedrag of overtreding van de gebiedsontzegging moet een zwaardere maatregel kunnen worden opgelegd. Voor die situatie stellen wij uw raad voor te bepalen dat degene aan wie een eerste gebiedsontzegging is opgelegd en die zich vervolgens binnen zes maanden opnieuw schuldig maakt aan wangedrag danwel de eerste gebiedsontzegging negeert, een tweede gebiedsontzegging wordt opgelegd van 6 weekenden.

#### **4.3 Gebied**

De eis van proportionaliteit betekent ook dat het gebied waar het verbod geldt niet onevenredig of onnodig groot mag zijn. Het door de burgemeester aan te wijzen gebied zal zich beperken tot de Damlaan en de directe omgeving.

#### **4.4 Mandaat en gebruiksinstructie aan politie**

Voor vrijwel alle gemeentewettelijke openbare orde bevoegdheden van de burgemeester geldt dat hij deze bevoegdheden wegens de aard daarvan niet zomaar mag mandateren aan (politie)ambtenaren. Voor de uitvoering van raadsbesluiten (APV-regeling) ligt dat wezenlijk niet anders. De Gemeentewet bepaalt weliswaar dat de burgemeester politieambtenaren kan machtigen in zijn naam besluiten te nemen of andere handelingen te verrichten (art. 177 Gemeentewet), maar voor openbare orde bevoegdheden heeft de rechtspraak hier uitdrukkelijk voorwaarden en grenzen aan gesteld. Volgens vaste jurisprudentie mag mandatering aan politieambtenaren alleen in de vorm van een “zeer gebonden uitvoeringsmandaat”: aan de hand van een gedetailleerde instructie die de

politie geen beoordelings- of beleidsvrijheid laat, kan de politie verblijfsontzeggingen afgeven namens de burgemeester.

Na inwerkingtreding van de gewijzigde APV zal de burgemeester een mandaatbesluit nemen en een gebruiksinstructie gebiedsontzeggingen vaststellen. Na openbare bekendmaking van besluit en instructie is de regeling van de gebiedsontzeggingen operationeel. Een concept mandaatbesluit en gebruiksinstructie is ter kennisname aan uw raad bijgevoegd.

## **5 Handhaving en rechtsbescherming**

Bij herhaald wangedrag binnen zes maanden of bij overtreding van de (eerste) verblijfsontzegging wordt een tweede ontzegging opgelegd voor de duur van 6 weekenden.

Daarnaast kan het Openbaar Ministerie de overtreding strafrechtelijk aanpakken. Overtreding van een gebiedsontzegging is op twee manieren strafbaar gesteld. Op de eerste plaats wordt in de APV zelf geregeld dat overtreding van de gebiedsontzegging strafbaar is (art. 6.1 APV en art. 154 Gemeentewet). Daarnaast kan het overtreden van een gebiedsontzegging worden aangemerkt als een opzettelijk niet voldoen aan een bevoegd gegeven bevel, hetgeen strafbaar is op grond van artikel 184 WvSr. Het Openbaar Ministerie heeft laten weten dat ingestuurde processen-verbaal met betrekking tot overtredingen van gebiedsontzeggingen op de gebruikelijke manier zullen worden vervolgd.

Omdat een opgelegde gebiedsontzegging juridisch een beschikking is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, kan degene die het met die beschikking niet eens is, een bezwaarschrift indienen bij de burgemeester, eventueel aangevuld met een verzoek aan de president van de rechtbank om een voorlopige voorziening.

## **6 Instemming driehoeksoverleg**

Over dit raadsvoorstel en de voorgenomen uitvoering daarvan is overleg gevoerd in het lokale driehoeksoverleg van 7 december jl. Politie en justitie hebben aangegeven te kunnen instemmen met de wijze waarop de bevoegdheid tot het opleggen van gebiedsontzeggingen zal worden uitgeoefend, zoals opgenomen in het Mandaatbesluit, de beleidsregels en gebruiksinstructie voor politie.

## **7 Planning en communicatie**

Het raadsbesluit waarmee de APV wordt gewijzigd, zal op de gebruikelijke manier worden bekendgemaakt in de Gemeenterubriek en zal voor een ieder ter inzage worden gelegd.

Nadat aldus de grondslag voor de gebiedsontzeggingen in werking zal zijn getreden, kan de burgemeester vervolgens zijn bevoegdheid mandateren door vaststelling van het Mandaatbesluit en de bijbehorende beleidsregels en gebruiksinstructie. Na openbare bekendmaking daarvan is de regeling operationeel.

Naast deze formele bekendmakingen, nodig voor de juridische inwerkingtreding, zal de nieuwe maatregel ook op een meer rechtstreekse en aansprekende wijze onder de aandacht worden gebracht.

Hierbij moet worden gedacht aan publicaties op de gemeentelijke website "Veiligheid Voorop" (gemeentelijk veiligheidsloket), persberichten en eventueel een interview met de burgemeester in zijn hoedanigheid van portefeuillehouder. De onderhavige maatregel sluit aan bij algehele aanpak om overlastsituaties in de openbare ruimte van de gemeente terug te dringen en beheersbaar te maken. Zo is recentelijk het aantal gebieden waar een verbod op het nuttigen van alcoholische dranken binnen de gemeente geldt uitgebreid. Evenals bij deze laatste maatregel zal in overleg met Team Communicatie expliciet aandacht worden besteed aan de communicatie richting de doelgroep en de overige inwoners van de gemeente.

## **8 Voorstel**

Wij stellen uw raad voor een regeling inzake gebiedsontzeggingen in de APV op te nemen door vaststelling van bijgaand concept raadsbesluit.

Het college van Leidschendam-Voorburg,

A. Thijssen  
secretaris

mr. M.A.P. van Haersma Buma  
burgemeester



**Bijlage(n)**

<b>nr.</b>	<b>datum</b>	<b>onderwerp</b>
1	19 december 2006	Mandaatbesluit, beleidsregels en gebruiksinstructie gebiedsontzeggingen