

Notitie samenscholingsverbod en ongeregelheden

Het samenscholingsverbod staat op dit moment flink in de publieke en vooral de bestuurlijke belangstelling. Het instrument wordt meer en meer door gemeenten ontdekt en gebruikt als instrument om (ernstige) overlast en / of crimineel gedrag van probleemjongeren in woonwijken tegen te gaan. Over de betekenis en het juist toepassen van het samenscholingsverbod bestaan in de praktijk de nodige misverstanden. Met deze korte notitie wordt getracht om meer helderheid te verschaffen.

Juridisch kader

In de Algemene Plaatselijke Verordening Helmond 2008 (kortweg: APV) is - in navolging van de model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) - een bepaling opgenomen ter bestrijding van samenscholingen en ongeregelheden. Het artikel luidt als volgt:

Artikel 2.1.1.1 Samenscholingen en ongeregelheden

- 1. Het is verboden op een openbare plaats deel te nemen aan een samenschooling, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot ongeregelheden.*
- 2. Hij die op een openbare plaats aanwezig is bij enig voorval waardoor er wanordelijkheden ontstaan of dreigen te ontstaan, of bij een tot toeloop van publiek aanleiding gevende gebeurtenis waardoor er ongeregelheden ontstaan of dreigen te ontstaan, dan wel zich bevindt in of aanwezig is bij een samenschooling, is verplicht op een daartoe strekkend bevel van een ambtenaar van politie zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen.*
- 3. Het is verboden zich te begeven of te bevinden op openbare plaatsen die door of vanwege het bevoegde bestuursorgaan in het belang van de openbare veiligheid of ter voorkoming van ongeregelheden zijn afgezet.*
- 4. De burgemeester kan ontheffing verlenen van het in het derde lid gestelde verbod.*
- 5. Het bepaalde in de voorgaande leden geldt niet voor betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de Wet openbare manifestaties.*

Het begrip “**samenschooling**” is ontleend aan artikel 186 van het Wetboek van Strafrecht: “*Hij die opzettelijk bij gelegenheid van een volksoploop¹ zich niet onmiddellijk verwijdert na het derde door of vanwege het bevoegde bestuursorgaan gegeven bevel, wordt als schuldig aan deelneming aan samenschooling, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie*”.

¹ *Van een volksoploop in bovengenoemde zin is sprake als een menigte zich verzamelt en de desbetreffende personen een dreigende houding aannemen of (kennelijk) kwade bedoelingen hebben. Daadwerkelijke verstoring van de openbare orde hoeft daarbij (nog) niet aan de orde te zijn.*

Betekenis

Artikel 2.1.1.1 APV is een instrument dat bedoeld is om bij een volksoploop, (dreigende) ongeregelde heden en wanordelijkheden groepen te doen verspreiden, zowel ter voorkoming van escalatie van de gebeurtenissen in een gebied of deel van de gemeente als ter bescherming van omstanders, voorbijgangers en inwoners. Deze bepaling maakt het voor de politie potentiële ordeverstoorders aan te houden zonder dat er een strafbaar feit op grond van het Wetboek van Strafrecht is gepleegd.

In sommige gemeenten, die net zoals Helmond beschikken over een samenscholingsverbodsbepaling naar model van de VNG, zijn in het verleden door de betreffende burgemeesters gebieden aangewezen teneinde de verbodsbepaling te activeren. De APV biedt voor een dergelijk uitvoeringsbesluit géén enkele juridische grondslag. De politie is rechtstreeks bevoegd. Dat neemt niet weg dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de handhaving en de politie in dat kader aanwijzingen kan geven.

Afbakening

Het samenscholingsverbod c.a. in de Helmondse APV heeft rechtstreekse werking en richt zich tot een ieder, voorzover wordt voldaan aan het bepaalde in het eerste lid. Vanzelfsprekend is de bepaling niet van toepassing op het "normaal" samenkomen van jongeren in woonwijken, waar - qua openbare orde problematiek - niets of weinig aan de hand is. Er zal hoe dan ook (objectief gezien) sprake moeten zijn van (dreigende) versterking van de openbare orde. Dit laatste zal telkens feitelijk vastgesteld dienen te worden aan de hand van uiterlijke verschijningsvormen en gedragingen, mede bezien in samenhang met de plaatselijke omstandigheden. Zie ook Rechtbank Utrecht, 13-02-2008 LJN: BC 4162, parketnr. 16/436623-07 (Samenscholingsverbod Kanaleneiland-Noord).

Het samenscholingsverbod moet onderscheiden worden van het groepsverbod zoals opgenomen in de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Een dergelijk (opgelegd) groepsverbod geldt voor specifieke personen van wie het niet gewenst is dat hij / zij zich in een groep ophoudt. Bij overtreding van het verbod is alleen diegene aan wie het verbod is opgelegd strafbaar. Bij een samenscholingsverbod geldt het verbod voor alle deelnemers en kan iedere overtreder van het verbod worden aangehouden.

Handhavingsbeleid

Het is vanuit het oogpunt van subsidiariteit en proportionaliteit wenselijk de inzet van artikel 2.1.1.1 APV Helmond 2008 te beperken tot die situaties waarin dat evenredig is tot de feiten en omstandigheden. Zoals hiervoor reeds is aangegeven is de burgemeester verantwoordelijk voor de handhaving en kan deze de politie daaromtrent aanwijzingen geven.

Inzet van het artikel (door de politie) is aan de orde wanneer wordt voldaan aan de volgende **criteria**:

1. het moet gaan om een kwetsbaar gebied. Hiervan is sprake wanneer het gebied vanuit het oogpunt van openbare orde al enige tijd onder druk staat;

2. dat de openbare orde onder druk staat moet in ieder geval blijken uit politierapportages en eventueel wijkaanpak, meldingen van bewoners en informatie van deskundigen;
3. inzet van andere instrumenten hebben niet het beoogde effect gehad. Hierbij kan worden gedacht aan artikelen uit de APV (zoals de artikelen 2.4.7, 2.4.8, 2.4.9, 2.4.10 en 2.4.10a) en het Wetboek van Strafrecht (zoals de artikelen 424, 426bis, 431 en 461);
4. de veiligheidspartners binnen de lokale driehoek (burgemeester, Openbaar Ministerie en politie) overeenstemming hebben bereikt om het instrument in te zetten in een afgebakend gebied en gedurende een bepaalde periode;
5. er sprake is van groepsvorming van vier of meer personen;
6. er een waarschuwingfase is geweest waarbij individuen door de politie zijn aangesproken;
7. er van de zijde van de gemeente voorafgaand ruchtbaarheid is gegeven aan de daadwerkelijke handhaving van artikel 2.1.1.1 APV;

Buiten de bovengenoemde criteria om kan en mag de politie verbaliseren (bij overtreding van artikel 2.1.1.1, eerste lid), de bevelen geven en overgaan tot aanhouding (bij overtreding van artikel 2.1.1.1, tweede lid) voor zover er een spoedeisend belang is. Hiervan is sprake wanneer de situatie op een bepaald dermate ernstig en urgent is, dat inzet van dit instrument noodzakelijk en proportioneel is. De politieambtenaar in kwestie stemt zo mogelijk eerst e.e.a. af met diens direct leidinggevende.

Status notitie

Deze notitie heeft niet de status van beleidsregel en wordt ook niet gepubliceerd. Beleidsregels binden immers het bevoegd gezag bij de uitoefening van bestuursbevoegdheden. In het onderhavige geval is het aan de politie om het instrument in te zetten, voor zover wordt voldaan aan de omstandigheden als geschetst in het overeenkomstige artikel uit de APV. Dat neemt niet weg dat het hier een artikel betreft dat qua werkingssfeer de burgemeester regardeert. Om te voorkomen dat het artikel te pas en te onpas wordt ingezet zijn er criteria ontwikkeld. Deze criteria moeten worden beschouwd als richtlijnen waarmee de politie rekening dient te houden. Benadrukt zij dat zich plotseling omstandigheden kunnen voordoen dat inzet van het artikel noodzakelijk en proportioneel is. Ook dan moet de politie de mogelijkheden hebben om gebruik te kunnen maken van het samenscholingsverbod als instrument ter handhaving van de openbare orde.

HJ / HR - BV.BJZ 17 oktober 2011.