

Le maire puissant

De ongekende macht van de burgemeester.



Auteur: Amina Bouchtaui
Opdrachtgever: Gemeente Waalwijk

Januari 2013, Tilburg

Le maire puissant

De ongekende macht van de burgemeester.

Auteur:	Amina Bouchtaui
Studentnummer auteur:	2024395
Afstudeerperiode:	September 2012- januari 2013
Opdrachtgever:	Gemeente Waalwijk
Afstudeermentor:	Drs. F. Opperman
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool, locatie Tilburg
Afstudeerdocent:	Mr. W.J.H. Struijaart
Tweede afstudeerdocent	mr. E. Koene

Januari 2013, Tilburg

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	6
1.1 De Gemeente Waalwijk.....	6
1.2 Specifieke openbare orde en veiligheidsbevoegdheden	6
1.3 Doelstelling	8
1.4 Doelgroep.....	8
1.5 Vraagstelling.....	8
1.6 Methodiek.....	8
1.7 Opbouw onderzoeksrapport	9
Hoofdstuk 2	10
2.1 Burgemeester	10
2.2 Gemeentewet	10
2.3 Handhaving openbare orde	11
2.4 Veiligheid.....	11
2.5 Deelconclusie	11
Hoofdstuk 3	13
3.1 Veiligheidsrisicogebied	13
3.1.1 Historie	13
3.1.2 Vereisten	13
3.1.3 Proportionaliteit en subsidiariteit	14
3.1.4 Privacy	14
3.2 Cameratoezicht	15
3.2.1 Historie	15
3.2.2 Vereisten	15
3.2.3 Proportionaliteit en subsidiariteit	16
3.2.4 Privacy	16
3.3 MVBEO.....	16
3.3.1 Historie	16
3.3.2 Vereisten	17
3.4 Begeleiding kinderen onder de 12 jaar	18
3.5 Toezicht openbare samenkomsten, gemakkelikheden en voor publiek openstaande gebouwen en bijbehorende erven.....	18
3.5.1 Vereisten	18
3.5.2 Proportionaliteit	19
3.6 Het sluiten van woning wegens openbare orde e.d.	19
3.6.1 Historie	19
3.6.2 Vereisten	19
3.6.3 Proportionaliteit en subsidiariteit	20
3.6.4 Privacy	20
3.6.5 Beheer woning	20
3.6.6 Ontheiligen	21
Hoofdstuk 4	21
4.1 Veiligheidsrisicogebied	22
4.2 Cameratoezicht	22
4.3 MVBEO.....	26
4.4 MVBEO begeleidingsplicht kinderen onder twaalf jaar	29
4.5 Toezicht openbare samenkomsten en gemakkelikheden en bijbehorende erven	29

4.6	Sluiten woning.....	29
4.7	Deelconclusie	31
Hoofdstuk 5		32
5.1	Veiligheidsrisicogebied	32
5.2	Cameratoezicht	32
5.3	MVBEO.....	32
5.4	MVBEO begeleidingsplicht kinderen onder twaalf jaar	33
5.5	Toezicht openbare samenkomsten, gemakkelikheden en bijbehorende erven	33
5.6	Sluiten woning.....	33
5.7	Deelconclusie	33
Hoofdstuk 6		34
6.1	Overlastgevend probleemgezin	34
6.2	Confrontatie supporters.....	35
6.3	80 van de Langstraat.....	36
6.4	Deelconclusie	37
Hoofdstuk 7		38
7.1	Lichte bevelsbevoegdheid	38
7.2	Extra jurisprudentie	38
7.2.1	<i>Jurisprudentie veiligheidsrisicogebied.....</i>	38
7.2.2	<i>Jurisprudentie cameratoezicht.....</i>	38
7.2.3	<i>MVBEO Jurisprudentie</i>	39
7.2.4	<i>Jurisprudentie omtrent toezicht openbare samenkomsten gemakkelikheden en bijbehorende erven</i>	39
7.2.5	<i>Jurisprudentie sluiten woning</i>	40
7.3.	Aandachtspunten	40
7.3.1	<i>Aanwijzen veiligheidsrisicogebied</i>	40
7.3.2	<i>Sluiten woning.....</i>	40
Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen		42
8.1	Conclusies	42
8.2	Aanbevelingen	43
Literatuurlijst.....		41

Bijlagen

Bijlage A	Besluit cameratoezicht Raadhuisplein
Bijlage B	Besluit cameratoezicht RKC Waalwijk stadion
Bijlage C	Beleidsregels gemeente Waalwijk Wet MBVEO
Bijlage D	Besluit MBVEO
Bijlage E	Besluit aanwijzing veiligheidsrisicogebied gemeente Amsterdam
Bijlage F	Besluit cameratoezicht gemeente Roosendaal
Bijlage G	Format besluit aanwijzen veiligheidsrisicogebied

Samenvatting

De burgemeester heeft specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet. De burgemeester kan gebruik maken van de bevoegdheden om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, cameratoezicht te laten plaatsen, een bevel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, een bevel aan de gezaghouder om het kind onder de twaalf jaar te begeleiden, toezicht te houden op openbare vermakelijkheden en samenkomsten en de daarbij behorende erven en het sluiten van een woning. Om gebruik te maken van deze bevoegdheden dient de burgemeester rekening te houden met de wettelijke voorwaarden, jurisprudentie, de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het recht op privacy. In de gemeente Waalwijk is er gebruik gemaakt van de bevoegdheden om cameratoezicht te plaatsen en om een Maatregel Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast (hierna: MBVEO) bevel af te geven. Op één locatie in de gemeente Waalwijk is er cameratoezicht geplaatst. Er is hier echter niet aan het kenbaarheidvereiste voldaan en de plaatsingsduur die in het besluit is opgenomen is verstreken. Er kan gebruik worden gemaakt van specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet in probleemsituaties waarbij er sprake is van een overlastgevend probleemgezin of een gewelddadige confrontatie tussen voetbalsupporters of als er een evenement zoals de 80 van de Langstraat wordt verstoord. Bij de probleemsituatie, waarbij een gezin de openbare orde- en veiligheid verstoort, kan er gebruik worden gemaakt van de volgende specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden: cameratoezicht, MVBEO, MVBEO begeleidingsplicht voor gezaghouders van kinderen onder de twaalf jaar en het sluiten van een woning. Bij de probleemsituatie van een gewelddadige confrontatie tussen voetbalsupporters, kan er gebruik worden gemaakt van de volgende specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden: aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied, cameratoezicht, MVBEO en MVBEO begeleidingsplicht voor gezaghouders van kinderen onder de twaalf jaar. Bij de probleemsituatie waarbij een evenement zoals de 80 van de Langstraat wordt verstoord, kan van de volgende specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden gebruik worden gemaakt: aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied, MVBEO en MVBEO begeleidingsplicht voor gezaghouders van kinderen onder de twaalf jaar. Alvorens de burgemeester overweegt gebruik te maken van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet, dient de burgemeester te onderzoeken of het mogelijk is om een lichtere maatregel op te leggen. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door een bevel op grond van de lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet. Indien de burgemeester toch besluit om gebruik te maken van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden, is het belangrijk dat er wordt voldaan aan de juridische voorwaarden. De gemeente dient ervoor te zorgen dat het cameratoezicht rechtmatig is. Dit kan door het toezicht kenbaar te maken door middel van borden en door de plaatsingsduur in het besluit te verlengen.

Hoofdstuk 1 Inleiding

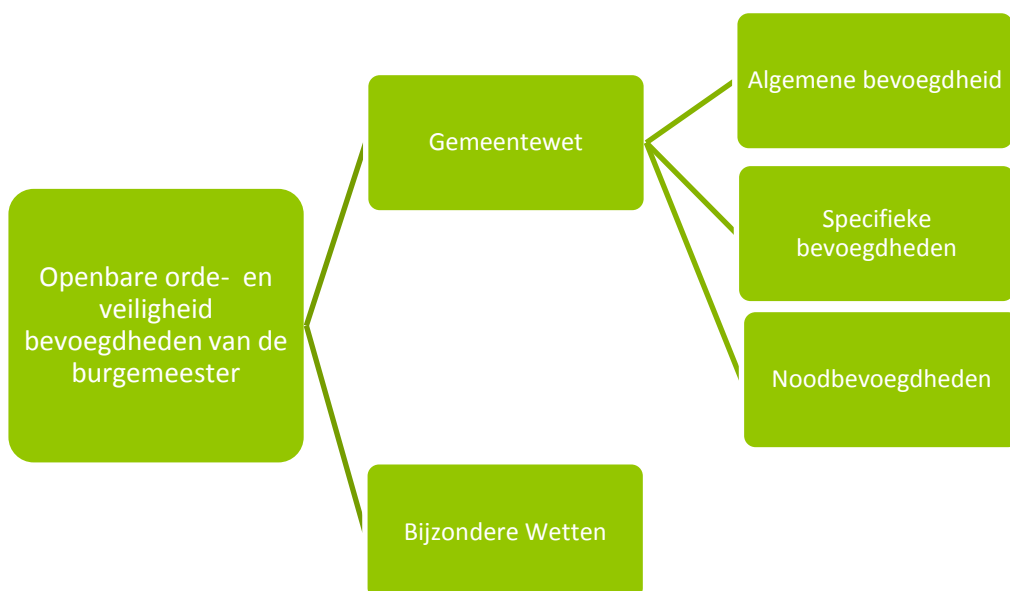
1.1 De Gemeente Waalwijk

Waalwijk is een stad in de provincie Noord-Brabant met ruim 46.000 inwoners. In totaal zijn er ruim 400 medewerkers werkzaam voor de Gemeente Waalwijk.¹ De werkzaamheden worden uitgevoerd door medewerkers van zeven afdelingen. De afdeling Leefbaarheid Toezicht en Handhaving is verantwoordelijk voor het toezicht en handhaving en de bevordering van de leefbaarheid in de gemeente Waalwijk. Deze afdeling heeft opdracht gegeven voor dit onderzoek. De afdeling Leefbaarheid Toezicht en Handhaving is onderverdeeld in twee teams: team Vergunningverlening en Belasting en team Leefbaarheid, Toezicht en Handhaving. Op de afdeling Leefbaarheid Toezicht en Handhaving werken ongeveer 50 medewerkers. Drie van de vijftig medewerkers zijn werkzaam als jurist.

1.2 Specifieke openbare orde en veiligheidsbevoegdheden

De burgemeester kan gebruik maken van de openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden om de openbare orde en veiligheid te handhaven. De openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden van de burgemeester zijn in verschillende wetten opgenomen. De burgemeester heeft openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet, de Opiumwet, Wet tijdelijk huisverbod, Wet openbare manifestaties, Wet publieke gezondheid, Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, Wet veiligheidsregio's, Wetbevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur en de Drank- en Horecawet. De openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden die op grond van de Gemeentewet aan de burgemeester zijn toegewezen kunnen worden onderverdeeld in de algemene bevoegdheden, de specifieke bevoegdheden en de noodbevoegdheden (afbeelding 1).

Afbeelding 1.1 Schema Openbare orde en veiligheidsbevoegdheden van de burgemeester.



¹ <<http://www.waalwijk.nl/Pub/Home/Actueel/Vacatures/Vacatures-Veelgestelde-vragen.html>> 14 september 2012.

Er zijn een aantal denkbare situaties waarin het zeer waarschijnlijk is dat de burgemeester gebruik zou maken van de openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden. Hieronder worden een aantal (fictieve) probleemsituaties geschetst waarbij de openbare orde- en veiligheid ernstig kan worden verstoord en waarbij toepassing van de openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden van de burgemeester noodzakelijk kan zijn.

Probleemgezin

De gemeente Waalwijk heeft al een aantal jaren te maken met een probleemgezin. Dit gezin vertoont aanhoudend asociaal gedrag, waardoor de openbare orde en veiligheid regelmatig word verstoord. Voorbeelden van de asociale gedragingen zijn, bedreiging, intimidatie openlijke geweldpleging, vernieling en verkeerd parkeren. De gemeente heeft op meerdere manieren geprobeerd om de overlast te stoppen. Op dit moment is de overlast door het gezin na meerdere waarschuwingsgesprekken nog niet gestopt. Het gezin lijkt het gedrag niet aan te willen passen.

RKC Waalwijk

RKC Waalwijk heeft net als iedere voetbalclub wel eens te maken met voetbalsupporters die zich misdragen. Op 23 maart 1997 speelde Ajax in Waalwijk en Feyenoord in Alkmaar. De politie beschikte over informatie dat de supporters van de clubs het voornemen hadden om elkaar te treffen op een vooraf nog niet bekende locatie. De supporters troffen elkaar bij Beverwijk, waar vervolgens een massale vechtpartij ontstond tussen ruim 300 supporters met de dood van één supporter tot gevolg.² In Waalwijk zou een dergelijke confrontatie tussen supporters kunnen plaatsvinden.

De 80 van de Langstraat

De 80 van de Langstraat is een jaarlijks terugkerend loopevenement in en rondom Waalwijk. Dit evenement heeft in 2012 ruim 2500 deelnemers en duizenden bezoekers gehad. Tijdens een dergelijk evenement kan op verscheidene manieren de openbare orde en veiligheid worden verstoord. Hierbij kan worden gedacht aan noodweer, een hittegolf of een acute dreiging dat er gevaar ontstaat etcetera.

De burgemeester kan (bepaalde) specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet toepassen op de hierboven omschreven probleemsituaties. De specifieke openbare orde en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet zijn: preventief fouilleren bij het instellen van een veiligheidsrisicogebied, cameratoezicht, MBVEO, MBVEO begeleidingsmaatregel voor ouders van kinderen onder de twaalf jaar (hierna MBVEWO kinderen onder twaalf jaar), toezicht op openbare gemakkelikheden en samenkomsten en de daarbij behorende erven en het sluiten van woningen, een niet voor publiek toegankelijk lokaal of bijbehorend erf wegens openbare orde (hierna Wet Victoria).

De gemeente Waalwijk wil in de bovengenoemde probleemsituaties, meer inzicht in de toepassing van de specifieke openbare orde en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet. Dit onderzoeksrapport zal de gemeente Waalwijk inzicht bieden in het gebruik van specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet.

²<<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/3744/Sportcanon/article/detail/1033257/2010/09/20/De-Slag-van-Beverwijk-van-hi-ha-naar-een-ongegeneerde-moordpartij.dhtml>> 20 september 2012.

1.3 Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel om vóór 7 januari 2013, de medewerkers van de afdeling Leefbaarheid, Vergunningen en Handhaving van de gemeente Waalwijk te adviseren over het op juridisch correcte wijze gebruiken van specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden van de burgemeester op grond van de Gemeentewet op het moment dat zich een in de inleiding geschetste situatie voordoet.

1.4 Doelgroep

Dit onderzoeksrapport is geschreven voor de medewerkers van de afdeling Toezicht en Handhaving en de burgemeester van de gemeente Waalwijk.

1.5 Vraagstelling

Hoofdvraag:

“Hoe kan de burgemeester van Waalwijk in probleemsituaties, vergelijkbaar met de drie geschetste situaties in de inleiding, in de toekomst in de gemeente Waalwijk op juridisch correcte wijze gebruik maken van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden die op grond van de Gemeentewet aan de burgemeester zijn toegewezen?”

Deelvragen:

- Wat zijn (de) specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden, waarvan de burgemeester op grond van de Gemeentewet gebruik kan maken om de openbare orde en veiligheid te handhaven?
- Hoe kan de burgemeester van de gemeente Waalwijk op juridisch correcte wijze gebruik maken van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet?
- In welke situaties kan de burgemeester van Waalwijk de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet toepassen?
- Is er in de gemeente Waalwijk tot nu toe gebruik gemaakt van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden die op grond van de Gemeentewet aan de burgemeester zijn toegewezen? Welke bevoegdheden zijn dit? Hoe is hiervan gebruik gemaakt?
- Zijn er gemeenten die in enkele vergelijkbare situaties gebruik hebben gemaakt van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet?
- Van welke specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet kan de burgemeester van de gemeente Waalwijk gebruik maken in de probleemsituaties die in de inleiding zijn geschetst?
- Hoe kan de burgemeester van Waalwijk op juridisch correcte wijze gebruik maken van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet in de probleemsituaties die in de inleiding zijn geschetst?

1.6 Methodiek

De specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden van de burgemeester zijn opgenomen in de Gemeentewet. In de loop der jaren is er jurisprudentie ontstaan over de theoretische en praktische invulling van deze bevoegdheden. Er is ook veel onderzoek gedaan door deskundigen, die zich bezig hebben gehouden met vraagstukken omtrent de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden, die op grond van de Gemeentewet

aan de burgemeester zijn toegewezen. De wet, jurisprudentie en deskundigenrapportages zijn de belangrijkste bronnen geweest voor de literatuurstudie. Naast de literatuurstudie is onderzocht hoe de gemeente Waalwijk tot nu toe gebruik heeft gemaakt van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet. Hiervoor is gekeken naar de plaatselijke wetgeving; de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Waalwijk en de beleidsregels. Door interviews af te nemen onder de medewerkers is er een beter beeld gevormd over de huidige toepassing van de bevoegdheden. Om een beter beeld te krijgen van hoe de bevoegdheden tot nu zijn gebruikt of in welke situaties deze van toepassing zijn, heeft er dossieronderzoek plaatsgevonden. Hierna is de huidige toepassing van deze bevoegdheden in de gemeente Waalwijk getoetst aan de juridisch correcte toepassing op grond van de Gemeentewet. Aan de hand van deze uitkomsten zijn de conclusie en aanbevelingen opgesteld.

1.7 Opbouw onderzoeksrapport

Dit rapport bestaat uit acht hoofdstukken. In ieder hoofdstuk wordt er antwoord gegeven op de geformuleerde deelvragen. In hoofdstuk 2 wordt er uitgelegd wat specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden zijn. Hoe- en in welke situaties er gebruik kan worden gemaakt van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet, wordt omschreven in hoofdstuk 3. Vervolgens wordt er in hoofdstuk 4 omschreven van welke specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet gebruik is gemaakt in de gemeente Waalwijk. Van welke specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden gebruik kan worden gemaakt in de probleemsituaties, wordt in hoofdstuk 6 nader belicht. In hoofdstuk 7 komt er vervolgens extra jurisprudentie en aandachtspunten aan bod voor het gebruik van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet.

Hoofdstuk 2

In dit hoofdstuk wordt er antwoord gegeven op de eerste deelvraag. Deze deelvraag luidt: *“wat zijn (de) specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden, waarvan de burgemeester op grond van de Gemeentewet gebruik kan maken om de openbare orde- en veiligheid te handhaven?”*

2.1 Burgemeester

Elke gemeente is voorzien van een raad, een college en een burgemeester.³ De burgemeester is voorzitter van de raad en van het college van burgemeester en wethouder.⁴ De burgemeester is een bestuursorgaan ingevolge artikel 1:1 van de Algemene Wet Bestuursrecht. De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in- en buiten rechte op grond van artikel 171 lid 1 van de Gemeentewet. Daarnaast is de burgemeester op grond van artikel 172 lid 1 van de Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde. De openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden van de burgemeester zijn in verschillende wetten opgenomen. De burgemeester heeft openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet, de Opiumwet, Wet tijdelijk huisverbod, Wet openbare manifestaties, Wet publieke gezondheid, Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, Wet veiligheidsregio's, Wet bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur en de Drank- en Horecawet. Dit onderzoek beperkt zich echter tot de Gemeentewet en de daarin opgenomen specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden van de burgemeester.

2.2 Gemeentewet

In de Gemeentewet staan openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden van de burgemeester omschreven. De openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden kunnen worden gecategoriseerd in; de algemene bevoegdheid, de noodbevoegdheden en de specifieke bevoegdheden. De algemene bevoegdheid tot handhaven staat in artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet. Deze bevoegdheid wordt ook wel de lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester genoemd. De noodbevoegdheden zijn: noodbevel op grond van artikel 175 van de Gemeentewet en noodverordening op grond van artikel 176 van de Gemeentewet. De specifieke bevoegdheden zijn: preventief fouilleren bij aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied, cameratoezicht, MVBEO, MVBEO begeleidingsplicht voor kinderen onder de 12 jaar, toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden, voor publiek openstaande gebouwen en bijbehorende erven en het sluiten van een woning. Deze bevoegdheden zijn met bijbehorende wetsartikelen in de tabel (2.1) hieronder opgenomen.

<i>Tabel 2.1 Specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden van de burgemeester op grond van de Gemeentewet</i>	
<u>Gemeentewet:</u>	<u>Bevoegdheid:</u>
Artikel 151b	Preventief fouilleren bij het instellen van een veiligheidsrisicogebied
Artikel 151c	Cameratoezicht
Artikel 172a+	MVBEO
172b	MVBEO begeleidingsplicht kinderen onder de twaalf jaar
Artikel 174	Toezicht openbare bijeenkomsten en vermakelijkheden en voor publiek openstaande gebouwen en de daarbij behorende erven
Artikel 174a	Sluiten woning e.d. wegens openbare orde

³ Artikel 6 van de Gemeentewet.

⁴ Artikel 9 van de Gemeentewet juncto artikel 34 tweede lid van de Gemeentewet.

De specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet zijn wettelijke bepalingen waarbij de burgemeester een discretionaire bevoegdheid heeft om een besluit te nemen. Bij het nemen van deze besluiten dienen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te worden genomen.

2.3 Handhaving openbare orde

De openbare orde kan worden verstoord. In een dergelijk geval is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde op grond van artikel 172 lid 1 van de Gemeentewet. Volgens de wetgever bevat handhaving van de openbare orde drie elementen: de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde, de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten en de bestuurlijke preventie van criminaliteit⁵. Het begrip openbare orde is niet gedefinieerd in een wettelijke bepaling, ondanks dat dit een veel voorkomend begrip is in het Nederlands recht. In 2007 is het begrip openbare orde in een uitspraak van de Hoge Raad omschreven. In deze omschrijving is het normale spraakgebruik, met de specifieke omstandigheden van het geval in acht genomen⁶. A-G Knigge citeert A-G 's Jacob, die openbare orde omschrijft als *“de normale gang van zaken van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats en onder de gegeven omstandigheden”*. Wanneer iemand zich zodanig gedraagt of anderen zodanig gedrag brengt, dat de gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats naar omstandigheden abnormaal wordt, dan verstoord hij de openbare orde, ongeacht of de andere ter plaatse aanwezige personen in enig opzicht tegenstanders dan wel medestanders zijn.⁷ Volgens Knigge is openbare orde in deze omschrijving een plaatsgebonden fenomeen. Het impliceert volgens Knigge dat het moet gaan om een ter plaatse heersende ordening van het maatschappelijk leven die objectief (voor het publiek) kenbaar is. Volgens Knigge is het voor de verstoring van de openbare orde niet nodig dat er publiek aanwezig is, dus ook niet dat de verstoring tot commotie leidt onder publiek.

2.4 Veiligheid

Het begrip veiligheid is net als het begrip openbare orde niet gedefinieerd in een wettelijke bepaling. Ondanks dat het begrip niet in een wettelijke bepaling is gedefinieerd, zijn er veel definities te vinden. Veiligheid kan bijvoorbeeld worden omschreven als: een breed begrip dat betrekking heeft op adequate bescherming tegen onrechtmatige of disproportionele inbreuken op lijf, eerbaarheid en goed⁸. Onder veiligheid wordt datgene verstaan dat zo belangrijk is dat bij een bedreiging daarvan desnoods met gebruikmaking van niet-normale middelen wordt opgetreden om die veiligheid te herstellen of te waarborgen⁹. Ondanks de ruime omschrijving, geven deze begrippen een goed beeld van het begrip veiligheid.

2.5 Deelconclusie

De burgemeester heeft openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet. De specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden zijn preventief fouilleren bij aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied, cameratoezicht, MVBEO, MVBEO begeleidingsplicht voor kinderen onder de 12 jaar, toezicht op openbare samenkomsten en

⁵ Kamerstukken II 1989/1990 19403, nr. 16.

⁶ HR 30 januari 2007, LJV AZ2104.

⁷ HR 29 november 1966, NJ 1967, 58.

⁸ B.J. Koops e.a., *veiligheid en privacy in 2030; twee toekomstscenario's*, Tilburg: TILT- Centrum voor Recht, Technologie en Samenleving 2005, p. 6.

⁹ Brainich von Brainich Felth, *het systeem van crisisbeheersing. Bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op en het optreden tijdens crisis Den Haag*;, Boom Juridische uitgevers 2004, p. 13.

vermakelijkheden, voor publiek openstaande gebouwen en bijbehorende erven en het sluiten van een woning wegens openbare orde.

Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van wetgeving en jurisprudentie uitgezet hoe en in welke situaties de burgemeester op juridisch correcte wijze gebruik kan maken van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet. Dit is het antwoord op de tweede en de derde deelvraag binnen het onderzoek.

3.1 Veiligheidsrisicogebied

In dit onderdeel komt het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied aan bod.

3.1.1 Historie

De toename van geweld (dat zich op schijnbaar willekeurige momenten richt tegen willekeurige slachtoffers) en het gebrek aan mogelijkheden om personen en voertuigen te controleren op het bezit van (vuur)wapens heeft onder andere in 2002 geleid tot de komst van artikel 151b van de Gemeentewet. Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van artikel 151 b van de Gemeentewet is de doelstelling van dit artikel wapenbezit en het geweld met wapens terug te dringen, door de bevoegdheden van de politie uit te breiden om preventief tegen het bezit van wapens te kunnen optreden¹⁰.

3.1.2 Vereisten

De burgemeester kan op grond van artikel 151 b van de Gemeentewet een veiligheidsrisicogebied aanwijzen, indien de raad deze bevoegdheid bij verordening aan de burgemeester heeft toegekend. Het moet gaan om een gebied waarin de openbare orde wordt verstoord of dreigt te worden verstoord door de aanwezigheid van wapens. De openstaande gebouwen voor publiek en de daarbij behorende erven behoren ook tot het veiligheidsrisicogebied¹¹. Dit staat los van de toezichtbevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 174 lid 1 van de Gemeentewet, aangezien het bij de bevoegdheid van artikel 151b van de Gemeentewet gaat om de (vrees voor) aanwezigheid van wapens. Er dient voorafgaande aan het besluit van de burgemeester om een gebied aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied een overleg plaats te vinden met de officier van justitie (hierna Officier van justitie), als bedoeld in artikel 14 van de Politiewet 1993¹². Op basis van dit overleg dient de burgemeester te beoordelen of het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied gerechtvaardigd is¹³. Op het moment dat de burgemeester een gebied aanwijst als veiligheidsrisicogebied, dient de burgemeester de Officier van justitie en de gemeenteraad zo spoedig mogelijk van het besluit op de hoogte te brengen¹⁴. De Officier van justitie kan vervolgens bevoegdheden uit de Wet wapens en munitie toepassen. De Officier van justitie kan gelasten dat tegenover eenieder de bevoegdheid wordt uitgeoefend om verpakkingen van goederen met inbegrip van reisbagage te onderzoeken, vervoermiddelen te onderzoeken of om personen aan hun kleding te onderzoeken op wapens en munitie¹⁵. In het bevel om preventief te fouilleren van de Officier van justitie dienen de feiten en omstandigheden te worden vermeldt waaruit blijkt dat toepassing van deze bevoegdheden noodzakelijk is. Het bevel van de Officier van justitie is niet voor meer dan 12 uur geldig¹⁶. De

¹⁰ Kamerstukken II 1999/2000, 26865, nr. 3.

¹¹ Artikel 151b eerste lid van de Gemeentewet.

¹² Artikel 151b tweede lid van de Gemeentewet.

¹³ HR 20 februari 2007, NJ 2007, 379.

¹⁴ Artikel 151b vijfde lid van de Gemeentewet.

¹⁵ Artikel 50 derde lid juncto artikel 51 derde lid juncto artikel 52 derde lid van de Wet Wapens en munitie.

¹⁶ Artikel 50 derde lid juncto artikel 51 derde lid juncto artikel 52 derde lid van de Wet Wapens en munitie.

beslissing tot gebiedsaanwijzing moet schriftelijk geschieden. In het besluit van de burgemeester wordt de duur van de toepassing van deze maatregelen opgenomen. In het besluit wordt ook het gebied omschreven waar dit middel wordt toegepast. De burgemeester moet het besluit motiveren. De rechtmatigheid van het optreden van de officier van justitie en het daarop gebaseerde besluit van de politieambtenaar hangt mede af van de rechtmatigheid van het aanwijzingsbesluit van de burgemeester¹⁷. De burgemeester mag dit middel niet langer toepassen dan strikt noodzakelijk. Op het moment dat de openbare orde niet meer wordt verstoord of de vrees dat de openbare orde zal worden verstoord niet meer bestaat, wordt de gebiedsaanwijzing door de burgemeester ingetrokken. Weigeren om te voldoen aan een bevel op grond van Artikel 50 lid 3 juncto artikel 51 lid 3 juncto artikel 52 lid 3 van de Wet Wapens en munitie, is strafbaar op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

3.1.3 Proportionaliteit en subsidiariteit

Het Hof stelt dat er van moet worden uitgegaan dat de bevoegdheid van artikel 151b van de Gemeentewet slechts binnen strikte grenzen en op grond van een deugdelijke motivering kan worden uitgeoefend¹⁸. Dit uitgangspunt is in meerdere uitspraken terug te vinden¹⁹. De burgemeester dient de keuzes duidelijk te motiveren en deze keuzes dienen proportioneel te zijn in verhouding met de mogelijke schending van het recht op privacy van eenieder in het aangewezen gebied²⁰. Het hof stelt in deze uitspraak dat aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied pas mogelijk is wanneer minder ingrijpende middelen niet afdoende zijn.

3.1.4 Privacy

Het EHRM stelt in een uitspraak dat ieder onderzoek aan lijf en goed een inbreuk is op het recht op privacy, ongeacht wat er gevonden of waargenomen wordt. Onderzoek aan lijf of goed is extra belastend op een openbare plek, omdat het een beschamend en vernederend effect heeft²¹. Het recht op privacy op grond van artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM artikel 17 BUPO komt in het geding bij het fouilleren aan kleding, het doorzoeken van een auto en het doorzoeken van bagage. Inbreuk maken op het recht van privacy is toegestaan indien de inbreuk rechtmatig is. De inbreuk dient te zijn voorzien bij wet, in het belang zijn van een doel als in artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens is omschreven en het dient noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Preventief fouilleren bij het instellen van een veiligheidsrisicogebied is geregeld in de Gemeentewet. Dit is in het belang van de bescherming van de openbare orde en veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. De burgemeester heeft een beoordelingsvrijheid om te beoordelen of de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving, aangezien er sprake is van een discretionaire bevoegdheid. Hierbij zal de burgemeester zich wel moeten houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het EHRM stelt echter dat de beoordelingsvrijheid beperkt is, gezien de inbreuk op privacy²². Er dient sprake te zijn van een dringende maatschappelijke behoefte, de inbreuk moet

¹⁷ HR 20 februari 2007, NJ 2007, 379.

¹⁸ Hof Amsterdam, 23 september 2005, NJ 2007, 261.

¹⁹ Hof Amsterdam, 12 december 2012, LJN BW8388. Rechtbank Amsterdam 5 juni 2012, LJN BX3427.

²⁰ HR 20 februari 2007, NJ 2007, 379.

²¹ EHRM 12 januari 2010, nr. 325, NJ 2010, 26.

²² EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146.

proportioneel zijn ten opzichte van het legitieme doel en de motivering die aan de inbreuk ten grondslag ligt moeten voldoende en relevant zijn²³.

3.2 Cameratoezicht

In dit onderdeel kom het plaatsen van cameratoezicht aan bod.

3.2.1 Historie

In 1995 doet het Wetenschappelijk Onderzoek- en documentatiecentrum (WOCD) in opdracht van de tweede kamer onderzoek naar cameratoezicht. Op dat moment is de Registratiekamer belast met het toezicht op de Wet Persoonsregistratie. De Registratiekamer gaat aan de slag met het onderzoek van het WOCD en komt met een rapport waarin privacy- regels staan voor het gebruik van cameratoezicht. Dit rapport vormt de basis voor de Notitie cameratoezicht van 1997²⁴. In de loop der jaren ontstaan er discussies over toezicht houden met behulp van camera's. Dit heeft in 2005 geleid tot de wettelijke verankering van regels omtrent cameratoezicht op openbare plaatsen in de Gemeentewet ²⁵. De doelstelling van gemeentelijk cameratoezicht dat het onderwerp is van de onderhavige regeling betreft de handhaving van de openbare orde, waaronder ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten valt, die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving²⁶.

3.2.2 Vereisten

De bevoegdheid om camera's te laten plaatsen in opdracht van de burgemeester staat in artikel 151c van de Gemeentewet. In dit artikel staan een aantal eisen waaraan moet worden voldaan om camera's te plaatsen. Het moet toezicht op een openbare plaats betreffen, als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties of andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor eenieder toegankelijk zijn²⁷. Een openbare plaats is een plaats die ingevolge bestemming of vast gebruik openstaat voor publiek, met uitzondering van gebouwen of besloten plaatsen²⁸. Cameratoezicht is van in eerste instantie van belang om toezicht te houden op de openbare orde en veiligheid. De beelden mogen echter ook door politie en justitie gebruikt worden voor de opsporing van een concreet strafbaar feit²⁹. De raad dient bij verordening te besluiten om de bevoegdheid tot het plaatsen van cameratoezicht aan de burgemeester te verlenen³⁰. De camera's mogen niet worden geplaatst voor onbepaalde tijd. De burgemeester dient de duur en de openbare plaatsen aan te wijzen. De duur van de plaatsing van de camera's wordt na overleg met de officier van justitie vastgesteld. Dit overleg is het overleg als bedoeld in artikel 14 van de Politiewet 1993³¹. In dit overleg wordt ook de periode vastgesteld waarin de camerabeelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken. De aanwezigheid van cameratoezicht dient op duidelijke wijze voor eenieder die de desbetreffende plaats betreedt kenbaar te zijn³². Het cameratoezicht dient in belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk te zijn³³. De beelden

²³ EHRM 7 december 1976, NJ 1978, 236 (Handyside).

²⁴ R. van der Weerd, *Cameratoezicht juridisch houdbaar of een politieke misser?*, Groningen: Wolters Noordhoff 2003, P.12.

²⁵ Stb. 2005, 392.

²⁶ Kamerstukken II 2003/2004, 29440, nr. 3.

²⁷ Artikel 151c eerste lid van de Gemeentewet.

²⁸ Artikel 1 Wet openbare manifestaties.

²⁹ Kamerstukken II 2003/2004, 29440, nr. 3.

³⁰ Artikel 151c eerste lid van de Gemeentewet.

³¹ Artikel 151c tweede lid van de Gemeentewet.

³² Artikel 151c vierde lid van de Gemeentewet.

³³ Artikel 151c zesde lid van de Gemeentewet.

worden na ten hoogste vier weken vernietigd³⁴, tenzij er een concrete aanleiding is dat de beelden noodzakelijk zijn voor de opsporing van strafbare feiten.

3.2.3 *Proportionaliteit en subsidiariteit*

Bij de afweging van de belangen die in het geding zijn, bijvoorbeeld preventie versus privacy van betrokkenen, gelden als toetsingskader de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Proportionaliteit houdt in dat het gediende belang in verhouding moet staan tot de inbreuk op de privacy. Subsidiariteit houdt in dat minder ingrijpende middelen voor gaan³⁵.

3.2.4 *Privacy*

In onderdeel 3.1.4 is omschreven welke voorwaarden er zijn rechtmatig inbreuk te maken op het recht van privacy. Om deze reden wordt nu alleen de uitwerking omschreven.

In Nederland is cameratoezicht voorzien in de Gemeentewet, de Politiewet 1993 en de Wet Bescherming Persoonsgegevens. In artikel 8 van het EVRM staat dat inmenging van openbaar gezag is toegestaan in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, of het economische welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In de Gemeentewet staat dat cameratoezicht in het belang is van de openbare orde. Dit doel is in overeenstemming met artikel 8 EVRM. Naast de eis van een vooraf omschreven doel, dient er sprake te zijn van een redelijk belang tot het uitoefenen van cameratoezicht en de noodzaak voor de taakuitoefening. De noodzaak tot het inschakelen van cameratoezicht wordt doorgaans gerefereerd aan (vergelijkbare) ervaringen uit het verleden³⁶.

3.3 **MVBEO**

In dit onderdeel komt het opleggen van een MVBEO bevel aan bod.

3.3.1 *Historie*

Voortdurende onaanvaardbare vormen van overlast, voornamelijk in steden en het betaalde voetbal en de behoefte om bestuurlijk in te grijpen om voortzetting te beëindigen, hebben er in 2008 onder andere toe geleid dat er een wetsvoorstel is ingediend om de burgemeester de bevoegdheid te verlenen om een gebiedsverbod/een groepsverbod te bevelen. In de memorie van toelichting worden onder andere de incidenten met jeugdigen in de Utrechtse wijken Ondiep en Kanaleneiland genoemd. Er was behoefte aan een instrument waarmee de harde kern, die zich schuldig maakt aan voetbalvandalisme, snel en doeltreffend kan worden aangepakt. De bevelsbevoegdheid van de burgemeester heeft als doel de handhaving van de openbare orde. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd tot de komst van artikel 172a van de Gemeentewet. Dit artikel wordt ook wel de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast ofwel de Voetbalwet genoemd. Deze benaming insinueert dat dit middel wordt ingezet bij voetbaloverlast. Dit instrument kan echter ook worden gebruikt bij ernstige overlast.

³⁴ Artikel 151c zevende lid van de Gemeentewet

³⁵ R. van der Weerd, *Cameratoezicht juridisch houdbaar of een politieke misser?*, Groningen: Wolters Noordhoff 2003, P.15.

³⁶ R. van der Weerd, *Cameratoezicht juridisch houdbaar of een politieke misser?*, Groningen: Wolters Noordhoff 2003, P.15.

3.3.2 Vereisten

De burgemeester kan gebruik maken van dit middel om de openbare orde en veiligheid te handhaven. De burgemeester maakt gebruik van dit middel door een bevel af te geven. Het is niet mogelijk om de bevoegdheid van de burgemeester om een bevel MVBEO te bevelen te mandateren. Hetzelfde geldt voor de wijziging of de intrekking van een bevel of het besluit tot verlenging van de ontheffing³⁷. Een bevel op grond van artikel 172a van de Gemeentewet kan pas gegeven worden bij herhaaldelijk individueel of groepsgewijze verstoring van de openbare orde, een leidende rol hebben gehad bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde³⁸. Voorafgaande aan het opleggen van dit bevel is er dossieropbouw vereist, waaruit de verstoring van de openbare orde blijkt. De overlastveroorzakers dienen geruime tijd bij de politie in beeld te zijn en dit dient te worden gerapporteerd in het dossier³⁹. Alvorens tot oplegging van de maatregel over te gaan zoekt de burgemeester contact met de officier van justitie.

De burgemeester kan een betrokkene het volgende bevelen⁴⁰:

- zich niet te bevinden in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente;
- zich niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats bevinden zonder redelijk doel met meer dan die andere personen in groepsverband op te houden;
- zich op bepaalde tijdstippen te melden op bepaalde plaatsen, al dan niet in een andere gemeente. Indien de betrokkene zich moet melden in een andere gemeente, wordt dit bevel slechts gegeven in overeenstemming met de burgemeester van die gemeente.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten bij het opleggen van deze bevelen in acht worden genomen. Een burgemeester kan er bijvoorbeeld rekening mee houden dat het bevel wel rekening houdt met de inbreuk die deze maatregel kan maken op het dagelijkse leven van de burger.

Op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering kan de officier van justitie in het kader van strafrechtelijke vervolging een gedragsaanwijzing opleggen. Lid 2 van artikel 172a van de Gemeentewet dient te voorkomen dat een bevel van de Officier van justitie als in 509hh van Wetboek van Strafvordering niet tegelijk wordt opgelegd met een bevel van de burgemeester op grond van artikel 172a lid 1 sub a en sub B. De bevoegdheid van de burgemeester om een MVBEO te bevelen heeft een tijdelijk karakter en is voor ten hoogste drie maanden. Een gebiedsverbod kan driemaal met ten hoogste drie maanden worden verlengd⁴¹. Bij verlenging dient de noodzakelijkheid bij aanvang van iedere nieuwe periode te worden getoetst op noodzakelijkheid⁴². Indien het bevel niet meer noodzakelijk is, wordt dit ingetrokken. De burgemeester kan een tijdelijke ontheffing geven voor de geboden of

³⁷ Kamerstukken II 2007/2008, 31467, nr. 3.

³⁸ Artikel 172a eerste lid van de Gemeentewet.

³⁹ Kamerstukken II 2007/2008, 31467, nr. 3.

⁴⁰ Artikel 172a eerste lid van de Gemeentewet.

⁴¹ Artikel 172a vierde lid van de Gemeentewet. Kamerstukken II 2007/2008, 31467, nr. 11.

⁴² Kamerstukken II 2007/2008, 31467, nr. 3.

verboden⁴³. Aan deze ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Dit kan bijvoorbeeld zijn dat op het moment dat de burger werkt/ studeert in een gebied waar het gebiedsverbod van toepassing is, een ontheffing krijgt op bepaalde momenten. Een opgelegd bevel kan ook tussentijds worden gewijzigd of ingetrokken indien daartoe aanleiding is op grond van nieuwe feiten of omstandigheden. Dit kan zowel ten nadele of ten gunste van de betrokkene(n) zijn⁴⁴.

3.4 Begeleiding kinderen onder de 12 jaar

Tweede Kamerlid Kuiken heeft op 29 maart 2009 een amendement ingediend om de burgemeester de bevoegdheid te geven om betrokken ouders en verzorgers van overlast veroorzakende kinderen onder de 12 jaar te bevelen erop toe te zien dat kinderen niet onbegeleid (tussen 8 uur 's avonds en 6 uur 's ochtends) op straat zijn⁴⁵. Indien de ouders dit bevel niet opvolgen plegen zij een strafbaar feit. Dit is een extra middel voor de burgemeester om overlast te beëindigen. Dit amendement heeft geleid tot de komst van artikel 172b in de Gemeentewet. De rechter heeft zich tot op heden nog niet gebogen over de toepassing van artikel 172b van de Gemeentewet.

3.5 Toezicht openbare samenkomsten, openbare vermakelijkheden en voor publiek openstaande gebouwen en bijbehorende erven

In dit onderdeel komt het toezicht op openbare bijeenkomsten, openbare vermakelijkheden en voor publiek openstaande gebouwen en bijbehorende erven aan bod.

3.5.1 Vereisten

Deze bevoegdheid van de burgemeester richt zich op openbare samenkomsten en vermakelijkheden en voor publiek openstaande gebouwen en de daarbij behorende erven⁴⁶. Het betreft de bescherming van de gezondheid van veiligheid van burgers in incidentele gevallen⁴⁷. Er kan van openbare samenkomst worden gesproken als eenieder toegang heeft tot de samenkomst en de samenkomst niet een besloten karakter heeft. Het aantal deelnemers en het wel of niet betalen voor entree is hierbij niet van belang⁴⁸. Bij de vaststelling of een gebouw voor het publiek toegankelijk is, is het feitelijke toelatingsbeleid doorslaggevend⁴⁹.

De burgemeester kan een bevel geven in het belang van de bescherming van de veiligheid en gezondheid. Het niet voldoen aan een ambtelijk bevel is strafbaar op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

De burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen met betrekking tot toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden en voor publiek openstaande gebouwen op grond van artikel 174 lid 3 van de Gemeentewet. Dit is opmerkelijk omdat op grond van artikel 160 lid 1 sub b het College van Burgemeester en Wethouders bevoegd is de verordeningen van de gemeenteraad voor te bereiden en uit te voeren. In dit geval is het echter anders gelet op de exclusieve verantwoordelijkheid van de burgemeester op het terrein van toezicht op de openbare orde en veiligheid⁵⁰.

⁴³ Artikel 172a zesde lid van de Gemeentewet.

⁴⁴ Artikel 172a vijfde lid van de Gemeentewet juncto artikel 172a zevende lid van de Gemeentewet

⁴⁵ Kamerstukken II 2007/2008, 31467, nr. 15.

⁴⁶ Artikel 174 eerste lid van de Gemeentewet

⁴⁷ Artikel 174 eerste lid van de Gemeentewet. Kamerstukken II 1986/1986 19403, nr. 3, p. 1748.

⁴⁸ T.D. Cammelbeeck e.a., *Gemeentewet Provinciewet tekst & commentaar*, Deventer: Kluwer BV 2007, p. 216.

⁴⁹ ABRvS 21 november 1996, AB1997,18.

⁵⁰ Kamerstukken II 1986/1986 19403, nr. 3, p. 50.

3.5.2 Proportionaliteit

Het handelen van de burgemeester dient te allen tijde aan de eisen van proportionaliteit te voldoen. De burgemeester dient met hantering van de bevoegdheid van artikel 174 van de Gemeentewet met bijzondere zorgvuldigheid te werk te gaan⁵¹.

3.6 Het sluiten van woning wegens openbare orde e.d.

3.6.1 Historie

In een uitspraak van de ABRvS werd de autonome gemeentelijke verordening die een bezoekersverbod (ook wel een selectieve sluiting) van drugspannen mogelijk maakt, onverbindend verklaard⁵². Deze bevoegdheid zou in strijd zijn met artikel 10 van de Grondwet. Er kwam een wetsvoorstel om deze bevoegdheid toe te kennen aan de burgemeester op grond van de Gemeentewet. De Tweede Kamer heeft er toen op aangedrongen dat het bestanddeel, dat om druggerelateerde overlast zou moeten gaan, werd geschrapt⁵³. Niet de herkomst van de overlast, maar de aard van de overlast zou bepalend moeten zijn voor de vraag of er mag worden ingegrepen in het huisrecht van een persoon⁵⁴. De bevoegdheid van de burgemeester om een woning te sluiten wegens schending van de openbare orde staat in artikel 174a van de Gemeentewet. Een veel voorkomende benaming voor artikel 174a is Wet Victoria.

3.6.2 Vereisten

In artikel 174 a van de Gemeentewet artikel staan een aantal eisen waaraan moet worden voldaan om een woning en dergelijke te mogen sluiten wegens openbare orde. Het moet een woning, een niet voor publiek toegankelijk lokaal of een bij een bij die woning of dat lokaal behorend erf betreffen. De gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf verstoren de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf. De ABRvS stelt echter in een uitspraak dat er pas gesproken kan worden van verstoring van de openbare orde, bij gedraging die op zichzelf ernstig zijn⁵⁵. Om gebruik te kunnen maken van deze bevoegdheid moet worden bewezen dat de openbare orde daadwerkelijk uitsluitend of overwegend te wijten is aan de bewoners van het pand⁵⁶. De burgemeester kan ook besluiten deze bevoegdheid toe te passen bij ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde. De burgemeester bepaalt de duur van de sluiting⁵⁷. Dit wordt in het besluit opgenomen. Hierbij dient de burgemeester een afweging te maken tussen het belang van de bewoner of de gebruiker bij het spoedig heropenen van het pand, de inschatting van de periode die noodzakelijk is om ernstige openbare ordeverstoring te beëindigen of om herhaling te voorkomen. Een pand kan tussentijds worden heropend indien de rechthebbende aantoon voldoende maatregelen te hebben genomen om de openbare ordeverstoring te beëindigen of om herhaling te voorkomen. Daarentegen is het voor de burgemeester ook mogelijk om de sluiting te verlengen op het moment dat blijkt dat er ernstige vrees is dat de openbare ordeverstoring zal worden voortgezet⁵⁸. Op het moment dat het besluit wordt bekendgemaakt aan de

⁵¹ Kamerstukken II 1986/1986 19403, nr. 3, p. 10.

⁵² ABRvS 28 augustus 1995, AB 1996, 204.

⁵³ Kamerstukken II 1995/1996, 24699 nr. 6.

⁵⁴ E.R. Muller, Th. A. de Roos, *Openbare orde en veiligheid Tekst en commentaar*, Deventer: Kluwer NV 2006, p. 140.

⁵⁵ ABRvRS 1 januari 2012, LJN BO5718.

⁵⁶ ABRvRS 16 februari 2011, LJN BP4697.

⁵⁷ Artikel 174a tweede lid van de Gemeentewet

⁵⁸ E.R. Muller, Th. A. de Roos, *Openbare orde en veiligheid Tekst en commentaar*, Deventer: Kluwer BV 2006, p. 141.

belanghebbende, krijgt de belanghebbende een termijn waarin de gelegenheid wordt geboden om maatregelen te treffen om de openbare ordeverstoring te beëindigen alvorens het pand wordt gesloten⁵⁹. Dit is dus een soort waarschuwing voor de belanghebbende. Voor de belanghebbende moet duidelijk zijn welke gedragingen worden aangemerkt als zijnde gedragingen waardoor de openbare orde wordt verstoord.

Alvorens de belanghebbende de mededeling krijgt dat de woning wordt gesloten, dient de belanghebbende in de gelegenheid te worden gesteld om zijn zienswijze kenbaar te maken, dit is het zogeheten horen van de belanghebbende. Bij het sluiten van de woning wordt voorafgaande aan het bekend maken van een begunstigingstermijn gehoord en op het moment dat de beschikking van de sluiting van de woning definitief aan de belanghebbende wordt overhandigd. Artikel 5.25 tot en met artikel 5.28 van de Algemene Wet Bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing. Dit houdt in dat de kosten die ontstaan door het sluiten van de woning voor rekening van de gebruiker van het pand zijn, tenzij dit onredelijk zou zijn. Om een woning te sluiten heeft het bestuursorgaan toegang tot elke plaats, indien dit redelijkerwijs nodig is. Daarbij is de burgemeester bevoegd om een gesloten pand te verzegelen.

3.6.3 Proportionaliteit en subsidiariteit

Het sluiten van een woning is een zeer ingrijpend middel om toe te passen. Bij het sluiten van een woning dient er rekening te worden gehouden met proportionaliteit en subsidiariteit. Doordat het sluiten van een woning zeer ingrijpend is, dient er eerst te worden getracht om de overlast met behulp van minder ingrijpende middelen te worden beëindigd. Alvorens een woning kan worden gesloten op grond van artikel 174a van de Gemeentewet, dient er een behoorlijk dossier te zijn opgebouwd, waaruit de noodzaak blijkt om dit middel toe te passen. De rapportages die in het dossier worden opgenomen kunnen doorslaggevend zijn, zo blijkt uit de uitspraak van de Rechtbank waarbij aan de hand van de rapportages aannemelijk werd dat bewoners langdurig ernstige overlast hebben veroorzaakt. Het was voldoende aannemelijk geworden dat het in de betreffende zaak niet om relatief onschuldige incidenten gaat, maar om een constante stroom van ernstige gedragingen (waaronder vernieling en bedreiging), waaraan steeds één of meer bewoners van het pand deelnamen⁶⁰. Hieruit blijkt dus dat dossieropbouw belangrijk is. Het sluiten van de woning dient proportioneel te zijn. De duur van de sluiting van de woning dient bijvoorbeeld in verhouding te zijn met de ernst van de overlast. Een verhuurder kan een huurovereenkomst door een rechter laten ontbinden op grond van het Burgerlijk Wetboek, indien de huurder niet voldoet aan huurverplichtingen.

3.6.4 Privacy

In onderdeel 3.1.4 is omschreven welke voorwaarden er zijn om rechtmatig inbreuk te maken op het recht van privacy.

3.6.5 Beheer woning

De gesloten woning kan op grond van artikel 14 van de Woningwet in beheer worden gegeven aan een persoon of instelling, die uit hoofde van beroep of bedrijf op het terrein werkzaam is op het terrein van huisvesting of het pand in gebruik geven aan een ander. Een veel gebruikte naam voor deze wetsbepaling is Wet Victor. Indien er echter wordt

⁵⁹ Artikel 174a vierde lid van de Gemeentewet.

⁶⁰ Rb. Breda 5 juni 2009, NJ 2009,325.

vastgesteld dat de bewoner geen blaam treft, vloeit uit artikel 8 van het EVRM voort dat de bewoner vervangende woonruimte moet worden aangeboden⁶¹.

3.6.6 *Onteigenen*

Indien toepassing van artikel 14 van de woningwet geen uitzicht biedt op een duurzaam herstel van de openbare orde rond het pand door de gedragingen die in het pand hebben plaatsgevonden, kan een woning worden gesloten op grond van artikel 77 lid 7 van de Onteigeningswet.

⁶¹ Rb. Rotterdam 11 juli 2007, *LJN* ZF5333.

Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag of er in de gemeente Waalwijk tot nu toe gebruik is gemaakt van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden die op grond van de Gemeentewet aan de burgemeester zijn toegewezen. Tevens wordt er antwoord gegeven op de deelvragen over welke bevoegdheden er zijn en hoe er gebruik is gemaakt van deze bevoegdheden.

Om antwoord te kunnen geven op deze vragen zijn er interviews gehouden met de heer Van der Wijst; netwerkregisseur integrale veiligheid bij de gemeente Waalwijk en mevrouw Opperman; beleidsmedewerker bestuurlijke zaken en integrale veiligheid bij de gemeente Waalwijk. Naast de gehouden interviews zijn besluiten en dossiers doorlicht. De dossierstukken mogen van de opdrachtgever vanwege de vertrouwelijkheid niet als bijlage worden opgenomen. De besluiten van de burgemeester zijn wel als bijlage opgenomen.

4.1 Veiligheidsrisicogebied

De raad heeft in artikel 2:76 van de Algemene Plaatselijke Verordening 2012-2 Gemeente Waalwijk de burgemeester de bevoegdheid verleend om in overeenstemming met artikel 151 b van de Gemeentewet bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. In de gemeente Waalwijk is reeds geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen op grond van artikel 151b Gemeentewet.

4.2 Cameratoezicht

In onderdeel 3.2 zijn de vereisten al naar voren gekomen waaraan moet worden voldaan, alvorens de burgemeester mag besluiten om camera's te plaatsen op grond van artikel 151c van de Gemeentewet. In de gemeente Waalwijk is er cameratoezicht op het Raadhuisplein te Sprang-Capelle en bij het stadion van RKC Waalwijk op grond van artikel 151c van de Gemeentewet. Om een duidelijk beeld te krijgen, is de praktische uitvoering en de wettelijke vereisten in de onderstaande tabel opgenomen. Om overbodige herhalingen te voorkomen zijn bij de onderstaande vereisten de bijbehorende wettelijke grondslagen niet genoemd, omdat dit uitgebreid is omschreven in onderdeel 3.2.

<i>Tabel 4.1 Cameratoezicht Raashuisplein</i>	
Vereisten	Praktische uitvoering
De raad dient de bevoegdheid om camera's te plaatsen bij verordening aan de burgemeester te verlenen.	In artikel 2:77 van de Algemene Plaatselijke Verordening 2012-2 van de Gemeente Waalwijk heeft de raad de burgemeester de bevoegdheid verleend om in overeenstemming met artikel 151c van de Gemeentewet te besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van toezicht op een openbare plaats.
Besluit van de burgemeester	Burgemeester Kleijngeld heeft op 12 augustus 2011 besloten 3 camera's te plaatsen ⁶² .

⁶² Besluit van de burgemeester tot het plaatsen van camera's (Raadhuisplein), Gemeente Waalwijk, 2011.

Openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties of andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor eenieder toegankelijk zijn	Raadhuisplein te Sprang- Capelle is een openbare plaats en voor eenieder toegankelijk ⁶³ .
Aanwijzen onbepaalde duur	In het besluit staat dat de burgemeester besluit dat de camera's worden geplaatst voor de duur van maximaal 12 maanden, te weten voor de periode van 21 augustus 2011 tot uiterlijk 21 augustus 2012 ⁶⁴ . Tijdens een bezoek op 4 december 2012 hingen de camera's nog op het raadhuisplein.
Aanwijzen openbare plaats(en)	In het besluit wordt als locatie genoemd het Raadhuisplein te Sprang- Capelle. Er is een foto van de locatie aan het besluit toegevoegd (zie bijlage A).
Overleg als bedoeld in artikel 14 van de Politiewet 1993	Op 6 juli 2011 heeft er overleg plaatsgevonden tussen de teamchef van de politie en de burgemeester. In dit overleg heeft de politieteamchef ingestemd met het plaatsen van de camera's. Op 12 augustus 2011 heeft de officier van justitie tevens positief geadviseerd over het voornemen om camera's te plaatsen ⁶⁵ .
Bekijken beelden	In de memo en het besluit is terug te lezen dat de beelden niet rechtstreeks worden bekeken, maar dat de beelden worden opgenomen en opgeslagen en achteraf terug kunnen worden gekeken ⁶⁶ .
Kenbaarheidsvereiste	In de memo staat dat een preventief doel is: "door borden te plaatsen met opschrift 'cameratoezicht' trachten te voorkomen dat de jeugd vernielingen aanricht en overlast bezorgd". Op locatie hangen deze borden er echter niet ⁶⁷ .
Noodzakelijk in het belang van de handhaving van de openbare orde	In de memo staat het volgende: "Het gaat om ongeveer twintig jongeren, van wie er zeven bekend staan als notoire overlastveroorzakers. De overlast bestaat onder meer uit intimidatie, bedreigingen, drank- en drugsgebruik, openlijke geweldpleging en vandalisme. Bewoners worden uitgescholden voor rotte vis. Jongeren lijken volgens de bewoners alleen uit te zijn op provocatie. Personeel van de winkels neemt ontslag en geven als reden zich niet veilig te voelen. Als er niet snel iets

⁶³ Besluit van de burgemeester tot het plaatsen van camera's, (Raadhuisplein), Gemeente Waalwijk, 2011.

⁶⁴ Besluit van de burgemeester tot het plaatsen van camera's, (Raadhuisplein), Gemeente Waalwijk, 2011.

⁶⁵ Besluit van de burgemeester tot het plaatsen van camera's, (Raadhuisplein), Gemeente Waalwijk, 2011.

⁶⁶ Memo gemeente Waalwijk betreffende adviesaanvraag cameraplaatsing Raadhuisplein te Sprang- Capelle, Gemeente Waalwijk, 2011.

⁶⁷ Memo gemeente Waalwijk betreffende adviesaanvraag cameraplaatsing Raadhuisplein te Sprang- Capelle, Gemeente Waalwijk, 2011.

	gebeurt, geven de bewoners aan het heft in eigen handen te nemen ⁶⁸ .
Bewaartermijn beelden	De beelden worden twee weken bewaard. De beelden worden na twee weken automatisch verwijderd ⁶⁹ .
Proportionaliteit en subsidiariteit	De volgende inspanningen zijn al verricht: preventieve controle politie, hoge prioriteit locatie politie, dossieropbouw omwonenden, toepassing Voetbalwet, Extra jongerenwerkinzet, inzet Sociaal Toezicht Team, plaatsen poort achter de winkels, graffiti verwijderd, muurtje vervangen voor een haag, schoonmaken plein en onderhouden van het groen. Dit heeft weinig resultaat opgeleverd, de overlast blijft voortduren ⁷⁰ .
Privacy (artikel 10 lid 1 Grondwet juncto artikel 8 EVRM juncto artikel 17 BuPo)	Voorzien bij wet: Artikel 151c Gemeentewet juncto artikel 2:77 APV Gemeente Waalwijk 2012-2 Doel: handhaving van de openbare orde en veiligheid Noodzakelijk in een democratische samenleving: zie proportionaliteit en subsidiariteit en noodzakelijkheid hierboven.

<i>Tabel 4.2 Cameratoezicht RKC Waalwijk</i>	
Vereisten	Praktische uitvoering
De raad dient de bevoegdheid om camera's te plaatsen bij verordening aan de burgemeester te verlenen.	Verordening 2012-2 van de Gemeente Waalwijk heeft de raad de burgemeester de bevoegdheid verleend om in overeenstemming met artikel 151c van de Gemeentewet besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van toezicht op een openbare plaats. In artikel 2:77 van de Algemene Plaatselijke
Besluit van de burgemeester	Burgemeester Kleijngeld heeft op 14 oktober 2011 besloten 1 camera te plaatsen ⁷¹ .
Openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties of andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor eenieder toegankelijk zijn	De openbare groenvoorziening direct gelegen aan het RKC stadion is een openbare plaats en voor eenieder toegankelijk ⁷² .

⁶⁸ Memo gemeente Waalwijk betreffende adviesaanvraag cameraplaatsing Raadhuisplein te Sprang- Capelle, Gemeente Waalwijk, 2011.

⁶⁹ Memo gemeente Waalwijk betreffende adviesaanvraag cameraplaatsing Raadhuisplein te Sprang- Capelle, Gemeente Waalwijk, 2011.

⁷⁰ Memo gemeente Waalwijk betreffende adviesaanvraag cameraplaatsing Raadhuisplein te Sprang- Capelle, Gemeente Waalwijk, 2011.

⁷¹ Besluit van de burgemeester tot het plaatsen van camera's, (RKC Stadion) Gemeente Waalwijk, 2011.

⁷² Besluit van de burgemeester tot het plaatsen van camera's, (RKC Stadion) Gemeente Waalwijk, 2011.

Aanwijzen onbepaalde duur	In het besluit van de burgemeester staat dat de camera's worden geplaatst voor de maximale duur van 24 maanden, te weten van 14 oktober 2011 tot uiterlijk 14 oktober 2013.
Aanwijzen openbare plaats(en)	De camera's worden geplaatst aan de openbare groenvoorziening direct gelegen aan het RKC stadion. Dit is het grasveld tussen de openbare wegen Olympiaweg en de v.d. Merwedelaan te Waalwijk. Aan het besluit is een situatieschets toegevoegd (zie bijlage B).
Overleg als bedoeld in artikel 14 van de Politiewet 1993	In het besluit staat dat de officier van Justitie gekend is in de aanpak. De politie zou volgens het besluit hebben geadviseerd tot het plaatsen van camera's ⁷³ .
Bekijken beelden	De camera wordt gebruikt op de wedstrijddagen dat er door RKC Waalwijk thuis gespeeld wordt ⁷⁴ .
Kenbaarheidsvereiste	Bij het stadion van RKC Waalwijk hangen borden waarop cameratoezicht kenbaar wordt gemaakt.
Noodzakelijk in het belang van de handhaving van de openbare orde	Er hebben incidenten plaatsgevonden die niet enkel zijn op te lossen zijn door inzet van reguliere middelen, waardoor cameratoezicht noodzakelijk is ⁷⁵ .
Bewaartermijn beelden	De beelden worden twee weken bewaard. De beelden worden na twee weken automatisch verwijderd ⁷⁶ .
Proportionaliteit en subsidiariteit	RKC- Waalwijk heeft camera's laten plaatsen aan de buitenzijde van het stadion. Deze camera's worden door de politie gebruikt. Het bereik van deze camera's is niet toereikend voor bepaalde locaties waar zich regelmatig openbare orde verstoringen voordoen. Door de camera's is er een beter zicht op de supportersbewegingen ⁷⁷ .
Privacy (artikel 10 lid 1 Grondwet juncto artikel 8 EVRM juncto artikel 17 BuPo)	Voorzien bij wet: Artikel 151c Gemeentewet juncto artikel 2:77 APV Gemeente Waalwijk 2012-2 Doel: handhaving van de openbare orde en veiligheid door met behulp van cameratoezicht, doelgroepsupporters (al dan niet met een stadionverbod) vroegtijdig te herkennen, die mogelijk een confrontatie opzoeken op het grasveld. Noodzakelijk in een democratische samenleving: zie proportionaliteit en subsidiariteit en noodzakelijkheid hierboven.

⁷³ Besluit van de burgemeester tot het plaatsen van camera's, (RKC Stadion) Gemeente Waalwijk, 2011.

⁷⁴ Besluit van de burgemeester tot het plaatsen van camera's, (RKC Stadion) Gemeente Waalwijk, 2011.

⁷⁵ Besluit van de burgemeester tot het plaatsen van camera's, (RKC Stadion) Gemeente Waalwijk, 2011.

⁷⁶ Besluit van de burgemeester tot het plaatsen van camera's, (RKC Stadion) Gemeente Waalwijk, 2011.

⁷⁷ Besluit van de burgemeester tot het plaatsen van camera's, (RKC Stadion) Gemeente Waalwijk, 2011.

4.3 MVBEO

Op 14 december 2010 zijn de beleidsregels aanpak voetbalvandalisme en ernstige overlast Waalwijk 2010 in werking getreden. Deze beleidsregels zijn opgenomen als bijlage C. Een week later heeft de burgemeester van Waalwijk voor het eerst deze maatregel opgelegd aan drie jongeren. Aangezien het hierbij gaat om drie jongeren die de maatregel tegelijk in dezelfde situatie en onder de zelfde feiten en omstandigheden opgelegd krijgen, wordt de uitwerking van dit besluit samengevoegd in de eerste tabel. De laatste keer dat deze maatregel werd opgelegd was in augustus 2011. Aangezien dit besluit los staat van de opgelegde maatregel in 2010, wordt dit besluit afzonderlijk uitgewerkt in de tweede tabel.

<i>Tabel 4.3 MVBEO</i>	
Vereisten	Praktische uitvoering
Besluit door burgemeester	Op 30 december 2010 heeft de burgemeester aan 3 jongeren een bevel gegeven op grond van artikel 172a van de Gemeentewet. Alvorens tot het besluit is overgegaan is het voornemen om het besluit te nemen kenbaar gemaakt aan de personen op 21 december 2010 ⁷⁸ .
Herhaaldelijk individueel of groepsgewijze verstoring van de openbare orde, een leidende rol hebben gehad bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde	Het dossier bevat tientallen registraties van de politie vanaf mei 2009 tot 21 december 2010. In de registraties zijn gedragingen opgenomen waardoor de openbare orde groepsgewijs is verstoord ⁷⁹ .
Dossieropbouw	In de dossiers zijn tientallen registraties opgenomen van het veroorzaken van overlast door de drie personen. Het gaat hierbij om gedragingen zoals betrokkenheid/deelneming aan vernieling, openlijke geweldpleging, onenigheden waarbij men handtastelijk wordt en sneeuwballen gooien. De drie personen zorgen regelmatig overlast, waarvan melding wordt gemaakt bij de politie of de gemeente. Personen zijn meerdere malen weggestuurd bij overlastcontroles ⁸⁰ .
Contact met de Officier van justitie	Het opleggen van de maatregel is tijdens het driehoeksoverleg besproken.
Bevel: gebiedsverbod, groepsverbod is meldingsplicht.	Er was sprake van een gebiedsverbod en een groepsverbod. De drie personen mochten zich niet bevinden in het gebied dat door de volgende straten wordt omsloten: Bolderik Vrijhoeveplein, Bernhardstraat, Raadhuisstraat, Hendrikstraat, Oranjestraat, Raadhuisplein, Emmastraat, Akkerwinde, Bolderik. Dit gebied staat bekend als het

⁷⁸ Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

⁷⁹ Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

⁸⁰ Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

	Raadhuisplein. De drie personen mochten zich tevens niet bevinden met meer dan drie personen in het gebied dat wordt omsloten door de volgende straten. Julianalaan, Akkerwinde, Koesteeg, Bernaharrdstraat, Vrijhoeveplein, Irenestraat, Zuidhoeandsedijk, Loonsestraat, Julilanalaan ⁸¹ .
Niet in combinatie met 509hh Wetboek van Strafvordering.	Er was geen maatregel opgelegd op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering ⁸² .
Duur (ten hoogste drie maanden)	De besluiten golden voor alle drie de personen voor een periode van drie maanden, van 30 december 2010 tot en met 30 maart 2011. De maatregel gold voor alle dagen van de week gedurende 24 uur per dag ⁸³ .
Verlenging: maximaal driemaal met drie maanden verlengen.	Twee van de drie jongeren hebben een jaar later weer de maatregel opgelegd gekregen omdat de overlast door deze jongeren weer toe nam. De tweede keer dat de maatregel is opgelegd is op overeenkomstige wijze gebeurd ⁸⁴ .
Noodzakelijk	De noodzakelijkheid wordt met de volgende voorvallen onderbouwd. Stelselmatige en langdurige overlast door hanggroepen. De overlast is in vele gevallen niet strafbaar of er is niet voldoende bewijs om tot strafrechtelijke vervolging te komen. Toenemende mate van onveiligheidsgevoelens bij omwonenden, winkeliers en bezoekers van de winkels in het betreffende gebied. Bewoners die dreigen het heft in eigen handen te nemen ⁸⁵ .
Proportionaliteit en subsidiariteit	Zie noodzakelijkheid. Daarbij heeft de politie en gemeente meerdere pogingen gedaan om de overlast te stoppen. Er werden regelmatig controles gehouden. Jongeren werden regelmatig weggestuurd ⁸⁶ .

<i>Tabel 4.4 MVBEO</i>	
Vereisten	Praktische uitvoering
Besluit door burgemeester	Op 5 augustus 2011 heeft de burgemeester een bevel gegeven op grond van artikel 172a van de Gemeentewet. Alvorens tot het besluit is over gegaan is het voornemen om

⁸¹ Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

⁸² Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

⁸³ Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

⁸⁴ Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

⁸⁵ Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

⁸⁶ Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

	het besluit te nemen kenbaar gemaakt aan de betrokken persoon op 29 juli 2011 ⁸⁷ .
Herhaaldelijk individueel of groepsgewijze verstoring van de openbare orde, een leidende rol hebben gehad bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde	Het dossier bevat ruim 20 registraties van de politie vanaf mei 2009 tot juli 2011. In de registraties zijn gedragingen opgenomen waardoor de openbare orde is verstoord door betrokken persoon al dan niet groepsgewijs ⁸⁸ .
Dossieropbouw	In de dossiers zijn ruim 20 registraties van opgenomen van het veroorzaken van overlast. Het gaat hierbij om gedragingen zoals betrokkenheid/ deelneming aan vernieling, openlijke geweldpleging, onenigheden waarbij men handtastelijk wordt en sneeuwballen gooien. Betrokken persoon zorgt regelmatig voor overlast, waarvan melding wordt gemaakt bij de politie of de gemeente. Betreffende persoon is meerdere malen weggestuurd door de politie bij overlastlocaties ⁸⁹ .
Contact met de Officier van justitie	Het opleggen van de maatregel is tijdens het driehoeksoverleg besproken ⁹⁰ .
Bevel: gebiedsverbod, groepsverbod is meldingsplicht.	Er is sprake van een gebiedsverbod en een groepsverbod opgelegd. Persoon mocht zich niet bevinden in het gebied dat door de volgende straten wordt omsloten: Bolderik Vrijhoeveplein, Bernhardstraat, Raadhuisstraat, Hendrikstraat, Oranjestraat, Raadhuisplein, Emmastraat, Akkerwinde, Bolderik. Dit gebied staat bekend als het Raadhuisplein. Tevens mocht de betreffende persoon zicht niet met meer dan drie personen in gebied dat wordt omsloten door de volgende straten. Julianalaan, Akkerwinde, Koesteeg, Bernahardstraat, Vrijhoeveplein, Irenestraat, Zuidhoeandsedijk, Loonsestraat, Julilanalaa ⁹¹ .
Niet in combinatie met 509hh Wetboek van Strafvordering.	Er was geen maatregel opgelegd op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering.
Duur (ten hoogste drie maanden)	Het besluit was geldig voor een periode van drie maanden, van 5 augustus 2011 tot en met 4 september 2011. De maatregel was voor alle dagen van de week gedurende 24 uur per dag geldig ⁹² .
Verlenging: maximaal driemaal met drie maanden verlengen.	De maatregel is niet verlengd ⁹³ .

⁸⁷ Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

⁸⁸ Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

⁸⁹ Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

⁹⁰ Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

⁹¹ Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

⁹² Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

⁹³ Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

Noodzakelijk	Het stelselmatige en langdurige overlast door hanggroepen. De overlast is in vele gevallen niet strafbaar of er is niet voldoende bewijs om tot strafrechtelijke vervolging te komen. Toenemende mate van onveiligheidsgevoelens bij omwonenden, winkeliers en bezoekers van de winkels in het betreffende gebied. Bewoners die dreigen het heft in eigen handen te nemen ⁹⁴ .
Proportionaliteit en subsidiariteit	Zie noodzakelijkheid. Daarbij heeft de politie en gemeente meerdere pogingen gedaan om de overlast te stoppen. Er werden regelmatig controles gehouden. Jongeren werden regelmatig weggestuurd.

4.4 MVBEO begeleidingsplicht kinderen onder de twaalf jaar

In de gemeente Waalwijk is geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid van de burgemeester om aan een persoon die het gezag uitoefent over kind, dat nog geen twaalf jaar is en herhaaldelijk, groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord, bij ernstige vrees voor verdere verstoring, een bevel gegeven als in artikel 172b van de Gemeentewet.

4.5 Toezicht openbare samenkomsten en gemakkelikheden en bijbehorende erven

De burgemeester is belast met het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede voor publiek openstaande gebouwen en de daarbij behorende erven op grond van artikel 174 van de Gemeentewet. De burgemeester kan bevelen geven met het oog op bescherming van de veiligheid en gezondheid. Van deze bevoegdheid is nog geen gebruik gemaakt in de gemeente Waalwijk.

4.6 Sluiten woning

In de gemeente Waalwijk is nog geen woning gesloten op grond van artikel 174a van de Gemeentewet. Er is onlangs voor het eerst een procedure gestart die er toe kan leiden dat van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Gezien de gevoeligheid van deze zaak mag er geen informatie worden opgenomen waaruit gegevens van de betrokkenen zijn te herleiden. De procedurestukken mogen van de opdrachtgever niet worden opgenomen als bijlage.

<i>Tabel 4.4 Sluiten woning</i>	
Vereisten	Praktische uitvoering
Besluit	In casu is er nog geen besluit maar er is een voornemen. Mocht het zover komen dan kan er een besluit genomen worden om de woning te sluiten ⁹⁵ .
Woning, een niet voor publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf.	In casu gaat het om een koopwoning en een daarbij behorend erf ⁹⁶ .
De gedragingen in de woning of dat lokaal of op het erf verstoren de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf (of vrees	Het betreft gedragingen in de woning en op het erf, die de openbare orde rond de woning verstoren ⁹⁷ .

⁹⁴ Besluit opleggen MVBEO (zie bijlage D).

⁹⁵ Interview Ruben van der Wijst en Frances Opperman.

⁹⁶ Interview Ruben van der Wijst en Frances Opperman.

voor verstoring).	
Dossiervorming	Het dossier bevat de volgende gedragingen: hennep feiten, buren lastigvallen door ramen in te slaan en deur dicht te lijmen, handelen in rode diesel en bedreigingen richting de buren. Ondanks de veroordeling door de rechter voor het inslaan van de ramen van de buren gaat de overlast door. Op 26 oktober 2012 heeft er een gesprek plaatsgevonden met burgemeester, de teamchef van de politie en het betrokken gezin. In dit gesprek heeft het gezin een waarschuwing ontvangen dat de procedure in gang zou worden gezet ⁹⁸ .
Begunstigingstermijn	Momenteel is er alleen een begunstigingstermijn voor de waarschuwing dat als de overlast niet zou stoppen binnen 6 weken dat de mogelijkheid zou worden onderzocht om de bevoegdheid van artikel 174a van de Gemeentewet toe te passen. Er is 6 weken na het gesprek een buurtonderzoek gehouden ⁹⁹ .
Zienswijze	Nog niet van toepassing
Duur	Nog niet van toepassing
Proportionaliteit en subsidiariteit	De betrokkenen zijn door de gemeente en de politie verscheidene keren gewaarschuwd. Ondanks de veroordeling van de rechter gaat de overlast door ¹⁰⁰ .
Recht op Privacy: - Dringende maatschappelijke behoefte - Inbreuk proportioneel ten opzichte van het legitieme doel - Motivering voldoende en relevant.	Nog niet van toepassing
Beheer woning	Nog niet van toepassing. Echter geeft Ruben van der Wijst aan dat hij de burgemeester zal adviseren om niet te voorzien in een alternatieve woning maar om het gezin de betrokkenen door te verwijzen naar de crisisopvang in Tilburg ¹⁰¹ .

Uit een gesprek met Casade, de woningbouwvereniging in de Gemeente Waalwijk is gebleken dat Casade al een aantal keer de procedure is gestart om een woning te sluiten of om de huurovereenkomst te ontbinden door overlast van de openbare orde rondom een woning.

⁹⁷ Interview Ruben van der Wijst en Frances Opperman.

⁹⁸ Interview Ruben van der Wijst en Frances Opperman.

⁹⁹ Interview Ruben van der Wijst en Frances Opperman.

¹⁰⁰ Interview Ruben van der Wijst en Frances Opperman.

¹⁰¹ Interview Ruben van der Wijst en Frances Opperman.

4.7 Deelconclusie

In de gemeente Waalwijk is gebruik gemaakt van de bevoegdheid om cameratoezicht te plaatsen op grond van artikel 151c van de Gemeentewet, de voetbalwet op grond van artikel 172a van de Gemeentewet en er is een voornemen geweest om een woning te sluiten op grond van artikel 174a van de Gemeentewet. Bij toepassing van de bevoegdheid om camera's te plaatsen om toezicht te houden, is er aan de meeste wettelijke eisen voldaan. Het cameratoezicht op het Raadhuisplein is echter niet kenbaar en in het besluit staat een periode voor de duur van 12 maanden tot uiterlijk 21 augustus 2012. Tijdens een bezoek in de eerste week van december 2012 hingen de camera's er nog. Bij toepassing van de voetbalwet op grond van artikel 172a van de Gemeentewet is aan de wettelijke eisen voldaan. Over het voornemen om de procedure te starten om een woning te sluiten op grond van artikel 174a van de Gemeentewet, kan nog niet veel worden gezegd aangezien dit zich nog in een beginstadium bevindt.

Hoofdstuk 5

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag of er gemeenten zijn die in bepaalde situaties vergelijkbaar hebben gehandeld door gebruik te maken van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet.

5.1 Veiligheidsrisicogebied

In hoofdstuk 4 is al aan bod gekomen dat er in de gemeente Waalwijk geen gebruik is gemaakt van de bevoegdheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Op 21 april 2012 is er na een wedstrijd van RKC Waalwijk tegen FC Utrecht een confrontatie ontstaan tussen de supporters van de clubs¹⁰². Er was hier geen sprake van aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. Dit was anders in november van 2012 in de gemeente Amsterdam. Op 16 november 2012 is er door de burgemeester van de gemeente Amsterdam besloten om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen onder andere doordat er voorafgaande aan de wedstrijd een confrontatie is geweest tussen de spelers van AFC Ajax en Borussia Dortmund, waarbij er gebruik werd gemaakt van al dan niet geprepareerde wapens (o.a. paraplu's, stenen en messen).¹⁰³ De voorwaarde dat er sprake is van (vrees voor) openbare ordeverstoring door de aanwezigheid van wapens is belangrijk om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Bij het doorlichten van dossiers en het onderzoeken van krantenartikelen, is niet gebleken dat er in casu sprake is geweest van voorafgaande (vrees voor) openbare orde- en veiligheidsverstoring.

5.2 Cameratoezicht

In hoofdstuk 4 is aan bod gekomen dat er in de gemeente Waalwijk cameratoezicht is bij het Raadhuisplein en bij het Cruijfcourt in de buurt van het RKC stadion. Op 18 september 2012 heeft de burgemeester van Roosendaal besloten om camera's te laten plaatsen in de wijk Langdonk, specifiek rond het gebied van winkelcentrum¹⁰⁴ door overlast en criminaliteit van jeugdgroepen. Buurtbewoners voelen zich onveilig door de regelmatige en structurele groepsoverlast. Deze situaties is te vergelijken met de situatie in de gemeente Waalwijk.

5.3 MVBEO

In de gemeente Waalwijk is er voor overlast bij het winkelgebied bij Raadhuisplein gebruikgemaakt van deze bevoegdheid. Dit besluit is in vele gevallen gericht op één specifieke persoon of groep. Om deze reden is het moeilijk om een besluit te vinden van een gemeente in vergelijkbare gevallen. De Inspectie van Veiligheid en Justitie heeft de toepassing van deze burgemeestersbevoegdheid geëvalueerd. Uit dit onderzoek blijkt dat vooral gebruik wordt gemaakt van deze bevoegdheid om wijkoverlast te bestrijden¹⁰⁵. Het dossier voor dit type overlast is relatief eenvoudig op te stellen, aangezien het gaat om structurele overlast op een vaste locatie door één of meerdere vaste overlastgevers. Dit komt overeen met de overlast bij het Raadhuisplein.

¹⁰² <<http://www.rtvutrecht.nl/nieuws/427366>> 17 oktober 2012.

¹⁰³ Besluit van de burgemeester, Aanwijzing veiligheidsrisicogebied, 16 november 2012. (zie bijlage E)

¹⁰⁴ Aanwijzingsbesluit cameratoezicht Langdonk, 28 oktober 2011. (zie bijlage F)

¹⁰⁵ Onbekende auteurs, Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, 'toepassing in de praktijk 2012', Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie. 2012. p. 43.

5.4 MVBEO begeleidingsplicht kinderen onder twaalf jaar

Deze maatregel is in de gemeente Waalwijk niet toegepast, zoals terug te lezen is in hoofdstuk 4. Ook andere gemeenten hebben deze maatregel niet toegepast¹⁰⁶. Enkele gemeenten hebben wel overwogen om deze maatregel toe te passen zo blijkt uit de evaluatie Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, van de inspectie van Veiligheid en Justitie. Hiervan wordt afgezien, omdat kinderen die hier eventueel voor in aanmerking zouden komen vaak uit probleemgezinnen komen. Gemeenten vinden zorg- en hulpverleningstrajecten tot nu toe een betere oplossing.

5.5 Toezicht openbare samenkomsten gemakkelikheden en bijbehorende erven

In hoofdstuk 4 is al naar voren gekomen dat van deze bevoegdheid geen gebruik is gemaakt. De burgemeester kan van deze bevoegdheid gebruik maken als de openbare orde of gezondheid in het geding is bij een openbare gelegenheid bijvoorbeeld in een openbaar zwembad of een café. In de gemeente Zwolle is er door de burgemeester op 27 juli 2012 besloten om een café te sluiten voor de duur van drie maanden in het belang van de openbare orde¹⁰⁷. Aangezien er van deze bevoegdheid geen gebruik is gemaakt in de gemeente Waalwijk, kan er niet worden onderzocht of dit een vergelijkbaar geval is. Wat wel vast staat, is dat er veel cafés zijn gevestigd in de gemeente Waalwijk. Hierdoor is het mogelijk dat een vergelijkbare situatie zich voor doet in de gemeente Waalwijk.

5.6 Sluiten woning

In hoofdstuk 4 is al omschreven dat deze bevoegdheid nog niet is toegepast in de gemeente Waalwijk. Er is echter wel een voornemen geweest om deze procedure in gang te zetten. In de gemeente Purmerend heeft de burgemeester in september 2012 besloten een woning te sluiten door overlast gevend gedrag, intimiderend gedrag en geluidsoverlast door de bewoners van het pand¹⁰⁸. De bewoners van het pand zijn tegen dit besluit in beroep gegaan bij de Rechtbank in Haarlem. Wat betreft de vergelijking met een gemeente die vergelijkbaar zou hebben gehandeld, kan hier nog niet veel over worden gezegd aangezien de gemeente Waalwijk niet verder is gekomen dan het voornemen om de procedure in gang te zetten.

5.7 Deelconclusie

Er zijn gemeenten die in vergelijkbare situaties gebruik hebben gemaakt van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet. Vergelijkbare bevoegdheden waarvan gebruik is gemaakt zijn; cameratoezicht, bevel MVBEO en sluiten van een woning. Alhoewel er in de gemeente Waalwijk van deze laatste bevoegdheid enkel het voornemen is geweest om van deze bevoegdheid gebruik te maken, was de situatie vergelijkbaar.

¹⁰⁶ Onbekende auteurs, Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, 'toepassing in de praktijk 2012', Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie. 2012. p. 4.

¹⁰⁷ Rb. Zwolle 31 augustus 2012, LJN: BX6274.

¹⁰⁸ Rb. Haarlem 16 oktober 2012, LJN: BY0193.

Hoofdstuk 6

De wetsartikelen waarin de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet staan omschreven, bevatten concrete voorwaarden waaraan moet voldaan. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag omtrent welke specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden kunnen worden toegepast in de probleemsituaties, die in de inleiding zijn omschreven. In dit hoofdstuk wordt er losstaand van de harde voorwaarden van het wetsartikel gekeken of het überhaupt mogelijk en mogelijk/ gangbaar is om van een bevoegdheid gebruik te maken in de probleemsituaties.

6.1 Overlastgevend probleemgezin

In onderstaande tabel wordt er per specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheid gekeken of deze kan worden toegepast op de probleemsituatie van het overlastgevende probleemgezin.

<i>Tabel 6.1 Overlastgevend probleemgezin</i>	
Bevoegdheid	Toepassing probleemsituatie
Artikel 151b Gemeentewet veiligheidsrisicogebied	In casu gaat het om een probleemgezin, dat de openbare orde en veiligheid verstoord. Om een veiligheidsrisicogebied in te kunnen stellen, moet het gaan om (de vrees voor) openbare orde verstoring door de aanwezigheid van wapens. In casu is hier geen sprake van. Al zou er hier wel sprake van zijn dan is het niet voor de hand liggend om gebruik te maken van deze bevoegdheid. Een veiligheidsrisicogebied is een te zwaar ingrijpend middel, omdat er een gebied wordt aangewezen, waar preventief kan worden gefouilleerd. Indien er een reële dreiging ontstaat dat de openbare orde of veiligheid worden verstoord door het bezit van wapens door één of meerdere gezinsleden kan de politie veel doeltreffender optreden door bijvoorbeeld met toestemming van de Officier van justitie het huis te doorzoeken of de leden die verdacht worden aan te houden en te fouilleren. Hiermee wordt voorkomen dat een hele wijk of buurt wordt aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Anders zou het zijn als er sprake is van meerdere probleemgezinnen die de confrontatie met elkaar (dreigen) op (te) zoeken met de aanwezigheid van wapens. Al met al is het niet realistisch om gebruik te maken van deze bevoegdheid bij het in de probleemomschrijving omschreven probleem.
Artikel 151c Gemeentewet cameratoezicht	In casu zorgt het probleemgezin voor verstoring van de openbare orde en

	veiligheid. De burgemeester kan in casu een camera plaatsen op een openbare plaats, waar het gezin de openbare orde verstoort, om op deze manier toezicht te kunnen houden op die openbare plaats.
Artikel 172a Gemeentewet MVBEO	De burgemeester zou deze maatregel kunnen bevelen aan de gezinsleden die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs (dan wel een leidende rol hebben gehad bij) de openbare orde verstoren.
Artikel 172b Gemeentewet MVBEO begeleidingsplicht kinderen onder twaalf jaar	Een gezaghouder kan het bevel krijgen om ervoor te zorgen dat een kind jonger dan 12 jaar die herhaaldelijk of groepsgewijs de openbare heeft verstoort dit bevel opvolgt.
Artikel 174b Gemeentewet toezicht op de openbare gemakkelikheden, voor het publiek openstaande gebouwen en de daarbij behorende erven	Toepassing van deze bevoegdheid is niet voor de hand liggend, omdat het hierbij gaat om openbare bijeenkomsten, voor het publiek openstaande gebouwen en de daarbij behorende erven. In casu betreft het een probleemgevend gezin.
Artikel 17a Gemeentewet Sluiten woning	De burgemeester kan deze maatregel opleggen bij verstoring van de openbare orde door gedragingen in de woning. Het opleggen van deze maatregel kan dus worden onderzocht.

6.2 Confrontatie supporters

In onderstaande tabel wordt er per specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheid gekeken of deze kan worden toegepast op de probleemsituatie bij een gewelddadig treffen tussen voetbalsupporters.

<i>Tabel 6.3 Confrontatie supporters</i>	
Bevoegdheid	Toepassing probleemsituatie
Artikel 151b Gemeentewet veiligheidsrisicogebied	In casu zou de burgemeester een veiligheidsrisicogebied kunnen aanwijzen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen indien er aanwijzingen zijn dat er een dreiging is dat bij de confrontatie wapens aanwezig zullen zijn.
Artikel 151c Gemeentewet cameratoezicht	De openbare orde en veiligheid kunnen worden verstoord bij een dergelijk treffen tussen supportersgroepen. Om toezicht te kunnen houden op een mogelijk treffen tussen supportersgroepen zou de burgemeester camera's kunnen laten plaatsen op plekken waar het mogelijk is dat de supportersgroepen elkaar kunnen treffen.
Artikel 172a Gemeentewet MVBEO	De burgemeester zou deze maatregel kunnen opleggen aan supporters die herhaaldelijk individueel de openbare orde en veiligheid verstoren, door bijvoorbeeld de confrontatie op te zoeken met supportersgroepen.
Artikel 172b Gemeentewet MVBEO	Een gezaghouder kan het bevel krijgen om

begeleidingsplicht kinderen onder twaalf jaar	ervoor te zorgen dat een kind jonger dan 12 jaar die herhaaldelijk of groepsgewijs de openbare heeft verstoort dit bevel opvolgt. Dit zou in casu bijvoorbeeld kunnen indien er kinderen onder de twaalf jaar aan een confrontatie tussen supportersgroepen deelnemen, al dan niet in het bijzijn van een gezaghouder.
Artikel 174b Gemeentewet toezicht op de openbare gemakkelijkheden, voor het publiek openstaande gebouwen en de daarbij behorende erven	Van deze bevoegdheid kan de burgemeester gebruik maken zowel in een stadion als rondom een stadion bij een eventuele confrontatie tussen supportersgroepen.
Artikel 17a Gemeentewet sluiten woning	Deze bevoegdheid is in casu niet van toepassing, omdat de probleemsituatie zich niet in een woning voordoet.

6.3 80 van de Langstraat

In onderstaande tabel wordt er per specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheid gekeken of deze kan worden toegepast op de probleemsituatie bij een evenement zoals de 80 van de Langstraat.

<i>Tabel 6.3 80 van de langstraat</i>	
Bevoegdheid	Toepassing probleemsituatie
Artikel 151b Gemeentewet veiligheidsrisicogebied	In casu zou de burgemeester een veiligheidsrisicogebied kunnen aanwijzen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen indien er acute aanwijzingen zijn dat er een dreiging is dat de openbare orde en veiligheid zal worden verstoord en bij de aanwezigheid van wapens.
Artikel 151c Gemeentewet cameratoezicht	Dit evenement is een loopevenement dat 20 uur duurt. Cameratoezicht kan als hulpmiddel worden gebruikt om verstoring snel op te kunnen sporen. Het is echter niet realistisch om langs de hele route camera's te plaatsen. Cameratoezicht bij een startpunt of eindpunt zou eventueel kunnen. Het is echter de vraag of dit noodzakelijk is in het belang van de openbare orde en veiligheid. In de omschrijving komt naar voren dat het gaat om dreigingen door noodweer, een hittegolf of een acute dreiging dat er gevaar ontstaat etcetera. Het gaat dus meer om plotselinge dreigingen. Het is dan niet logisch dat er camera's worden geplaatst om toezicht te houden.
Artikel 172a Gemeentewet MVBEO	De burgemeester zou deze maatregel kunnen opleggen aan personen die herhaaldelijk individueel de openbare orde en veiligheid verstoren. Hierbij kan worden gedacht aan personen die dit vaker bij evenementen doen, dan wel vaker bij dit

	evenement.
Artikel 172b Gemeentewet MVBEO begeleidingsplicht kinderen onder twaalf jaar	Een gezaghouder kan het bevel krijgen om ervoor te zorgen dat een kind jonger dan 12 jaar die herhaaldelijk of groepsgewijs de openbare heeft verstoort dit bevel opvolgt. Dit zou in casu bijvoorbeeld kunnen indien er kinderen onder de twaalf jaar vaker dit of andere evenementen verstoren, al dan niet in het bijzijn van een gezaghouder.
Artikel 174b Gemeentewet toezicht op de openbare gemakkelikheden, voor het publiek openstaande gebouwen en de daarbij behorende erven	Dit evenement valt onder openbare gemakkelikheden. Van deze bevoegdheid kan de burgemeester gebruik maken met het oog op de bescherming van de openbare orde en gezondheid.
Artikel 17a Gemeentewet sluiten woning	Deze bevoegdheid is in casu niet van toepassing, omdat de probleemsituatie zich niet in een woning voordoet.

6.4 Deelconclusie

Op basis van bovenstaande informatie kan onderstaande conclusie worden vastgesteld. Aan de hand van een kruisje onder de probleemsituatie is aangegeven of er gebruik kan worden gemaakt van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheid op grond van de Gemeentewet in de probleemsituaties die in de inleiding zijn omschreven.

Tabel 6.4 Toepassing bevoegdheid in de probleemsituatie			
Bevoegdheid	Probleemsituatie		
	Probleemgezin	Confrontatie supporters	80 van de Langstraat
Artikel 151b Gemeentewet aanwijzen veiligheidsrisicogebied		X	X
Artikel 151c Gemeentewet Cameratoezicht	X	X	
Artikel 172a MVBEO	X	X	X
Artikel 172b Gemeentewet MVBEO begeleidingsplicht kinderen onder twaalf jaar	X	X	X
Artikel 174 toezicht op openbare gemakkelikheden, openbare bijeenkomsten en de daarbij behorende erven		X	X
Artikel 174a Sluiten woning	X		

Hoofdstuk 7

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag hoe de burgemeester van Waalwijk op juridisch correcte wijze gebruik kan maken van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet, in de probleemsituaties die in de inleiding zijn geschetst. In dit hoofdstuk komt er extra jurisprudentie en andere aandachtspunten aan bod.

7.1 Lichte bevelsbevoegdheid

De burgemeester is op grond van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet bevoegd bij verstoring van de openbare orde en veiligheid of de vrees hiervoor, bevoegd om bevelen te geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Dit is de zogeheten lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester. De specifieke openbare orde en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet zijn tamelijk ingrijpende maatregelen. Alvorens de burgemeester gebruik maakt van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet, kan worden onderzocht of er mogelijkheid is om lichtere maatregelen te nemen op grond van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet.

7.2 Extra jurisprudentie

Hieronder zijn extra gerechtelijke uitspraken opgenomen, die mogelijk in de toekomst van belang kunnen zijn bij het gebruik van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden in de gemeente Waalwijk. Aangezien er geen jurisprudentie is voor de bevoegdheid MBVEO voor kinderen onder de 12 jaar, is er hiervoor geen jurisprudentie opgenomen.

7.2.1 Jurisprudentie veiligheidsrisicogebied

Motivering

In 2005 stelt het Hof in Amsterdam dat de bevoegdheid van artikel 151b lid 1 van de Gemeentewet slechts binnen strikte grenzen op grond van een deugdelijke motivering kan worden uitgeoefend. Dit is met het oog op de inbreuk op het recht op vrijheid en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De motivering is belangrijker naarmate de duur en de grootte van het aangewezen veiligheidsrisicogebied toeneemt. In deze uitspraak is de betreffende burger, die weigerde te voldoen aan een vordering om mee te werken aan een preventieve fouilleeractie, vrijgesproken, omdat het besluit om een veiligheidsrisicogebied in te stellen onbevoegd is genomen en dus het bevel van de Officier van justitie rechtskracht ontbeert¹⁰⁹.

7.2.2 Jurisprudentie cameratoezicht

Openbare orde

Toezicht houden op horecagelegenheden door met behulp van cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet te controleren of zij zich houden aan de voorgeschreven

¹⁰⁹ Hof Amsterdam 22 augustus 2005, LJN BL2352.

sluitingstijden valt onder toezicht en handhaving van de openbare orde. Dit is dus rechtmatig en niet in strijd met artikel 8 EVRM¹¹⁰.

Privacy

Cameratoezicht op de openbare weg kan de privacy raken¹¹¹. Dit bleek uit de afspraak van de rechtbank, waarbij een horecagelegenheid door de gemeente werd gesloten doordat met behulp van cameratoezicht werd geconstateerd dat voorgeschreven sluitingstijden werden overtreden. De rechtbank stelt dat de reikwijdte van de privacy de aard en de mate van intimiteit is van hetgeen omtrent een en ander wordt waargenomen¹¹².

Belanghebbende

Om in bezwaar of beroep tegen een besluit te kunnen gaan dient men belanghebbende te zijn. De afdeling bestuursrechtspraak stelt in een uitspraak dat er bij cameratoezicht kan worden gesproken van een belanghebbende als het bij het besluit betrokken belang iets is waardoor men zich kan onderscheiden van willekeurige anderen¹¹³. Het kan bijvoorbeeld gaan om iemand die werkt of woont in het gebied waar het besluit betrekking op heeft. Het veelvuldig bezoeken van een plaats maakt iemand geen belanghebbende.

7.2.3 MVBEO Jurisprudentie

Dossieropbouw

De rechtbank in Amsterdam stelt in een uitspraak dat bij het instellen van een bevel MVBEO, er in de rapportages duidelijk naar voren moet komen dat de betreffende persoon herhaaldelijk of individueel de openbare orde heeft verstoord of een leidende rol heeft gehad. Nu dit in casu niet is gedaan is het bevel van de burgemeester door de rechtbank geschorst¹¹⁴.

7.2.4 Jurisprudentie omtrent toezicht openbare gemakkelikheden, openbare samenkomsten en daarbij behorende erven

Beoordelingsvrijheid

Uit artikel 174 van de Gemeentewet vloeit voort dat de burgemeester van deze bevoegdheid gebruik kan maken bij een bedreigende situatie voor de veiligheid of gezondheid. Hier komt de burgemeester beoordelingsvrijheid toe. Het is geen eis dat er een wettelijk voorschrift wordt overtreden en dat daardoor de veiligheid en gezondheid in gevaar is. Artikel 5:24 (bestuursdwang) is niet van toepassing, omdat het aanwenden van de bevelsbevoegdheid van artikel 174 van de Gemeentewet niet gericht is op beëindigen of ongedaan maken van de overtreding van een wettelijk voorschrift.

¹¹⁰ Rb. 's Hertogenbosch 26 augustus 2011, *LJN* BR5900.

¹¹¹ HR 19 februari 1991, *NJ* 1992,50.

¹¹² HR 16 oktober 1987, *NJ* 1998,850.

¹¹³ Rb. Zwolle 15 augustus 2011, *LJN* BR6248.

¹¹⁴ Rb. Amsterdam 18 februari 2011, *LJN* BP5057.

7.2.5 Jurisprudentie sluiten woning

Rapportages

Op grond van artikel 120 van de Grondwet is er sprake van een toetsingsverbod wat betreft de toetsing aan de Grondwet. De rechtbank stelt in een uitspraak dat de sluitingsbevoegdheid van artikel 174a van de Gemeentewet niet in strijd is met artikel 8 van de Grondwet en artikel 10 EVRM. In deze uitspraak komt naar voren dat het belangrijk is dat de noodzakelijkheid van het toepassen van deze bevoegdheid aan de hand van de rapportages wordt aangetoond. Het EHRM stelt in een arrest dat de plicht om schriftelijk te waarschuwen voorafgaande aan de sluiting, deel uit maakt van de wettelijke norm.¹¹⁵

Drugsoverlast

De Rechtbank in Groningen stelt dat artikel 174a zeker niet exclusief toepasbaar is ingeval van drugsoverlast. Zo is de tekst van artikel 174a van de Gemeentewet niet expliciet toegeschreven op drugsoverlast, doch op niet geduide verstoring van de openbare orde in en rond een pand¹¹⁶. Een woning sluiten via artikel 13b van de Opiumwet is echter eenvoudiger, aangezien er geen dossieropbouw is vereist.

7.3. Aandachtspunten

Bij het gebruik van enkele openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden zijn er nog een aantal aandachtspunten. Deze aandachtspunten zijn hieronder opgenomen.

7.3.1 Aanwijzen veiligheidsrisicogebied

Mocht er in de gemeente Waalwijk in de toekomst sprake zijn van een probleemsituatie waarbij er een confrontatie ontstaat tussen voetbalsupporters of bij een evenement zoals de 80 van de Langstraat, dan is het belangrijk om te weten welke ambtenaren bevoegd zijn om te fouilleren. De ambtenaren die bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering zijn aangewezen, zijn bevoegd om vervoermiddelen, personen aan kleding en verpakkingen, met inbegrip van reisbagage te onderzoeken op wapens en munitie, indien daartoe redelijkerwijs aanleiding toe is¹¹⁷. Dit zijn officieren van justitie, aangewezen politieambtenaren, aangewezen militairen van de Koninklijke Marechaussee en opsporingsambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten¹¹⁸. Artikel 141 Wetboek van Strafvordering verwijst naar de wetsartikelen, waarin de bevoegde ambtenaren staan.

7.3.2 Sluiten woning

In de gemeente Waalwijk is er voornemen geweest om de procedure om een woning te sluiten in gang te zetten. Dit is niet gedaan, omdat de overlast toch minderde op het moment dat aan de overlast veroorzaker kenbaar werd gemaakt dat er een voornemen was om de procedure te starten. Hierbij kan de vraag ontstaan wat er moet gebeuren op het moment dat de overlast weer begint. Kunnen de oude rapportages dan aan het dossier worden toegevoegd? Artikel 174a spreekt over sluiten van de woning bij verstoring van de openbare orde. In dit onderzoeksrapport is al naar voren gekomen dat dossieropbouw hierbij van belang is. De onderzoeker is van mening dat de oudere rapportages aan het dossier kunnen worden toegevoegd ongeacht tijdsspanne, indien dit maar gemotiveerd wordt. Daarbij is het

¹¹⁵ EHRM 4 juni 2002, NJ [2003,19](#).

¹¹⁶ Rb. Groningen 4 maart 2003, LJN AF5325.

¹¹⁷ Artikel 50 eerste lid van de Opiumwet juncto artikel 51 eerste lid van de Opiumwet juncto artikel 52 eerste lid van de Opiumwet.

¹¹⁸ Artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering.

van belang dat het redelijk is dat de 'oudere' rapportages in het dossier worden opgenomen. Op het moment dat de burgemeester van Waalwijk in een bepaalde situatie besluit om een woning (tijdelijk) te sluiten op grond van artikel 174a van de Gemeentewet, is het belangrijk voorafgaande nadenkt over wat voor gevolgen dit zal hebben. Er kan namelijk de vraag worden gesteld waar het probleem naartoe gaat na de sluiting van de woning. Er is namelijk een mogelijkheid dat het probleemgezin zich vestigt op een andere plek in de gemeente. Er is dan een kans dat het probleem zich dan verplaatst. De burgemeester moet dit in de afweging meenemen.

Losstaand van het bovenstaande dient er aandacht te worden besteed aan de komst van artikel 13b van de Opiumwet, ook wel de wet Damocles genoemd. Dit artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen indien in woningen, lokalen, of bij woningen/ lokalen behorende erven, een middel als bedoeld in lijst I of in lijst II van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd, verstrekt dan wel aanwezig is¹¹⁹. Bij drugsgerelateerde overlast is het voor de burgemeester veel makkelijker om een woning (tijdelijk) te sluiten op grond van de Opiumwet, aangezien hier geen dossieropbouw etcetera is vereist.

¹¹⁹ Artikel 13 b van de Opiumwet.

Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

Specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden zijn bevoegdheden die de burgemeester heeft op grond van de Gemeentewet om de veiligheid en openbare orde te handhaven. De specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden zijn het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied, cameratoezicht, MVBEO, begeleidingsplicht voor gezagdragers van kinderen onder de twaalf jaar, toezicht op openbare samenkomsten, openbare gemakkelijkheden en de daarbij behorende erven en het (tijdelijk) sluiten van een woning wegens verstoring van de openbare orde. Om juridisch correct gebruik te maken van deze bevoegdheden dient de burgemeester zich te houden aan de voorwaarden die in de wetsartikelen van deze bevoegdheden staan. De wettelijke voorwaarden voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied zijn terug te vinden in artikel 151b van de Gemeentewet. De wettelijke voorwaarden voor het plaatsen van cameratoezicht zijn terug te vinden in artikel 151c van de Gemeentewet. De wettelijke voorwaarden om een bevel MBVEO af te geven zijn terug te vinden in artikel 172 a van de Gemeentewet. De voorwaarden om een bevel MVBEO af te geven aan de gezagdragers van kinderen onder de twaalf jaar, zijn terug te vinden in artikel 172b van de Gemeentewet. De toezichtbevoegdheid van de burgemeester bij openbare samenkomsten, openbare gemakkelijkheden en de daarbij behorende erven, is terug te vinden in artikel 174 van de Gemeentewet. Het sluiten van een woning bij verstoring van de openbare orde is terug te vinden in artikel 174 van de Gemeentewet. Naast de wettelijk eisen, dient de burgemeester ook rekening te houden met de jurisprudentie. In het onderzoeksrapport zijn gerechtelijke uitspraken opgenomen, die mogelijk van belang kunnen zijn op het moment dat de gemeente Waalwijk in de toekomst gebruik maakt van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden. Daarbij is het belangrijk dat de burgemeester de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en het recht op privacy in acht neemt.

In de gemeente Waalwijk is geen gebruikgemaakt van de bevoegdheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, van de bevoegdheid om toezicht te houden op openbare gemakkelijkheden, openbare samenkomsten en de daarbij behorende erven en van de bevoegdheid om een woning te sluiten wegens verstoring van de openbare orde. Er is wel een voornemen geweest om de procedure om een woning te sluiten wegens verstoring van de openbare orde, in gang te zetten. In de gemeente Waalwijk is er op twee locaties cameratoezicht. Op één van de locaties is de plaatsingsduur die in het besluit is opgenomen verstreken en het cameratoezicht is niet kenbaar. Aan de andere juridische voorwaarden is wel voldaan. In de gemeente Waalwijk is er meerdere malen een bevel MVBEO afgegeven. Hierbij is aan de juridische voorwaarden voldaan. Er zijn gemeenten die in soortgelijke situaties gebruik hebben gemaakt van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet. Vergelijkbare situaties zijn er bij de toepassing van de bevoegdheid van een bevel MBVEO, sluiten van een woning bij verstoring van de openbare orde en cameratoezicht.

Bij de probleemsituatie, waarbij een gezin de openbare orde en veiligheid verstoort, kan er gebruik worden gemaakt van de volgende specifieke openbare orde en veiligheidsbevoegdheden: cameratoezicht, MVBEO, MVBEO begeleidingsplicht voor gezaghouders van kinderen onder de twaalf jaar en het sluiten van een woning.

Bij de probleemsituatie van een gewelddadige confrontatie tussen voetbalsupporters, kan er gebruik worden gemaakt van de volgende specifieke openbare orde en

veiligheidsbevoegdheden: aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied, cameratoezicht, MVBEO en MVBEO begeleidingsplicht voor gezaghouders van kinderen onder de twaalf jaar.

Bij de probleemsituatie waarbij een evenement zoals de 80 van de Langstraat wordt verstoord, kan van de volgende specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden gebruik worden gemaakt: aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied, MVBEO en MVBEO begeleidingsplicht voor gezaghouders van kinderen onder de twaalf jaar. De specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden van de burgemeester, zijn echter tamelijk zware maatregelen. De burgemeester kan gebruik maken van lichtere maatregelen door gebruik te maken van de lichte bevelsbevoegdheid op grond van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet.

8.2 Aanbevelingen

Mocht de burgemeester van Waalwijk in de toekomst besluiten om gebruik te maken van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden, dan is het belangrijk voorafgaande aan dit besluit te overwegen om lichtere maatregelen te bevelen. Dit is mogelijk door gebruik te maken van de lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester. Indien de burgemeester toch besluit om gebruik te maken van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden, dan is het belangrijk om te waarborgen dat er aan de juridische voorwaarden wordt voldaan.

Naast deze algemene aanbevelingen, is er de aanbeveling om zo spoedig mogelijk te voldoen aan de wettelijke voorwaarden voor cameratoezicht bij het Raadhuisplein. Het cameratoezicht op het Raadhuisplein kan kenbaar worden gemaakt door borden. Daarbij is het belangrijk dat er een nieuw besluit komt, aangezien het termijn van het besluit verstreken is.

Er is een voorbeeld format opgenomen (zie bijlage G) voor als de gemeente Waalwijk in de toekomst gebruik wil maken van de specifieke openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden. Dit format is deels ingevuld voor het gebruik van de bevoegdheid om een veiligheidsrisicogebied. Deze kan worden aangepast bij gebruik van de andere bevoegdheden.

Literatuurlijst

Boeken

B.J. Koops e.a., *veiligheid en privacy in 2030; twee toekomstscenario's*, Tilburg: TILT-Centrum voor Recht, Technologie en Samenleving 2005.

Brainich von Brainich Felth, *het systeem van crisisbeheersing. Bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op en het optreden tijdens crisis* Den Haag:, Boom Juridische uitgevers 2004.

R. van der Weerd, *Cameratoezicht juridisch houdbaar of een politieke misser?*, Groningen: Wolters Noordhoff 2003.

T.D. Cammelbeeck e.a., *Gemeentewet Provinciewet tekst & commentaar*, Deventer: Kluwer BV 2007.

E.R. Muller, Th. A. de Roos, *Openbare orde en veiligheid Tekst en commentaar*, Deventer: Kluwer NV 2006.

Onbekende auteurs, *Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, 'toepassing in de praktijk 2012'*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie. 2012.

Elektronische bronnen

<<http://www.waalwijk.nl/Pub/Home/Actueel/Vacatures/Vacatures-Veelgestelde-vragen.html>>

<<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/3744/Sportcanon/article/detail/1033257/2010/09/20/De-Slag-van-Beverwijk-van-hi-ha-naar-een-ongegeneerde-moordpartij.dhtml>>