

Vergaderjaar 2008–2009

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 227

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2009

Tijdens de behandeling van de BZK-begroting 2009 op 20 november 2008 heeft uw Kamer een motie aangenomen, waarin de Regering werd verzocht een onderzoek in te stellen naar de effectiviteit van het gemeentelijke instrumentarium ter bestrijding van overlast en verloedering. Voorts werd gevraagd om, zo nodig, voorstellen tot aanpassing te doen (motie Çörüz c.s., 31 700, VII, nr. 24). Aanleiding was de constatering dat de inzet van verschillende instrumenten door een aantal gemeenten (zoals het samscholingsverbod, het OV-verbod en het gebiedsverbod) voor de rechter geen stand heeft gehouden. Hierbij informeer ik u over de uitkomsten van dit onderzoek.

1. Aard en opzet van het onderzoek

Door mijn ministerie zijn diverse rechterlijke uitspraken en de achterliggende casussen beoordeeld. Langs twee sporen zijn deze gevallen onderzocht, namelijk

- a) Was de reikwijdte van de bevoegdheid te beperkt? Met andere woorden: schoot de wettelijke bevoegdheid tekort omdat sprake was van een leemte?
- (of)
- b) Was het rechterlijke oordeel negatief omdat de bevoegdheid in het betreffende geval onjuist of onzorgvuldig was toegepast? Anders gezegd, er was wel een adequate bevoegdheid voorhanden maar deze was in dat geval verkeerd of onzorgvuldig ingezet.

Uit de onderzochte gevallen is een rode draad getrokken, leidend tot een aantal bevindingen en conclusies. Het onderzoek had het karakter van een jurisprudentieonderzoek. Het had niet als doel om na te gaan of de toegepaste maatregel effectief was in termen van feitelijke terugdringing van overlast, behaalde percentages rondom objectieve en subjectieve veiligheid, eventuele neveneffecten en dergelijke.

2. Onderzocht instrumentarium

De volgende bevoegdheden zijn onderzocht:

1. de gebiedsverboden volgens artikel 172, derde lid, Gemeentewet;
2. de gebiedsverboden volgens de APV;
3. de samenscholingsverboden volgens de APV;
4. het OV-verbod volgens de Wet personenvervoer 2000.

Niet in het onderzoek zijn meegenomen de bevoegdheden ter zake van:

- het instellen van veiligheidsrisicogebieden voor preventief fouilleren (artikel 151b Gemeentewet);
- bestuurlijke ophouding (artikel 154a en 176a Gemeentewet);
- gemeentelijke noodbevoegdheden (artikel 175 en 176 Gemeentewet);
- cameratoezicht (artikel 151c Gemeentewet).

Deze bevoegdheden hebben een andere focus (wapengeweld, ernstige wanordelijkheden) of betreffen het toezicht in de openbare ruimte (cameratoezicht). Bovendien zijn deze bevoegdheden ook uitvoerig aan de orde gekomen in het rapport «Bestuur, recht en veiligheid» (COT-rapport)¹. In dit rapport wordt aandacht besteed aan theorie en praktijk (inclusief jurisprudentie) rondom deze bevoegdheden. Het COT-rapport heeft op dit punt geen tekortkomingen aan het licht gebracht. Van vermeende ineffectiviteit en rechterlijke uitspraken waarbij gemeenten zijn gecorrigeerd is geen sprake. Wel zullen, in aansluiting op de aanbevelingen van de onderzoekers, samen met het veld de mogelijkheden voor een bestuurlijke ophouding in lichte vorm of een preventief fouilleerbevoegdheid op drugs, worden onderzocht.² Daarover zal ik u later stadium nader informeren.

Ook de bevoegdheid volgens artikel 174a Gemeentewet (sluiting van gebouwen) en sluiting van woningen op grond van de Opiumwet (artikel 13b Opiumwet) is buiten beschouwing gebleven. De reden daarvoor is dat hierover, als voortvloeisel uit het Actieplan overlast en verloedering, een aparte evaluatie is verricht. Deze evaluatie over de Wet Victor en de Wet Victoria is door de minister van Wonen, Wijken en Integratie, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie en mijzelf, op 14 april jl. aan uw Kamer toegezonden.³

3. Bevindingen en conclusies uit het onderzoek

3.1. Toepassing openbare ordemaatregelen⁴

Op basis van de jurisprudentie en de literatuur met betrekking tot de samen-scholingsverboden en gebiedsverboden kan worden vastgesteld dat bij de toepassing van deze bevoegdheden aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan, namelijk:

- Er moet zijn voldaan aan het situatievereiste, dat wil zeggen dat sprake moet zijn van omstandigheden die tot ingrijpen ter handhaving van de openbare orde kunnen nopen.
- Er moet ook zijn voldaan aan het doelcriterium: de maatregel moet zijn gericht op het beëindigen of voorkomen van (verdere) ordeverstoringen of overlast, en/of het beperken van de gevolgen daarvan.
- Het toepassen van bevoegdheid kan alleen ten tijde van een (dreigende) ordeverstoring. Nadien – bij het terugkeren van de normale situatie – is sprake van oneigenlijk gebruik van de bevoegdheid.⁵
- Met de maatregel moet de (dreigende) verstoring van de openbare orde direct worden bestreden. Overigens hanteert de jurisprudentie deze voorwaarde niet altijd even strikt.⁶
- De duur van de concrete maatregel moet direct gekoppeld zijn aan de situatie dat er gevaar dreigt voor de openbare orde.⁷ De duur van de maatregel kan daarom niet onevenredig lang zijn.⁸

¹ Kamerstukken II, 2008/09, 28 684/29 754, nr. 134.

² Kamerstukken II, 2008/2009, 28 684, nr. 212 (notitie «Burgemeester en veiligheid»).

³ Kamerstukken II, 2008/09, 28 684, nr. 211.

⁴ Vanzelfsprekend dient ook aan een aantal vereisten ingevolge de Algemene wet bestuursrecht te zijn voldaan. Deze blijven verder buiten beschouwing.

⁵ ABRvS 9 juni 2004, AB 2005, 331, waarin een sluiting van een horecainrichting voor een komend weekend wegens een voorval van vijf dagen eerder niet rechtmatig was. Er was geen sprake van een situatie die noopte tot onverwijld ingrijpen.

⁶ ABRvS, 17 november 2004, AB 2995, 410 waarbij ontruiming en ontruimd houden van een schip wegens brandgevaar met een termijn van drie dagen door de Afdeling werd toegestaan.

⁷ Rechtbank Rotterdam 23 februari 2005, Gst. 2005, 7230, 5.

⁸ Veel uitspraken inzake gebiedsverboden op grond van artikel 172, derde lid, Gemeentewet lijken in elk geval als maximum een drie maanden termijn te hanteren (zie verder Kamerstukken 31 467, nr. 3, pag. 25 en 31 467, nr. 7, pag. 29).

- Bij de toepassing van de maatregel mag niet worden afgeweken van wettelijke voorschriften, tenzij die maatregel gegrond is op een bevoegdheid die daartoe ruimte biedt.¹
- De maatregel moet voldoen aan de eisen van subsidiariteit (er is geen minder zwaar middel voorhanden) en proportionaliteit (het bevel moet in verhouding staan tot de te bestrijden problematiek c.q. het te bereiken doel).
- Indien de gemeentelijke wetgever voor het opleggen van gebiedsverboden in de APV een specifieke regeling (ook qua duur) heeft getroffen kan de burgemeester het gebiedsverbod niet baseren op artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet.²
- Wat betreft het samenscholingsverbod heeft de rechter bepaald dat het «simpelweg met een groep mensen op de openbare weg staan» niet per definitie een samenschooling is. Er zal bij een samenschooling hoe dan ook sprake moeten zijn van een aantoonbare (dreigende) verstoring van de openbare orde.³

Het jurisprudentieonderzoek met betrekking tot de gebiedsverboden en samenscholingsverboden heeft uitgewezen dat de vernietiging door de rechter terug te voeren was op het niet in acht nemen van één of meer van bovengenoemde voorwaarden. Niet het instrumentarium zelf was het probleem, maar de wijze van toepassing ervan.

Zoals bekend is door uw Kamer op 7 april jl. het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast aangenomen.⁴ Dit wetsvoorstel voorziet in een aantal extra preventieve bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie om vormen van herhaalde overlast en strafbare feiten die in groepsverband of individueel worden veroorzaakt, aan te pakken. De in het wetsvoorstel neergelegde instrumenten voor de burgemeester⁵ werken aanvullend op het al bestaande instrumentarium. Dat het wetsvoorstel voorziet in het opvullen van geconstateerde leemtes in bestaande bevoegdheden is, zoals uiteraard te verwachten viel, ook uit het jurisprudentieonderzoek gebleken, bijvoorbeeld daar waar het gaat om de wenselijkheid om langdurige gebiedsverboden op te leggen of een groepsverbod -als alternatief van het samenscholingsverbod – zonder dat sprake is van een dreigend karakter van de groep. Bovendien maakt het wetsvoorstel het mogelijk om overlast door twaalfminners aan te pakken door middel van een bevel, gericht tot de ouders. Verdere voorstellen tot aanpassing van het instrumentarium lijken dan ook op dit moment niet nodig.

3.2. Toepassing OV-verbod

Het aantal gevallen waarin de rechter een opgelegd OV-verbod – overigens worden deze door vervoerders opgelegd en niet door gemeenten – heeft beoordeeld is, in tegenstelling tot gevallen waarin een gebiedsverbod of samenscholingsverbod is uitgevaardigd, betrekkelijk gering. De kantonrechter in Rotterdam heeft op 14 oktober 2008 uitgesproken dat een ontzegging voor bepaalde duur (in de betreffende casus een duur van acht weken) voor tramlijn 2 in Rotterdam niet op artikel 73 van de Wet personenvervoer 2000 kon worden gebaseerd. De kantonrechter was van oordeel dat de wetgever met het opstellen van dit artikel niet heeft voorzien of bedoeld een bevel als in de onderhavige zaak was gegeven, mogelijk te maken.⁶ Het OM is tegen het vonnis in beroep gegaan. Ondertussen wordt in Rotterdam op praktische wijze verder gegaan met het OV-verbod, waarbij gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de Wet personenvervoer 2000 wel biedt.

Zoals ook blijkt uit de beantwoording door de minister van Justitie van Kamervragen van de leden Kuiken en Roelfs⁷ zal, los van de uitkomst van

¹ Artikel 172, derde lid, Gemeentewet biedt de burgemeester géén ruimte om af te wijken van andere voorschriften; artikel 175 Gemeentewet wel, met uitzondering van de in de Grondwet gestelde voorschriften.

² HR 11 maart 2008, LJN BB4096, 02379/06.

³ Dit wordt bijvoorbeeld bevestigd in een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rb Leeuwarden, 19 oktober 2005, LJN AU5033. Zie ook Rechtbank Utrecht, 13 februari 2008, LJN BC4162 (Kanaleneiland) en arrest Hof Arnhem, 1 oktober 2008; LJN BF3946 (hoger beroep Kanaleneiland).

⁴ Kamerstukken 31 467.

⁵ Namelijk de bevoegdheid tot het opleggen van een langdurig gebiedsverbod, een meldingsplicht, een groepsverbod of een bevel naar de ouders van overlastgevende twaalfminners.

⁶ Sector kanton, Rechtbank Rotterdam 14 oktober 2008, LJN BF9056 en politierechter te Rotterdam 18 oktober 2006 (LJN AZ0597).

⁷ Kamerstukken II, 2008/09, Aanhangsel, 958.

het hoger beroep van het OM, mijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat het initiatief nemen voor aanpassing van de Wet personenvervoer 2000 om de wettelijke grondslag voor een OV-verbod te versterken. De minister van Verkeer en Waterstaat zal uw Kamer in een later stadium nader berichten.

4. Resumé

Het wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast lost een aantal knelpunten op die uit de jurisprudentie met betrekking tot gebiedsverboden en samenscholingsverboden naar voren zijn gekomen. Voor het overige zijn geen aanpassingen in dit instrumentarium nodig. Ten aanzien van het OV-verbod zal, los van het nog lopende hoger beroep, aanpassing van de Wet personenvervoer 2000, wijziging van artikel 73 van deze wet worden gezien.

In overleg met de VNG en het Nederlandse Genootschap van Burgemeesters zullen de uit het jurisprudentieonderzoek naar voren gekomen vormvereisten en juridische randvoorwaarden bij gebiedsverboden en samenscholingsverboden onder de aandacht worden gebracht van gemeenten en burgemeesters. Aldus kan een nog adequatere toepassing van dit instrumentarium mogelijk worden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst