

## AB 2021/182

**AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE**

10 februari 2021, nr. 201907694/1/R1

(Mrs. W.D.M. van Diepenbeek, C.C.W. Lange, B. Meijer)  
m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:37 Awb

Omgevingsvergunning in de praktijk 2021/8443  
Milieurecht Totaal 2021/7237  
ECLI:NL:RVS:2021:275**Rechtbank heeft ten onrechte ambtshalve onderzocht of er sprake is van bijzondere omstandigheden.**

*Ter zitting bij de rechtbank heeft het college naar aanleiding van het beroep van appellante toegelicht dat de door haar aangevoerde omstandigheden tezamen weliswaar bijzondere omstandigheden opleveren, maar dat die teniet worden gedaan door de overtreding op 9 mei 2019. Ter zitting bij de Afdeling heeft het college hierover nog nader toegelicht dat deze overtreding als een omstandigheid is betrokken bij de vraag of, ondanks de volgens hem aan de orde zijnde bijzondere omstandigheden, toch tot invordering van de verbeurde dwangsom kan worden overgegaan. Tussen partijen was in beroep bij de rechtbank dus niet in geschil dat de door appellante in bezwaar naar voren gebrachte omstandigheden – zoals die ook uit het advies van de bezwaarschriftencommissie blijken – tezamen bijzondere omstandigheden opleveren. Het geschil in beroep spitsde zich dan ook alleen nog toe op de vraag of het college met de verwijzing naar de overtreding van 9 mei 2019 alsnog tot invordering mocht overgaan. Hiertoe had de rechtbank zich moeten beperken. Door ambtshalve te oordelen dat de meerbedoelde in bezwaar door appellante aangevoerde omstandigheden geen bijzondere omstandigheden opleveren, en dat daarom de overtreding van 9 mei 2019 niet relevant is, heeft de rechtbank in strijd gehandeld met artikel 8:69 van de Awb.*

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, woiend te Zeewolde, tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland van 12 september 2019 in zaken nrs. 19/2464 en 19/2687 in het geding tussen:

Appellante,  
en

Het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde.

**Procesverloop**

Bij besluit van 15 november 2018 heeft het college besloten tot invordering van de door appellante verbeurde dwangsom van € 25.000.

Bij besluit van 16 mei 2019 heeft het college het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 september 2019 heeft de rechtbank het door appellante daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard, het college veroordeeld in de proceskosten van appellante en een vergoeding van het griffierecht gelast. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appellante en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 september 2020, waar appellante, bijgestaan door mr. J. Veltman, advocaat te Winsum, en het college, vertegenwoordigd door mr. P.H.J. de Jonge, zijn verschenen.

**Overwegingen**

1. Appellante is eigenaar van de recreatiewoning aan de locatie in Zeewolde. Op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Recreatieterrein Horsterwold 2012" rust op het perceel de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie". Zij heeft voor het beheer en de verhuur daarvan een overeenkomst gesloten met het bedrijf Madiba Verhuur. Bij besluit van 16 mei 2017 heeft het college appellante onder oplegging van een dwangsom van € 25.000 ineens gelast om het (laten) gebruiken van de recreatiewoning aan de [locatie] ten behoeve van niet-recreatief gebruik uiterlijk 1 december 2017 te beëindigen en beëindigd te houden. Het college heeft daaraan ten grondslag gelegd dat sprake is van handelen in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en artikel 3.4, lid 3.4.1, onder a, van de planregels van het bestemmingsplan. Tegen het besluit van 16 mei 2017 zijn geen rechtsmiddelen aangewend, zodat de last onder dwangsom onherroepelijk is.

2. Bij besluit van 15 november 2018, in stand gelaten bij besluit op bezwaar van 16 mei 2019 in afwijking van het advies van de bezwaarschriftencommissie, heeft het college een bedrag van € 25.000 aan verbeurde dwangsom ingevorderd.

Het college heeft aan het besluit van 15 november 2018 ten grondslag gelegd dat tijdens een controle is vastgesteld dat vijf personen aanwezig waren in de recreatiewoning die verklaarden hier

te verblijven in verband met het verrichten van werk in Nederland. Dit betekent dat niet aan de opgelegde last is voldaan, omdat de recreatiewoning niet conform de bestemming werd gebruikt voor louter recreatieve doeleinden, maar voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

In het besluit op bezwaar heeft het college toegelicht dat volgens hem de door appellante gestelde omstandigheden ieder afzonderlijk geen bijzondere omstandigheid opleveren om van invordering af te zien. Om af te wijken van het advies van de bezwaarschriftencommissie heeft het college van doorslaggevend belang geacht de omstandigheid dat op 9 mei 2019 opnieuw is geconstateerd dat arbeidsmigranten waren gehuisvest in de recreatiewoning, dat appellante daarvan op de hoogte was en dat zij dus willens en wetens opnieuw een overtreding had begaan. Gelet op die laatste overtreding, en mede vanuit oogpunt van precedentwerking, heeft het college besloten om in het geval van appellante daadwerkelijk over te gaan tot invordering van de volledige dwangsom.

#### *Aangevallen uitspraak*

3. De rechtbank heeft overwogen dat de door appellante in bezwaar bij de bezwaarschriftencommissie naar voren gebrachte omstandigheden geen bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan het college van invordering had moeten afzien. De rechtbank is verder van oordeel dat het college de overtreding van 9 mei 2019 ten onrechte van doorslaggevend belang heeft geacht in het kader van de invordering. Het standpunt van het college ter zitting dat er eigenlijk, in de combinatie van de omstandigheden, wel sprake is van bijzondere omstandigheden, maar dat dit teniet wordt gedaan door de overtreding van 9 mei 2019, vindt de rechtbank een onjuist standpunt. Volgens de rechtbank dienen ook in de combinatie van omstandigheden geen bijzondere omstandigheden aangenomen te worden. De overtreding op 9 mei 2019 is daarom naar het oordeel van de rechtbank niet relevant voor de vraag of sprake is van bijzondere omstandigheden om van invordering af te zien. De rechtbank heeft het college wel veroordeeld in de proceskosten van appellante en vergoeding van het griffierecht gelast, omdat de keuze van het college om de overtreding op 9 mei 2019 in het besluit op bezwaar van 16 mei 2019 van doorslaggevend belang te achten voor appellante aanleiding is geweest om in beroep te gaan.

#### *Hoger beroep*

4. Appellante betoogt dat de rechtbank in strijd met artikel 8:69 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) buiten de omvang

van het geding is getreden door te oordelen dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden en dat de overtreding op 9 mei 2019 niet relevant is voor deze vraag. Zij stelt dat tussen partijen niet in geschil is dat sprake is van bijzondere omstandigheden en dat het college – overeenkomstig het advies van de bezwaarschriftencommissie – daarom van invordering wilde afzien, maar de overtreding op 9 mei 2019 van doorslaggevend belang heeft geacht om alsnog tot invordering over te gaan. De rechtbank had volgens haar moeten volstaan met de beantwoording van de vraag of het college zich in het besluit op bezwaar van 16 mei 2019 – onder verwijzing naar de overtreding van 9 mei 2019 – in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het van invordering had moeten afzien.

Daarnaast betoogt appellante dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat het besluit op bezwaar van 16 mei 2019 niet in stand kan blijven. Zij stelt dat het college de overtreding van 9 mei 2019 ten onrechte en zonder nader onderzoek in zijn afweging heeft betrokken. Bovendien heeft het college haar in strijd met artikel 7:9 van de Awb niet opnieuw gehoord over de constateringen op 9 mei 2019, terwijl het college de overtreding op 9 mei 2019 van doorslaggevend belang heeft geacht om af te wijken van het advies van de bezwaarschriftencommissie. Volgens appellante kan haar van die laatste overtreding geen verwijt worden gemaakt en had het college van invordering moeten afzien. Zij voert – kort weergegeven – aan dat een overeenkomst is gesloten met een nieuw bedrijf om de recreatiewoning te verhuren voor recreatieve doeleinden en dat zij er niet van op de hoogte was dat het met het plan strijdige gebruik ter plaatse weer is aangevangen. Ter onderbouwing dat haar hiervan geen verwijt kan worden gemaakt, stelt appellante dat zij zelf de sleuteloverdracht doet om overtredingen te voorkomen, dat de huurder heeft aangegeven de recreatiewoning te huren ten behoeve van vakantie, dat de verhuurperiode kort was en dat de afgelegde verklaring dat zij ervan op de hoogte was dat de huurders werkzaamheden verrichten onjuist is. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2872, stelt appellante dat zij voldoende toezicht heeft gehouden op het gebruik van de recreatiewoning.

4.1. Artikel 7:2, eerste lid, van de Awb luidt:

"Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord."

Artikel 7:9 luidt:

"Wanneer na het horen aan het bestuursorgaan feiten of omstandigheden bekend wor-

den die voor de op het bezwaar te nemen beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn, wordt dit aan belanghebbenden meegegeeld en worden zij in de gelegenheid gesteld daarover te worden gehoord."

Artikel 8:69, eerste lid, luidt:

"De bestuursrechter doet uitspraak op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting."

4.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1968, moet bij een besluit tot invordering van een verbeurde dwangsom aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat moet uitgaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Steun voor dit uitgangspunt kan worden gevonden in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115). Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dus dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

4.3. Ter zitting bij de rechtbank heeft het college naar aanleiding van het beroep van appellante toegelicht dat de door haar aangevoerde omstandigheden tezamen weliswaar bijzondere omstandigheden opleveren, maar dat die teniet worden gedaan door de overtreding op 9 mei 2019. Ter zitting bij de Afdeling heeft het college hierover nog nader toegelicht dat deze overtreding als een omstandigheid is betrokken bij de vraag of, ondanks de volgens hem aan de orde zijnde bijzondere omstandigheden, toch tot invordering van de verbeurde dwangsom kan worden overgegaan. Tussen partijen was in beroep bij de rechtbank dus niet in geschil dat de door appellante in bezwaar naar voren gebrachte omstandigheden — zoals die ook uit het advies van de bezwaarschriftencommissie blijken — tezamen bijzondere omstandigheden opleveren. Het geschil in beroep spitste zich dan ook alleen nog toe op de vraag of het college met de verwijzing naar de overtreding van 9 mei 2019 alsnog tot invordering mocht overgaan. Hiertoe had de rechtbank zich moeten beperken. Door ambtshalve te oordelen dat de meerbedoelde in bezwaar door appellante aangevoerde omstandigheden geen bijzondere omstandigheden opleveren, en dat daarom de overtreding van 9 mei 2019 niet relevant is, heeft de rechtbank in strijd gehandeld met artikel 8:69 van de Awb.

4.4. Dit betoog van appellante slaagt. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling alsnog beoordelen of het college vanwege de overtreding op 9 mei 2019 terecht tot invordering is overgegaan.

4.5. De Afdeling is allereerst van oordeel dat het college de overtreding op 9 mei 2019 in zijn besluitvorming heeft mogen betrekken. Daartoe overweegt de Afdeling dat ten tijde van de behandeling door de bezwaarschriftencommissie weliswaar sprake was van bijzondere omstandigheden, maar dat de situatie na advisering door bezwaarschriftencommissie maar voor het nemen van de beslissing op het bezwaar is gewijzigd. De geconstateerde overtreding van 9 mei 2019 vormt een mee te wegen omstandigheid bij de beoordeling om geheel of gedeeltelijk van invordering af te zien, als bedoeld onder 4.2 van deze uitspraak.

Vastgesteld moet echter worden dat het college appellante na de overtreding op 9 mei 2019 niet opnieuw in de gelegenheid heeft gesteld om te worden gehoord. Dit was wel aangewezen want het ging om een feit of omstandigheid als bedoeld in artikel 7:9 van de Awb: een feit of omstandigheid die het bestuursorgaan na het horen maar die voor het nemen van het besluit op bezwaar bekend is geworden van aanmerkelijk belang kan zijn. Door appellante in dit geval niet opnieuw in de gelegenheid te stellen te worden gehoord, heeft het college het beginsel van hoor en wederhoor geschonden. Als gevolg daarvan is hetgeen appellante over de overtreding van 16 mei 2019 naar voren had willen brengen niet in de besluitvorming betrokken. Onder deze omstandigheden kan niet worden beoordeeld of het college zich in het besluit op bezwaar van 16 mei 2019 in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het geheel of gedeeltelijk van invordering had moeten afzien.

Het besluit op bezwaar van 16 mei 2019 is, gezien het vorenstaande, in strijd met de artikelen 7:9 en 7:12 van de Awb genomen. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Ook dit betoog slaagt.

#### *Conclusie*

5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak zal, voor zover de rechtbank het beroep van appellante ongegrond heeft verklaard, worden vernietigd. De uitspraak zal worden bevestigd voor het overige. Dit betekent dat de door de rechtbank uitgesproken proceskostenveroordeling en de opdracht aan het college om het griffierecht te vergoeden in stand blijven. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van appellante tegen

het besluit op bezwaar van 16 mei 2019 gegrond verklaren en dat besluit vernietigen. Het college dient daarom een nieuw besluit op het door appellante tegen het besluit van 15 november 2018 gemaakte bezwaar te nemen, met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen.

6. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuw te nemen besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

7. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

### Beslissing

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 12 september 2019 in zaken nrs. 19/2464 en 19/2687, voor zover het beroep van appellante ongegrond is verklaard;
- III. bevestigt de uitspraak van de rechtbank voor het overige;
- IV. vernietigt het besluit op bezwaar van het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde van 16 mei 2019 met kenmerk 00500000019952;
- V. draagt het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde op om met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen een nieuw besluit te nemen;
- VI. bepaalt dat tegen het met inachtneming van deze uitspraak te nemen nieuwe besluit op bezwaar slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde tot vergoeding van bij appellante in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.122,83 (zegge: duizendhonderdtweëntwintig euro en drieëntachtig cent), waarvan € 1.068 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde aan appellante het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 259 (zegge: tweehonderdnegeenvijftig euro) vergoedt.

### Noot

1. Groot zal de verbazing zijn geweest bij zowel het college als de overtreder toen zij de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland onder ogen kregen. Het college en de overtreder waren het er

namelijk over eens dat er tot en met 8 mei 2019 sprake was van bijzondere omstandigheden die invordering van de verbeurde dwangsom in de weg stonden. Het ging hen er eigenlijk alleen om of het college, gelet op de ontwikkelingen na 8 mei 2019, alsnog mocht overgaan tot invordering. De voorzieningenrechter concludeert echter dat er nooit sprake is geweest van bijzondere omstandigheden. Het college mocht dus gewoon invorderen. Wat er na 8 mei 2019 is gebeurd doet daarom niet ter zake, aldus de voorzieningenrechter.

2. Gelet op de hoge drempel voor bijzondere omstandigheden kan het zo maar eens zijn dat de voorzieningenrechter objectief gezien helemaal gelijk heeft met zijn of haar uitspraak. Als er nooit sprake was van bijzondere omstandigheden, dan doet het er inderdaad niet toe of er later iets is gebeurd waardoor géén sprake meer is van bijzondere omstandigheden.

3. Tegelijkertijd staat deze ambtshalve beoordeling door de voorzieningenrechter op gespannen voet met artikel 8:69 Awb. Partijen zijn het er namelijk over eens dat er wel sprake was van bijzondere omstandigheden – in ieder geval tot en 8 mei 2019. Dat was dus geen onderwerp van het geschil. Daar had de voorzieningenrechter zich dus niet tegenaan mogen bemoeien. De Afdeling oordeelt daarom dat de voorzieningenrechter in strijd met artikel 8:69 Awb heeft gehandeld in dit geval.

4. Dat oordeel vind ik heel begrijpelijk. Ik ga nu heel kort door de bocht, maar de kern van artikel 8:69 Awb is dat als partijen er niet over piepen, de bestuursrechter er niet zelf over mag gaan piepen. De uitzondering daarop is als het een aspect van openbare orde betreft. Die mag de bestuursrechter wel uit zichzelf ('ambtshalve') toetsen. Aspecten van openbare orde zijn, zoals Brugman het formuleert (onder verwijzing naar Schreuder-Vlasblom): "*regels met een zodanig belang in en voor de rechtsorde dat zij los van de wil en kennis van partijen moeten worden gehandhaafd*" (D. Brugman, 'Hoe komt de bestuursrechter tot haar recht: een tussenbalans na tien jaar', *JBplus* 2021/1, p. 5).

5. Nu zal je van mij niet gauw horen dat invordering niet belangrijk is. Ook ben ik van mening dat een adequate handhaving (waaronder de invordering van verbeurde dwangsommen) van fundamenteel belang is voor (het geloof in) de rechtsorde. Ik denk alleen niet dat de beginselplicht tot invordering zodanig belangrijk is dat die "*los van de wil en kennis van partijen*" zou moeten worden gehandhaafd door de bestuursrechter. Dat betekent ook dat ik vind dat als het college ervoor kiest om een overtreder om welke reden dan ook te matsen, dit (bij gebrek aan der-

de-belanghebbenden) aanvaardbaar is. Dan is het niet aan de bestuursrechter om alsnog invordering van de dwangsom af te gaan dwingen.  
T.N. Sanders

## AB 2021/183

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

9 december 2020, nr. 201901852/1/A3  
(Mrs. N. Verheij, T.G.M. Simons, R.J. Koopman)  
m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder

Art. 2 lid 1 EVRM; art. 3 lid 1 IVRK; art. 10 lid 1 Gw; art. 175 lid 1 Gemw

ABkort 2021/6  
ECLI:NL:RVS:2020:2839

### Gebiedsverbod voor hele stad, inclusief eigen woning op grond van noodbevel.

Het noodbevel houdt een gebiedsverbod in dat ook betrekking heeft op de woning van appellant 2. Het in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet gegarandeerde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt daardoor beperkt. Uit artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet volgt dat de burgemeester bij de toepassing van zijn bevoegdheid om een noodbevel te geven van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften kan afwijken. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (Kamerstukken II, 1985/86, 19 403, nr. 3, blz. 150-151, en Kamerstukken II, 1988/89, 19 403, nr. 10, blz. 97-99) volgt echter dat beperkingen op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en betoging met een noodbevel kunnen zijn toegestaan. Het beperken van andere grondrechten mag in beginsel niet met een noodbevel.

De burgemeester beoogt met het gebiedsverbod een beschieting van de woning van appellant 2 te voorkomen om het leven van de gezinsleden en omwonenden te beschermen. In artikel 2, eerste lid, van het EVRM is het recht op leven neergelegd. Uit deze bepaling volgt dat de staat de positieve verplichting heeft om geschikte stappen te nemen om het recht op leven van individuen binnen zijn rechtsmacht te beschermen. (Zie onder meer het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Kiliç tegen Turkije, arrest van 28 maart 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0328JUD002249293, en Osman tegen het Verenigd Koninkrijk, arrest van 28 oktober 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294.) Daartoe behoren verplichtingen om preventieve maatregelen te nemen ter bescherming van het leven van individuele personen indien zij het gevaar

lopen slachtoffer te worden van (strafbare) handelingen van anderen of indien er een concrete indicatie bestaat van een risico voor een levensbedreigende situatie waarmee een inbreuk ontstaat op het recht op leven. Om gevolg te geven aan de positieve verplichting om in concrete en levensbedreigende situaties preventief op te treden, is aanvaardbaar dat daarbij gebruik wordt gemaakt van de noodbevelsbevoegdheid van artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet, ook als daarbij het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt beperkt. Daarbij geldt als voorwaarde dat het noodbevel aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit voldoet.

Een noodbevel mag niet verder gaan dan strikt noodzakelijk. Bij de beoordeling van de proportionaliteit van het noodbevel dient enerzijds rekening te worden gehouden met de aard en de ernst van de vrees voor wanordelijkheden in verband waarmee het noodbevel is gegeven en anderzijds met de aard en de ernst van de beperking van grondrechten die het noodbevel tot gevolg heeft. Als een gebiedsverbod ook van toepassing is op kinderen dient in overeenstemming met artikel 3, eerste lid, van het Verdrag inzake de rechten van het kind uit de motivering van dat verbod te blijken op welke wijze de belangen van het kind als eerste overweging in aanmerking zijn genomen. Uit de bestuurlijke rapportages volgt dat alleen de woning aan de locatie door verdachte personen werd geobserveerd. Hoewel de burgemeester in zijn stelling kan worden gevolgd dat de observaties om appellant 2A draaien, kan niet worden gezegd dat de dreigende situatie rondom zijn woning zonder meer elders in de gemeente zal worden voortgezet. De burgemeester heeft ook geen concrete feiten en omstandigheden gesteld waaruit dat zou kunnen blijken. De enkele vrees dat zich op een andere plek in de gemeente incidenten kunnen voordoen, maakt de maatregel voor het hele grondgebied van de gemeente nog niet noodzakelijk. Dat het niet om een absoluut verbod gaat, zoals de burgemeester betoogt, en verblijf in de gemeente blijft toegestaan op voorwaarde dat dit niet zichtbaar en kenbaar gebeurt, laat – wat daarvan verder zij – onverlet dat de bewegingsvrijheid van appellant 2A en zijn gezin met minderjarige kinderen onevenredig wordt beperkt, zoals appellant 2 ook op de zitting heeft toegelicht, en dat die beperking erop neerkomt dat hun normale manier van leven in de gemeente niet voortgezet kan worden. Bovendien is uit de motivering van het noodbevel niet gebleken dat de burgemeester zich ervan heeft verzekerd dat het gezin tijdens het gebiedsverbod, dat betrekking heeft op het hele grondgebied van de gemeente, op een aanvaardbare wijze kan voorzien in een gezinsleven. Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het noodbevel, voor zover appellant 2 en zijn gezin met minderjarige kinderen daarbij wor-