

Bestuurlijke bevoegdheden voor openbare orde en veiligheid

Author(s)

Mein, Arnt

Publication date

2016

Document Version

Author accepted manuscript (AAM)

Published in

Basisboek Integrale Veiligheid

[Link to publication](#)**Citation for published version (APA):**

Mein, A. (2016). Bestuurlijke bevoegdheden voor openbare orde en veiligheid. In W. Stol, C. Tielenburg, W. Rodenhuis, E. Kolthoff, M. van Duin, & S. Veenstra (Eds.), *Basisboek Integrale Veiligheid* (pp. 81-96). Boom Lemma Uitgevers BV.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact/questions>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Bestuurlijke bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid

Arnt Mein (versie 270315)

Na dit hoofdstuk kun je:

- bij een bepaald veiligheidsprobleem de bevoegdheden noemen die het gemeentebestuur in dat geval ter beschikking staan;
- de belangrijkste voorwaarden noemen waaraan de toepassing van die bevoegdheden is gebonden.

1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een globaal overzicht van de bevoegdheden die kunnen worden toegepast ter handhaving van de openbare orde en het bevorderen van de veiligheid in gemeenten. De bevoegdheden zijn gerangschikt naar orde- of veiligheidsprobleem waarvoor ze kunnen worden ingezet. Daarbij wordt telkens uiteengezet wat de wettelijke grondslag is, op welke wijze de bevoegdheid kan worden ingezet en welke voorwaarden daarbij in acht moeten worden genomen. Eerst wordt het algemene kader geschetst: de algemene taak van de burgemeester om de openbare orde te handhaven en de daarbij behorende bevoegdheden. Vervolgens wordt ingegaan op meer specifieke ordeverstoringen en de bevoegdheden die dan kunnen worden gebruikt.

Bestuursrechtelijke bevoegdheden

Het gaat in dit hoofdstuk om bestuursrechtelijke bevoegdheden, dat wil zeggen bevoegdheden die de burgemeester ter beschikking staan op basis van de Gemeentewet of de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV). De feitelijke toepassing van de bevoegdheden vindt plaats door de politie, onder verantwoordelijkheid van de burgemeester, op basis van artikel 11 Politiewet. Daarnaast komen enkele andere bevoegdheden van de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders aan de orde die nauw verwant zijn aan de handhaving van de openbare orde. Burgemeester en college beschikken over meer bestuursrechtelijke bevoegdheden, in dit hoofdstuk worden alleen die behandeld die relevant zijn voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bij de toepassing van bestuursrechtelijke bevoegdheden moeten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen. Dat wil zeggen dat het besluit tot gebruik van die bevoegdheden zorgvuldig wordt genomen en alle bij de zaak betrokken belangen evenwichtig worden afgewogen. Daarnaast moet zijn voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat wil zeggen dat de inzet van de bevoegdheid in redelijke verhouding moet staan tot het probleem (proportionaliteit) en niet langer of vaker mag worden gebruikt dan nodig respectievelijk dat de bevoegdheid pas mag worden toegepast als minder ingrijpende middelen hebben geen effect hebben gehad (subsidiariteit). Het besluit moet dan ook goed zijn onderbouwd, onder meer aan de hand van rapportages van politie of andere instanties over aard, omvang en hardnekkigheid van de problemen en reeds getroffen maatregelen.

Het ligt in de rede dat over het gebruik van de bevoegdheden overleg wordt gevoerd tussen de betrokken partijen, waaronder de gemeente, politie, Openbaar Ministerie en

maatschappelijke organisaties. De burgemeester voert daarbij de regie, als eindverantwoordelijke voor het gebruik van de openbare orde-bevoegdheden.

2. Ter introductie: handhaving van de openbare orde

In de Gemeentewet is geregeld dat de burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde in de gemeente. Dat wil zeggen dat de burgemeester de algemene taak heeft de openbare orde te bewaken en te herstellen. Dit vloeit voort uit artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet.

De openbare orde

Het begrip openbare orde is open gelaten. Dat heeft de wetgever bewust gedaan, het begrip moet worden ingevuld aan de hand van de lokale feiten en omstandigheden. Het gaat om het ordelijk verloop van het plaatselijke gemeenschapsleven. Het is aan de burgemeester om te bepalen of de openbare orde in het geding is en of er moet worden opgetreden. Uiteindelijk toetst de rechter of de burgemeester terecht tot zijn besluit is gekomen en of het optreden noodzakelijk en passend was (Hennekens, 2013, p. 17). Daarnaast legt de burgemeester in politieke zin verantwoording af aan de gemeenteraad.

Bevelsbevoegdheden van de burgemeester

Om de openbare orde te kunnen handhaven is in de Gemeentewet aan de burgemeester een aantal bevoegdheden toegekend. Om te beginnen kan de burgemeester overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde beletten of beëindigen. Deze bevoegdheid is geregeld in artikel 172, tweede lid, Gemeentewet. De burgemeester doet dit niet zelf, maar schakelt daarvoor de politie in. Bij deze wettelijke voorschriften moet het wel gaan om strafbare feiten die de openbare orde verstoren of dat dreigen te doen (Hennekens, 2013, p. 24).

Daarnaast kan de burgemeester de bevelen geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Hij kan dit doen als er sprake is van een daadwerkelijke verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Deze bevelsbevoegdheid ontleent de burgemeester aan artikel 172, derde lid, Gemeentewet. De burgemeester roept door dit bevel als het ware een nieuw wettelijk voorschrift in het leven, bijvoorbeeld dat bepaalde reischoppers uit het stadscentrum moeten weggaan en/of –blijven. Zo kan de burgemeester maatwerk leveren bij de handhaving van de openbare orde. Vervolgens kan de politie optreden tegen (opzettelijke) overtreding van dit concrete voorschrift, op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht. Daarin is het niet opvolgen van een wettig, ambtelijk bevel strafbaar gesteld.

Het bevel moet in verhouding staan tot de ernst van de ordeverstoringen (de proportionaliteitseis) en minder ingrijpende maatregelen mogen niet meer voor de hand hebben gelegen (de subsidiariteitseis). Ook mag het bevel niet ingaan tegen andere wettelijke voorschriften. De bevelsbevoegdheid mag alleen worden gebruikt om de openbare orde te handhaven, het mag niet worden gebruikt om te straffen. Dat is de taak van de officier van justitie en de strafrechter. Tegen het bevel staat beroep open bij de rechter (nadat eerst bezwaar is gemaakt bij de burgemeester).

3. Ordeverstoringen algemeen

De burgemeester kan zijn bevelsbevoegdheid op basis van artikel 172, derde lid, Gemeentewet gebruiken om op te treden tegen acute overlast en ordeverstoringen door bijvoorbeeld verslaafden, voetbalsupporters of hangjongeren. Zo kan hij hen voor een bepaalde periode de toegang tot een bepaald gebied ontzeggen. De duur van het gebiedsverbod of de verblijfsontzegging moet zijn afgestemd op de aard en de ernst van de overlast, ook het gebied en de duur van de ontzegging moeten nauwkeurig zijn omschreven. Uit de jurisprudentie komt naar voren dat de noodzaak tot het bevel grondig moet zijn onderbouwd, aan de hand van rapportages van onder meer de politie en andere instanties (Van der Grinten & Van den Berg, 2013).¹

In de meeste gemeenten is het gebiedsverbod of de verblijfsontzegging ook opgenomen in de APV als bevelsbevoegdheid van de burgemeester, evenals in welke gevallen en voor welke periode het verbod kan worden opgelegd. Uit de jurisprudentie komt naar voren dat het gebruik van de bevoegdheid in de APV de voorkeur verdient boven die in de Gemeentewet.² Die laatste is in beginsel bedoeld voor incidentele en kortdurende gebiedsverboden. Voor meer structureel gebruik is de APV aangewezen. Het gebruik van de APV komt ook ten goede aan de rechtszekerheid en legitimiteit. De APV wordt immers door de gekozen gemeenteraad vastgesteld en iedereen kan daarin nalezen onder welke omstandigheden een gebiedsverbod kan worden opgelegd.

4. Ordeverstoringen door voetbalsupporters en hangjongeren

In het geval van aanhoudende en ernstige overlast door voetbalsupporters en hangjongeren, kan de burgemeester doortastender optreden. Deze mogelijkheid is in het leven geroepen om beter te kunnen optreden tegen openbare ordeverstoringen rond voetbalwedstrijden (voetbalvandalisme). Deze regeling wordt daarom ook wel de Voetbalwet genoemd.³ De bevoegdheid is ook bedoeld om op te treden tegen ernstige overlast door hangjongeren die een buurt onveilig maken en buurtbewoners wegpesten. Deze regeling is neergelegd in artikel 172a Gemeentewet.⁴

Op basis van deze bevoegdheid kan de burgemeester voetbalsupporters of hangjongeren bij bevel een langdurig gebiedsverbod, groepsverbod of meldingsplicht opleggen (zo nodig in onderlinge combinatie). Dat wil zeggen dat zij gedurende een bepaalde periode niet in een bepaald gebied mogen komen, zich niet in een groep mogen ophouden en zich zonodig moeten melden bij het politiebureau. Het verbod geldt voor maximaal drie maanden en kan zonodig worden verlengd tot maximaal een jaar. Het moet gaan om een persoon die herhaaldelijk, individueel of groepsgewijs, de

¹ O.a. Rechtbank Midden-Nederland, 18 november 2013, in het geval van gebiedsverbod rond zijn woning voor een verdachte van een zedendelict, *ECLI:NL:RBMNE:2013:5696*, met noot Van der Grinten en Van den Berg. Zie ook Voorzieningenrechter Rechtbank Midden-Nederland, 21 januari 2014, in het geval van gebiedsverbod voor het uitgangscentrum voor een veroordeelde voor een ernstig geweldsmisdrijf, *ECLI:NL:RBMNE:2104:182*.

² Hoge Raad, 11 maart 2008, *ECLI:NL:HR:2008:BB4096*.

³ Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, *Stb.* 2010, 325.

⁴ De burgemeester kan ook nog, onder bepaalde omstandigheden en strikte voorwaarden, groepen voetbalvandalen tijdelijk doen ophouden, op basis van artikel 154a en 176a Gemeentewet. Deze mogelijkheid wordt in de praktijk zelden gebruikt, vanwege het bewerkelijke karakter ervan. Bovendien is de regeling omstreden.

openbare orde heeft verstoord of die bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gespeeld. Van belang is dat de bevoegdheid alleen kan worden gebruikt in geval van ernstige vrees voor *verdere* verstoring van de openbare orde. Dat gaat dus verder dan de eenmalige ordeverstoring als in artikel 172, derde lid, Gemeentewet. Bijzonder is dat het kan gaan om individueel optreden, maar ook in groepsverband, al dan niet als leider. De burgemeester trekt het bevel in op het moment dat het niet meer nodig. De officier van justitie kan ook optreden tegen voetbalvandalisme en hangjongeren. Als de officier van justitie een gedragsaanwijzing heeft gegeven, inhoudende een gebiedsverbod of groepsverbod, vervalt eerdergenoemde bevoegdheid van de burgemeester. Dat betekent dat het optreden van de burgemeester en de officier van justitie moet worden afgestemd in het driehoeksoverleg. De politie treedt op tegen overtreding van het bevel. Tegen het bevel staat beroep open bij de rechter.

De regeling is zo opgezet om de bekende, harde kern en leidende figuren te isoleren uit de groep raddraaiers en voor langere tijd weg te houden (Hennekens, 2013, p. 42).⁵ Uit de jurisprudentie komt naar voren dat, aan de hand van rapportages van onder meer de politie, grondig moet worden onderzocht welke concrete rol betrokkene bij de ordeverstoringen heeft gespeeld.⁶

Minderjarige overlastveroorzakers

Soms blijken ook minderjarigen deel uit te maken van hanggroepen die de openbare orde verstoren en kon daar op basis van het strafrecht minder goed tegen worden opgetreden. Om die reden is artikel 172b Gemeentewet in het leven geroepen. Op basis van deze bevoegdheid kan de burgemeester bij bevel een gebiedsverbod of ‘avondklok’ opleggen aan jongeren niet ouder dan 12 jaar. Zij moeten dan uit een bepaald gebied wegblijven of mogen zich tussen 8 uur ’s avonds en 6 uur ’s ochtends niet zonder een ouder of een meerderjarige begeleider op straat vertonen. Het moet gaan om een minderjarige tot 12 jaar die herhaaldelijk, groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord. Het bevel richt zich tot de ouders/verzorgers, zij moeten ervoor zorg dragen dat hun kind/pupil zich aan het gegeven bevel houdt.

5. Ordeverstoringen rond woningen en drugspanden

Ordeverstoringen spelen zich niet alleen af op straten, pleinen of voetbalstadions, de openbare orde kan ook worden verstoord vanuit woningen. Te denken valt aan drugs- of dealpanden, maar ook aan prostitutie in/vanuit woningen, heling of ernstige woonoverlast. Artikel 174a Gemeentewet creëert de wettelijke grondslag voor het sluiten van een woning. De burgemeester kan een woning (of een niet-openbaar lokaal of daarbij behorend erf) sluiten, als door gedragingen in die woning (lokaal of erf) de openbare orde rond die woning (lokaal of erf) wordt verstoord. Het moet wel gaan om ernstige gedragingen, zo volgt uit de jurisprudentie.⁷ Door de woning te sluiten moet de oorzaak van de ordeverstoringen worden weggenomen. De burgemeester kan een woning ook preventief sluiten. Er moet dan sprake zijn van

⁵ Er ligt een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer om de reikwijdte van de Voetbalwet uit te breiden. Zo moet het bevel voortaan ook kunnen worden opgelegd aan zogenoemde *first offenders*, moet het kunnen worden gekoppeld aan een stadionverbod van de KNVB of een voetbalclub en moet het verbod ook gespreid over een jaar kunnen worden opgelegd (*Kamerstukken II*, 33882, 2).

⁶ O.a. Afdeling Bestuursrechtsspraak Raad van State, 22 mei 2013, *ECLI:NL:RVS:2013:CA0633*.

⁷ O.a. Afdeling Bestuursrechtsspraak Raad van State, 1 december 2010, *ECLI:NL:RVS:2010:BO5718*.

ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde. Die moet concreet blijken uit het feit dat de rechthebbende op die woning (lokaal of erf) eerder een woning (lokaal of erf) heeft gebruikt of doen gebruiken waardoor die woning door de burgemeester is gesloten. Daarnaast moet de burgemeester beschikken over aanwijzingen dat betrokkene die woning eveneens zal gebruiken of doen gebruiken waardoor de openbare orde wordt verstoord (Hennekens, 2013, p. 54 e.v.).

De duur van de sluiting, bijvoorbeeld een paar maanden tot een halfjaar, moet samenhangen met de ernst en omvang van de ordeverstoring. Bij ernstige vrees voor herhaling kan de burgemeester de sluiting verlengen. De eigenaar of bewoners van het pand moeten een redelijke termijn krijgen om een einde te maken aan de overlast, voordat de woning feitelijk wordt gesloten. Omdat sluiting van een woning een inbreuk oplevert van de persoonlijke levenssfeer, moet het besluit van de burgemeester grondig zijn onderbouwd. Zo moet er een uitgebreid dossier aan ten grondslag liggen waaruit de ernst van de situatie blijkt en dat minder ingrijpende maatregelen niet hebben geholpen.⁸ De sluiting moet voldoen aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Zonodig moet de bewoners vervangende huisvesting worden aangeboden. De politie voert het besluit uit door het pand te ontruimen en de deuren en ramen dicht te laten spijkeren en te verzegelen. Het verbreken van het zegel is strafbaar. Tegen het besluit tot sluiting staat beroep open bij de rechter.

Drugspannen

Woningen die worden gebruikt als drugspand, kan de burgemeester sluiten specifiek op basis van artikel 13b van de Opiumwet. Waar de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester op basis van de Gemeentewet ziet op het handhaven van de openbare orde rond een woning, ziet die in de Opiumwet op overtredingen van voorschriften in die wet. Het enkele feit dat drugs worden verhandeld of daartoe aanwezig zijn in de woning, is voldoende grond voor sluiting van de woning. Formeel juridisch is de sluiting gebaseerd op een zogenoemde door de burgemeester op te leggen last onder bestuursdwang (vgl. art. 5:21 e.v. Algemene wet bestuursrecht), inhoudende dat de woning voor bepaalde tijd wordt gesloten in verband met een geconstateerde overtreding van de Opiumwet. De duur van de sluiting moet in overeenstemming zijn met de ernst van de overtreding, bijvoorbeeld een jaar. Uit de jurisprudentie komt naar voren dat een sluiting voor vijf jaar neerkomt op een verkapte sanctie, wat niet past bij het op herstel gerichte karakter van bestuursdwang.⁹ Sluiting op basis van de Opiumwet wordt hoofdzakelijk gebruikt in het kader van het gemeentelijke gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops. De constructie is in die gevallen dat de burgemeester afziet van sluiting op basis van de Opiumwet, zolang de coffeeshop zich houdt aan de voorwaarden (de zgn. AHOJGI-criteria) waaronder het Openbaar Ministerie afziet van strafrechtelijke vervolging (Hennekens, 2013, p. 69 e.v.).¹⁰ Voordeel van de Opiumwet is dat de burgemeester niet, aan de hand van een dik dossier, schending van de openbare orde hoeft aan te tonen.

⁸ Idem.

⁹ Afdeling Bestuursrechtsspraak Raad van State, 8 september 2010, *ECLI:NL:RVS:2010:BN6187*.

¹⁰ De AHOJGI-criteria houden in: geen reclame (affichering), geen verkoop van harddrugs, geen overlast, geen verkoop aan jeugdigen tot 18 jaar, geen verkoop van grote hoeveelheden (max. 5 gram en een handelsvoorraad van max. 500 gram) en geen verkoop aan niet-ingezetenen).

6. Overlast als gevolg van wapenbezit en –misbruik

De openbare orde en veiligheid kan onder druk komen te staan door wapenbezit of -geweld, bijvoorbeeld in een uitgaansgebied of een ander probleemgebied waar sprake is van wapengerelateerde incidenten. Dit roept de behoefte op om de aanwezigen in dat gebied te fouilleren op verboden wapenbezit en die in beslag te nemen, om zo erger te voorkomen. Op basis van het strafrecht kan dat alleen in individuele gevallen, als er sprake is van een concrete verdenking en ernstige bezwaren. Om die reden is een regeling voor preventief fouilleren in het leven geroepen in artikel 151b en 174b van de Gemeentewet. Op basis van deze regeling kunnen alle personen die zich in een bepaald gebied bevinden worden gefouilleerd op wapens. De gemeenteraad kan de burgemeester deze bevoegdheid toekennen, door die op te nemen de APV (Hennekens, 2013, p. 107 e.v.).

Aanwijzen veiligheidsrisicogebied

In geval van verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan de burgemeester een bepaald gebied aanwijzen als veiligheidsrisicogebied. De burgemeester voert daartoe eerst overleg met de officier van justitie en de politie, gelet op hun rol bij de uitvoering van de regeling. Zijn gebiedsaanwijzing dient grondig te zijn onderbouwd aan de hand van bijvoorbeeld politierapportages. Het is van kracht zo lang en het gebied is zo ruim als nodig, om de openbare orde te herstellen. In zijn aanwijzing geeft de burgemeester een nauwkeurige omschrijving van het gebied waarop die van toepassing is, evenals de duur ervan. De burgemeester trekt de aanwijzing in zodra de ordeverstoring of de vrees daarvoor is geweken. Tegen de gebiedsaanwijzing staat beroep open bij de rechter. Als de burgemeester een veiligheidsrisicogebied heeft aangewezen, is de officier van justitie bevoegd een opdracht geven om te fouilleren.

Vervolgens kan de officier van justitie in dat gebied (en openbare gebouwen in dat gebied, zoals cafés) een ieder aan zijn kleding laten onderzoeken op de aanwezigheid van wapens of munitie. De bevoegdheid geldt ook voor meevoerde verpakkingen, bagage en voor vervoermiddelen, zoals een auto. Het fouilleren gebeurt door de politie. Vindt die een wapen, dan neemt die dat in beslag en maakt proces-verbaal op tegen de bezitter. De opdracht van de officier van justitie aan de politie om te fouilleren geldt maximaal twaalf uren.

In geval van een onvoorziene, spoedeisende situatie kan de burgemeester voor maximaal twaalf uur een veiligheidsrisicogebied aanwijzen. De aanwijzing kan zonodig mondeling worden gegeven en moet dan later op schrift worden gesteld. Vervolgens kan de officier van justitie een ieder in dat gebied laten fouilleren. Deze bevoegdheid is opgenomen in artikel 174b Gemeentewet en bedoeld voor acute gevallen, zoals bijvoorbeeld een demonstratie (waarbij de vrees bestaat dat wapens worden megedragen), een bezoek van een hoogwaardigheidsbekleder of Koningsdag. De burgemeester hoeft in dit geval dus niet gemachtigd te zijn door de gemeenteraad, wel voert hij overleg met de officier van justitie (Van der Grinten & Van den Berg, 2013).

Box 7.1 Aanwijzing veiligheidsrisicogebied

'In het Amsterdamse stadsdeel Nieuw West, in de wijk Geuzenveld, heerst grote onrust na enkele heftige geweldsincidenten. In dit gebied is sprake van een voor Amsterdamse begrippen zeer hoge onveiligheidsbeleving; iets dat niet los gezien kan worden van de vele geweldsincidenten, waar regelmatig (vuur)wapens bij betrokken zijn. De VVD Amsterdam heeft gemerkt dat de maatschappelijke onrust enorm is en pleit er dan ook voor om Geuzenveld aan te wijzen als tijdelijk veiligheidsrisicogebied.'

Bron: www.dichtbij.nl, 5 juli 2013

7. Cameratoezicht

In het kader van de handhaving van de openbare orde kan de burgemeester ook besluiten cameratoezicht in te zetten. Dit is geregeld in artikel 151c Gemeentewet. Net als in het geval van preventief fouilleren ontleent de burgemeester zijn bevoegdheid aan de APV. De burgemeester kan besluiten vaste camera's op te laten hangen, om beelden te maken van de openbare ruimte. Deze maatregel moet noodzakelijk zijn ter handhaving van de openbare orde, bijvoorbeeld in een uitgaans- of winkelgebied waar dealers, hangjongeren of zakkenrollers overlast veroorzaken. De burgemeester dient het besluit grondig te onderbouwen, onder meer op basis van rapportages van de politie, gelet op de inbreuk op de privacy door cameratoezicht.

De burgemeester bepaalt de plaats waar de camera's worden gemonteerd evenals de duur ervan. Verder bepaalt hij op welke tijdstippen daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van cameratoezicht en de beelden rechtstreeks worden bekeken. Hij overlegt daarover met de politie en de officier van justitie, gelet op hun rol bij de opvolging van de beelden. Het cameratoezicht moet duidelijk kenbaar worden gemaakt aan burgers, bijvoorbeeld met borden rondom en in het desbetreffende gebied. De camerabeelden mogen worden vastgelegd, in het belang van de handhaving van de openbare orde en moeten na vier weken worden vernietigd. Ze mogen echter ook worden gebruikt voor de opsporing van strafbare feiten. In de praktijk wordt cameratoezicht vooral gebruikt om de opsporing van strafbare feiten te vergemakkelijken (Hennekens, 2013, p. 115 e.v.).¹¹

8. Overlast in uitzonderlijke situaties: ernstige wanordelijkheden en rampen

In de Gemeentewet is ook een regeling opgenomen om op te treden tegen uitzonderlijke ordeverstoringen (artikel 175 en 176 Gemeentewet). Daarbij valt te denken aan ernstige wanordelijkheden, zoals rellen, en rampen. Deze regeling wordt daarom het gemeentelijk noodrecht genoemd. Op basis van deze regeling kan de burgemeester ingrijpende maatregelen treffen om de openbare orde te handhaven. Zo kan hij een noodbevel geven of een noodverordening afkondigen. In dit geval gaan zijn bevoegdheden verder dan die op basis van artikel 172 van de Gemeentewet. De maatregelen zijn ingrijpender omdat de burgemeester kan afwijken van wettelijke

¹¹ Er ligt een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer om tijdelijk en flexibel (mobiel) cameratoezicht mogelijk te maken ingeval van tijdelijke aanhoudende en zich snel verplaatsende overlast, bijvoorbeeld op zogenoemde *hot spots* of *hot times* (Kamerstukken I, 33582).

voorschriften. Ze moeten dan ook terughoudend worden gebruikt en als de reguliere bevoegdheden geen uitkomst meer bieden (Hennekens, 2013, p. 75 e.v.).

Noodbevel

De burgemeester kan op basis van artikel 175 Gemeentewet een noodbevel geven ter handhaving van de openbare orde, in geval van ernstige wanordelijkheden of rampen of bij ernstige vrees daarvoor. Die vrees moet dan wel blijken uit concrete feiten en omstandigheden. Het bevel kan bijvoorbeeld inhouden dat voetbalsupporters of demonstranten een bepaalde looproute dienen te volgen of dat omwonenden een bepaalde gebied tijdelijk moeten verlaten. Tegen (opzettelijke) overtreding van het noodbevel kan door de politie worden opgetreden op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht, zonodig met (proportioneel) geweld. De burgemeester moet daarom altijd eerst laten waarschuwen zodat betrokkenen de tijd hebben zich (alsnog) aan het bevel te conformeren. Ook tegen het noodbevel staat beroep open bij de rechter.

Box 7.3 Noodbevel in verband met hooligans AC Roma naar Rotterdam

‘Gemeente en politie hebben een noodbevel van de burgemeester klaarliggen dat wordt gebruikt om wanordelijkheden te voorkomen. Daarmee kun je een groep dwingen naar een andere plek te gaan, aldus Rotterdamse politiechef Frank Pauw. Als ze weigeren, kunnen ze worden aangehouden.’

Bron: NRC Handelsblad, 25 februari 2015

Noodverordening

Op basis van artikel 176 Gemeentewet kan de burgemeester een noodverordening afkondigen, onder dezelfde voorwaarden en omstandigheden als het noodbevel. Ook deze bevoegdheid is bijzonder, omdat het normaliter de gemeenteraad is die verordeningen vaststelt, die de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders vervolgens uitvoeren. Omdat dit een inbreuk vormt op de taakverdeling tussen de staatsmachten (de trias politica) zijn in dit artikel procedurele waarborgen opgenomen (Hennekens, 2013, p. 82, e.v.). Zo moet de burgemeester de verordening zo snel mogelijk bekendmaken aan de gemeenteraad, de hoofdofficier van justitie en de commissaris van de Koningin. In de praktijk zal de burgemeester in het driehoeksoverleg overleg voeren met de officier van justitie en de politiechef over het afkondigen van de noodverordening. De officier van justitie is immers belast met de vervolging van eventuele overtredingen van de noodverordening. De verordening vervalt als die niet door de gemeenteraad wordt bekrachtigd. De burgemeester moet de verordening intrekken zodra de ordeverstoring achter de rug is of de dreiging is geweken. Overtreding van de noodverordening is strafbaar op grond van artikel 433 Wetboek van Strafrecht. Waar het noodbevel beperkt is in doelgroep, tijd en plaats, is de noodverordening in beginsel van toepassing op een ieder, voor langere tijd en voor het gehele grondgebied van de gemeente. Zo valt te denken aan het afsluiten van een bepaald gebied voor demonstranten of in verband met wateroverlast, varkenspest of vogelgriep of voor het ruimen van een bom. In de praktijk is het onderscheid tussen het noodbevel en de -verordening niet zo groot.

9. Leefbaarheid van de openbare ruimte

De bevoegdheden behandeld in de voorgaande paragrafen houden allemaal verband met de handhaving van de openbare orde door de burgemeester. De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders (B&W) beschikken daarnaast ook over aantal bevoegdheden om veiligheids- of leefbaarheidsproblemen het hoofd te bieden.

Zo ergeren velen zich aan graffiti, hondenpoep, wildplassen of het dumpen van afval. Het zijn stuk voor stuk op het oog relatief onschuldige overtredingen. Ze worden daarom ook wel kleine ergernissen genoemd. Toch hebben die vaak een negatieve invloed op de perceptie van de veiligheid en leefbaarheid van de buurt. De politie komt er nauwelijks meer aan toe om op te treden tegen deze overtredingen. Een alternatief is de bestuurlijke strafbeschikking uit het Wetboek van Strafvordering (art. 257ba). Door middel van een bestuurlijke strafbeschikking kan een geldboete worden opgelegd voor overtredingen van overlastbepalingen uit onder meer de APV. Deze regeling is een onderdeel van de Wet OM-afdoening, op basis waarvan bepaalde strafbare feiten (max. zes jaar gevangenisstraf) buiten de rechter om kunnen worden afgedaan.¹²

De (aankondiging van de) bestuurlijke strafbeschikking wordt uitgereikt door een buitengewoon opsporingsambtenaar in dienst van de gemeente. De zaak wordt vervolgens verder afgehandeld door het Centraal Justitieel Incassobureau, die de strafbeschikking toestuurt en het boetebedrag int. Als de verdachte het niet eens is met de strafbeschikking, kan hij verzet aantekenen bij de officier van justitie. Die beoordeelt de zaak, trekt de strafbeschikking zonodig in of wijzigt die, of legt de zaak ter beoordeling voor aan de kantonrechter.

10. Bedreiging integriteit openbaar bestuur

Bepaalde maatschappelijke sectoren binnen de gemeente zijn meer vatbaar voor criminele invloeden dan andere, denk bijvoorbeeld aan de horeca, coffeeshops of prostitutie. In deze (en andere) branches zou een vergunning kunnen worden misbruikt als dekmantel voor criminele activiteiten en/of witwassen. Om hier tegen op te treden is de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) in het leven geroepen.¹³ De bedoeling van de Wet BIBOB is dat de overheid kan voorkomen dat criminele organisaties zich ontwikkelen dankzij van overheidswege verstrekte vergunningen, subsidies, aanbestedingen of vastgoedtransacties. De reikwijdte van de wet is ruim en blijkt uit artikel 1 van de wet.

Op basis van de wet kunnen de burgemeester of het college van B&W de vergunning of subsidie weigeren of intrekken, opdracht niet gunnen of afzien van een vastgoedtransactie als ernstig gevaar bestaat dat een persoon of organisatie de vergunning, subsidie, overheidsopdracht of vastgoedtransactie zal misbruiken voor het plegen van strafbare feiten.

¹² *Stb.* 2006, 330. Een alternatief voor de bestuurlijke strafbeschikking is de bestuurlijke boete, een boete op te leggen door de burgemeester of het college van B&W voor overtredingen van overlastbepalingen uit onder meer de APV. Dit is geregeld in artikel 154b Gemeentewet. In de praktijk wordt deze regeling niet gebruikt omdat die bewerkelijker en duurder is dan de bestuurlijke strafbeschikking.

¹³ *Stb.* 2002, 347.

De burgemeester of het college van B&W moet hiertoe een integriteitsonderzoek uitvoeren. Dit houdt in dat in allerlei bronnen en gegevensbestanden wordt gezocht naar de staat van dienst van de betreffende persoon of organisatie. Als men niets kan vinden, maar het nog steeds niet vertrouwt, kan de burgemeester of het college van B&W het Bureau BIBOB om advies vragen. Dit bureau kan dieper graven, bijvoorbeeld in politieregisters en justitiële documentatie.

11. Geweld binnenshuis

De openbare orde en veiligheidsproblematiek zoals in dit hoofdstuk beschreven speelt zich uit de aard der zaak af in de openbare ruimte. De bevoegdheden van de burgemeester reiken bij wijze van spreken tot aan de voordeur van de inwoners van de gemeente. Om vroegtijdig te kunnen optreden tegen huiselijk geweld, is daarop een uitzondering gemaakt. Op basis van de Wet tijdelijk huisverbod kan de burgemeester een pleger van huiselijk geweld tijdelijk de toegang tot de woning ontzeggen.¹⁴ Zo kan hij een huisverbod opleggen, als op basis van feiten en omstandigheden blijkt dat de aanwezigheid van betrokkene in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van zijn huisgenoten of daartoe een ernstig vermoeden bestaat.

Het huisverbod geldt voor een periode van tien dagen en kan tot maximaal vier weken worden verlengd. De burgemeester kan zijn bevoegdheid mandateren aan een hulpofficier van justitie. Het huisverbod vermeldt de plaats en duur waarvoor het geldt, de feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan het besluit en de naam van de uithuisgeplaatste. In spoedgevallen kan het mondeling worden gegeven. Tegen het besluit kan een voorlopige voorziening worden gevraagd bij de rechter. De burgemeester kan het huisverbod weer in trekken als de uithuisgeplaatste hulpverlening heeft aanvaard.

Het gaat hier strikt genomen niet om openbare ordehandhaving, toch heeft de wetgever de burgemeester deze bevoegdheid toegekend omdat die aansluit bij de rol van de burgemeester bij de lokale veiligheidszorg en hulpverlening. Het huisverbod is bedoeld om een afkoelingsperiode in te lassen en moet verdere escalatie voorkomen, terwijl de uithuisgeplaatste hulpverlening moet zoeken (Van der Grinten & Van den Berg, 2013). Bijzonder is dat de burgemeester op basis van deze regeling achter de voordeur kan optreden (Hennekens, 2013, p. 97 e.v.).

12. Tot slot

Het bevoegdhedenpakket van de burgemeester in het kader van de openbare orde en veiligheid is de laatste tijd flink uitgebreid. Wat opvalt is dat die bevoegdheden steeds meer zijn gericht op vroegtijdig ingrijpen. In gezinsverhoudingen, denk aan het gebiedsverbod voor minderjarigen, en tot achter de voordeur, denk aan het huisverbod. Ook de grens met strafrechtelijk optreden wordt steeds vager, bijvoorbeeld in geval van gebiedsverboden, preventief fouilleren en sluiting drugspannen. In die gevallen moet de burgemeester afstemmen met de officier van justitie. Zo'n goed gevulde gereedschapskist is mooi, maar maakt de burgemeester

¹⁴ *Stb.* 2008, 421.

ook kwetsbaar. Een evenwichtige toepassing is dan ook van groot belang: dat vraagt om een integrale benadering van openbare orde en veiligheidsvraagstukken.

Geraadpleegde literatuur:

Hennekens, H.Ph.J.A.M. (2013). *Openbare orderecht*. Kluwer, Deventer.

Van der Grinten, J.H.A. & Van den Berg, A.E.M. (2014). Kroniek openbare orderecht. *De Gemeentestem*, 2014/82.

Kernbegrippen:

Openbare orde
Proportionaliteit
Subsidiariteit

Vragen:

1. Welk bestuursorgaan vervult een prominente rol bij de handhaving van de openbare orde en waarom?
2. Wat is de rol van de politie? Hoe is de verhouding tussen de burgemeester en de politie?
3. Waarom is de toepassing van de beschreven bevoegdheden omkleed met waarborgen als het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel?
4. Schrijf een advies aan je burgemeester over de invoering en toepassing van preventief fouilleren of cameratoezicht in jouw gemeente, sta stil bij de voor- en nadelen en beschrijf de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan.

Suggesties voor verder lezen:

Hennekens, H.Ph.J.A.M. (2013). *Openbare orderecht*. Kluwer, Deventer.

Van den Berg, A.E.M. & Van Rooij, A.E. (2013). Openbare orderecht in beweging. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2013/7, pp. 156-162.