



Zakboek
**Openbare orde
en veiligheid**

Zakboek Openbare orde en veiligheid

3e

*Derde
geheel herziene
druk*



**Nederlands
Genootschap
van Burgemeesters**

Zakboek
**Openbare orde
en veiligheid**

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
1. Wat is er veranderd sinds de tweede druk (2017)	8
2. Inleiding	10
Openbare orde en veiligheid; begripsbepaling	10
Karakter van bevoegdheid: bestuursrechtelijk	11
Exclusieve bevoegdheid: niet mandateren of delegeren	11
Proportionaliteit en subsidiariteit	13
Verhouding tot college en raad	13
Locoburgemeester als volwaardige vervanger	14
Typen bevoegdheden op gebied van openbare orde	15
3. Algemene bevoegdheden	16
Bevoegdheden op grond van Gemeentewet	16
Algemene bevoegdheid ter handhaving openbare orde (artikel 172)	17
Noodbevoegdheden (artikel 175 en artikel 176)	21
4. Specifieke bevoegdheden	32
Samenspraak met het Openbaar Ministerie	32
Preventief fouilleren (artikelen 151b en 174b Gemeentewet)	32
Cameratoezicht (artikel 151c Gemeentewet)	37
Wet aanpak woonoverlast (artikel 151d Gemeentewet)	41
Bestuurlijke ophouding (artikelen 154a en 176a Gemeentewet)	43
Bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast - Voetbalwet (artikel 172a Gemeentewet)	46
Bevel aan ouders/verzorgers van 12-minners (artikel 172b Gemeentewet)	51
Toezicht op openbare samenkomsten, vermakelijkheden en inrichtingen (artikel 174 Gemeentewet)	52

Sluiten woning – Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet) ...	58
Sluiten drugspand – Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet)...	63
Drank- en Horecawet	70
Kinderbeschermingsmaatregelen	74
Stelsel bewaken en beveiligen	76
Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg	80
Wet Bibob	87
Wet op de lijkbezorging	92
Wet openbare manifestaties.....	95
Wet publieke gezondheid	104
Wet tijdelijk huisverbod	110

5. Bevoegdheden Algemene Plaatselijke Verordening 114

6. Politiewet 2012 118

7. Wet Veiligheidsregio's.....	126
Bevoegdheden planvorming	126
Bevoegdheden lokale ramp	126
Bevoegdheden bovenlokale ramp	128
Rol commissaris van de Koning.....	129
Toegang rampterrein en woningen.....	129

8. Informatie-uitwisseling..... 132

9. Wetgeving in aantocht.....	136
Conceptwetsvoorstel sluiten woning bij verstoring door ernstig geweld (bv. beschieting) of door wapens.....	137
Conceptwetsvoorstel regulering sekswerk	137
Wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden.....	138

Bijlage

Informatiebeveiliging / Hacks / Cyberincidenten.....	140
Bevoegdheden in overige wetgeving.....	141

Voorwoord

De derde, geheel herziene, druk van het 'Zakboek Openbare Orde en Veiligheid' verschijnt terwijl de coronacrisis nog niet voorbij is. Een bijzondere tijd waarin veel unieke dilemma's op het bord van de burgemeester en zijn ondersteuners komen. De openbare orde en veiligheid in een gemeente kan op het moment van schrijven niet los worden gezien van corona. Het coronabeleid vraagt om veel afstemming van maatregelen op landelijk, regionaal en lokaal niveau. In dit zakboek ligt de nadruk op de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan burgemeester om de openbare orde en veiligheid in de eigen gemeente te behouden. Dat is en blijft ook het uitgangspunt van dit zakboek.

Het doel van dit zakboek blijft om burgemeesters snel toegang te bieden tot een zo compleet mogelijk overzicht van bevoegdheden uit de diverse wetten, die in de loop der jaren tot de gereedschapskist van de burgemeester zijn gaan behoren. Algemene bevoegdheden uit de Gemeentewet, optreden bij rampen en crises en de Wet veiligheidsregio's, de gezagsrol bij de politie en specifieke bevoegdheden voor specifieke doelen. Een zeer gevarieerd pakket, van voetbalhooligans en drugsoverlast tot verplichte geestelijke gezondheidszorg en de bescherming van kinderen. Deze onderwerpen blijven altijd in ontwikkeling. Zo hebben de decentralisaties in het sociaal domein de thema's zorg en veiligheid dicht naar het lokale bestuur gebracht. De rol van de burgemeester kan niet meer los gezien worden van de lokale context waarin het college en de gemeente steeds actiever zijn in het zorgdomein. De bevoegdheden van de burgemeester om ondermijning en gevaarstelling door criminele activiteiten aan te pakken zijn de laatste jaren aanzienlijk uitgebreid. Over de rol van de burgemeester in de aanpak van ondermijning is in de politiek het laatste woord nog niet gezegd. Privacy en gegevensdeling

spelen een steeds grotere rol in het (zorg- en) veiligheidsdomein, het borgen van rechten en belangen zal aandacht blijven vragen. Het denken over de rol van de burgemeester in de digitale veiligheid staat nog in de kinderschoenen, diverse incidenten laten al zien dat de sociale en maatschappelijke gevolgen aanzienlijk kunnen zijn en wellicht in de toekomst nadrukkelijker op het bord van de burgemeester komen.

Dit zakboek biedt een eerste handreiking tot veelal complexe juridische materie. Diverse praktijkvoorbeelden laten zien hoe het kan werken in de praktijk. Voor meer en uitgebreidere toelichting verwijzen we graag naar de website van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters: www.burgemeesters.nl/bevoegdheden

Namens het bestuur van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Sebastiaan van 't Erve

Portefeuillehouder Openbare Orde en Veiligheid in het NGB bestuur
Burgemeester van Lochem.

Wat is er veranderd sinds de tweede druk (2017)

In 2017 verscheen de tweede herziene druk van het Zakboek Openbare orde en veiligheid. Sindsdien is de wet- en regelgeving voor diverse bevoegdheden gewijzigd. Dit hoofdstuk geeft kort inzicht in de voornaamste wijzigingen tot het moment van dit schrijven.

Sluiten drugspand – Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet)

- De bevoegdheid van de burgemeester om op grond van artikel 13b Opiumwet een last onder bestuursdwang op te leggen kan sinds 1 januari 2019 ook worden ingezet in geval van voorbereidingshandelingen met betrekking tot de handel in en de productie van drugs.

Wet aanpak woonoverlast (artikel 151d Gemeentewet)

- De burgemeester heeft sinds 1 juli 2017 op grond van artikel 151d Gemeentewet de bevoegdheid om bij woonoverlast een last onder bestuursdwang op te leggen in geval van overtreding van een door de gemeenteraad bij verordening aan een persoon gegeven gedragsaanwijzing.

Stelsel bewaken en beveiligen

- Per 1 juli 2019 vervangt de circulaire bewaken en beveiligen van 2019 de gelijknamige circulaire van 2015. Inhoudelijk is de circulaire niet wezenlijk gewijzigd.

Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg

- Per 1 januari 2020 vervangt de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) de Wet bijzondere opnemering in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz).
- De burgemeester is op grond van deze nieuwe wet bevoegd tot het nemen van een crisismaatregel om verplichte zorg te verlenen aan een persoon met een psychische aandoening.

Informatie-uitwisseling

- In mei 2018 is de Algemene Verordening Persoonsgegevens (AVG) in werking getreden. Dit brengt de nodige veranderingen met zich mee ten aanzien van de regelgeving inzake gegevensuitwisseling.

Openbare orde en veiligheid; begripsbepaling

Velen hebben geprobeerd een definitie van het begrip openbare orde te geven. Dat blijkt niet eenvoudig, omdat het onder omstandigheden en door de tijd wijzigt. In het algemeen wordt geduid op een ordentelijk verloop van het maatschappelijk leven in de openbare ruimte.

Voor de toepassing van de burgemeestersbevoegdheden is het belangrijker te kijken naar wat een ‘verstoring van de openbare orde’ is. Openbare-ordeverstoringen zijn terug te voeren op de schending van een rechtsnorm. Het gaat in bijna alle gevallen om algemeen verbindende voorschriften op overtreding waarvan een straf staat, denk aan vernieling of mishandeling (strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht) of het overtreden van een alcoholverbod uit de Algemene Plaatselijke Verordening. Derhalve verschilt het per plaats en tijdstip wat gezien wordt als een verstoring: wat in de ene gemeente een verstoring van de openbare orde is, wordt elders mogelijk (nog) niet zo ervaren, denk aan het lachgasverbod. Ook de overtreding van ongeschreven rechtsnormen die hinder of gevaar voor anderen of goederen opleveren (onrechtmatige gedragingen in de zin van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek) kunnen openbare-ordeverstoringen veroorzaken. Een voorbeeld is het hinderlijk veelvuldig met motoren voor iemands huis langsrijden, om daarvan een dreigende werking uit te laten gaan (zonder daarbij verkeers- of geluidsnormen te overtreden).

De burgemeester heeft niet alleen verantwoordelijkheden bij openbare-ordeverstoringen, maar ook bij brand, ongevallen en rampen. Dit draagt bij aan zijn belangrijke rol ten aanzien van de zorg voor de veiligheid in de gemeente.

Karakter van bevoegdheid: bestuursrechtelijk

De openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester hebben een bestuursrechtelijk karakter. Niet alle algemene bestuursrechtelijke normen zijn op de uitoefening van die bevoegdheden echter steeds van toepassing. Zo kan een noodbevel in spoedeisende gevallen mondeling worden gegeven, terwijl in de regel een schriftelijkheidseis geldt voor beschikkingen.

De openbare-ordebevoegdheden hebben primair een preventieve en/of reparatoire (herstellende) werking; ze zijn gericht op het voorkómen van verstoring van de openbare orde of op het herstel daarvan. In tegenstelling tot strafrechtelijke bevoegdheden hebben deze bevoegdheden dus niet het doel om te straffen.

Het bestuursrechtelijke karakter van de openbare-ordebevoegdheden heeft implicaties voor de toepassing ervan. Voordat de bevoegdheden kunnen worden toegepast, is het vaak nodig om eerst een waarschuwing te geven. De burger wordt dan in staat gesteld om alsnog de openbare-ordeverstoring te beëindigen. Wanneer de bevoegdheden zich richten tot individuen of concrete groepen, dan geeft de burgemeester een beschikking af. Burgers kunnen daartegen bezwaar en beroep aantekenen volgens de gebruikelijke bezwaar- en beroepsbepalingen van de Algemene wet bestuursrecht.

Exclusieve bevoegdheid: niet mandateren of delegeren

De burgemeester is als eenhoofdig bestuursorgaan verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en de veiligheid in zijn gemeente.¹ Dit kan snel en daadkrachtig optreden in spoedeisende situaties bevorderen. De bevoegdheden op dit terrein kunnen niet worden gedelegeerd aan bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders.

¹ Zie artikel 172 lid 1 Gemeentewet en de artikelen 4 en 5 Wet Veiligheidsregio's.

De mogelijkheid tot mandatering van veiligheids- en openbare-ordemaatregelen is eveneens beperkt, omdat mandaat niet kan worden verleend, indien de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Dit geldt bijvoorbeeld voor het opperbevel in de rampenbestrijding, het gezag over de politie en het gezag bij brand en andere ongevallen, voor zover de brandweer daarbij een taak heeft. Artikel 177 lid 2 Gemeentewet sluit mandatering aan de politie tot het nemen van besluiten uit bij:

- preventief fouilleren (151b);
- bestuurlijke ophouding (154a en 176a);
- algemene handhaving openbare orde (172);
- maatregelen voetbalvandalisme en ernstige overlast (172a);
- bevel aan ouders/verzorgers van 12-minners die de openbare orde verstoren (172b);
- toezicht op openbare vermakelijkheden en samenkomsten en op voor het publiek openstaande gebouwen (174 lid 2);
- het sluiten van woningen wegens openbare ordeverstooring (174a);
- spoedaanwijzing veiligheidsrisicogebied (174b);
- noodbevel (175) en
- noodverordening (176).

De politie is vrijwel altijd betrokken bij de uitoefening van deze bevoegdheden. De jurisprudentie maakt duidelijk dat de burgemeester vooraf moet regelen en inkaderen hoe de politie de situatie moet beoordelen waarin deze bevoegdheden worden toegepast. Zodra bij de uitvoering sprake is van beoordelings- of beleidsvrijheid bij de politie, wordt artikel 177 Gemeentewet geschonden.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Bij de toepassing van de bevoegdheden gelden altijd de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Wordt de inzet van de bevoegdheid gerechtvaardigd door het daarmee beoogde doel? En is het mogelijk het doel met minder vergaande middelen te bereiken? In de juridische wereld zijn proportionaliteit en subsidiariteit twee centrale begrippen; ze worden vaak in een adem met elkaar genoemd. Zo is het bijvoorbeeld disproportioneel en in strijd met het subsidiariteitsbeginsel om een café voor drie maanden te sluiten, op basis van een eenmalige overtreding van de terrasvergunning. Een boete lijkt in dat geval passender. Proportionaliteit en subsidiariteit worden ook geschonden als een langdurig gebiedsverbod voor de gehele gemeente wordt opgelegd aan iemand die in de gemeente woonachtig is en die zelf slachtoffer is van bedreigingen.

Verhouding tot college en raad

De gemeenteraad stelt de kaders vast van het lokale veiligheidsbeleid en kan de burgemeester bevoegdheden verlenen, bijvoorbeeld als het gaat om cameratoezicht. De uitvoering van het openbare-orde- en veiligheidsbeleid is een taak van het college, behalve voor zover bevoegdheden op dit terrein zijn toegekend aan de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan. In dit zakboek staan die specifiek aan de burgemeester toegekende bevoegdheden centraal. Inhoudelijk kunnen er bij de uitoefening van deze bevoegdheden raakvlakken zijn met portefeuilles van wethouders, oftewel het collegiaal bestuur. Een goede verhouding tussen college en burgemeester is dan ook essentieel. Immers, de burgemeester zal zijn bevoegdheden vaak snel moeten toepassen, zodat afstemming van tevoren vaak lastig of niet mogelijk is. Hij legt dan achteraf uit waarom en hoe hij zijn bevoegdheden heeft ingezet.

De bevoegdheden waarbij snel en daadkrachtig optreden van een eenhoofdig bestuursorgaan en/of de gezagsverhouding ten aanzien van de hulpdiensten van bijzonder belang is, zijn in ieder geval aan de burgemeester als eenhoofdig bestuursorgaan toegekend. We noemen dit ook wel de bevoegdheden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde en ter beperking van onmiddellijk gevaar, denk aan de noodbevels- en de noodverordeningsbevoegdheid. In de afgelopen decennia zijn er steeds meer openbare-ordebevoegdheden aan de burgemeester toegekend, ook waarbij het acute optreden minder centraal staat, zoals de mogelijkheid om aan notoire ordeverstoorders gebiedsverboden op te leggen.

De burgemeester legt verantwoording af aan de raad over de inzet van zijn (wettelijke) bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en ter beperking van gevaar.

Locoburgemeester als volwaardige vervanger

De locoburgemeester treedt in de schoenen van de burgemeester op basis van artikel 77 Gemeentewet: ‘Bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester wordt zijn ambt waargenomen door een door het college aan te wijzen wethouder’. Dit betekent dat een wethouder die een burgemeester tijdens een crisis ondersteunt, maar niet werkelijk vervangt, niet als locoburgemeester optreedt. De openbare-orde- en veiligheidsbevoegdheden blijven in dat geval in handen van de burgemeester. Het is aan de burgemeester zelf om te bepalen wanneer de locoburgemeester hem vervangt. Als de locoburgemeester vervangt, komen aan hem alle burgemeestersbevoegdheden toe.

Typen bevoegdheden op gebied van openbare orde

Er zijn twee typen openbare-ordebevoegdheden. Deze typen worden in de volgende hoofdstukken van dit zakboek behandeld. Het betreft:

- **Algemene bevoegdheden** op basis van de Gemeentewet (bijvoorbeeld de noodverordeningbevoegdheid van artikel 176). Deze staan centraal in hoofdstuk 3.
- **Specifieke bevoegdheden** op basis van:
 - specifieke wetten, zoals het tijdelijk huisverbod bij huiselijk geweld zoals geregeld in de Wet tijdelijk huisverbod en het sluiten van drugspanden op basis van artikel 13b Opiumwet;
 - specifieke artikelen in de Gemeentewet, zoals cameratoezicht en preventief fouilleren.

Deze specifieke bevoegdheden staan centraal in hoofdstuk 4.

De burgemeester kan ook specifieke bevoegdheden ontleen aan gemeentelijke verordeningen. Zo worden samenscholingsverbod, verblijfsontzeggingen, e.d. vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Deze bevoegdheden bespreken we in hoofdstuk 5.

Bevoegdheden op grond van Gemeentewet

De Gemeentewet geeft een algemeen kader voor de bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid, dat voor een breed scala aan situaties inzetbaar is. Dit in tegenstelling tot bevoegdheden die de burgemeester alleen in specifieke situaties kan toepassen, bijvoorbeeld op basis van de Opiumwet, die alleen voor drugsgelateerde situaties inzetbaar zijn.

De Gemeentewet legt de basis voor de openbare-orde- en veiligheidsportefeuille van de burgemeester. De algemene bevoegdheid van de burgemeester is vastgelegd in artikel 172. In lid 3 van dit artikel is de ‘lichte bevelsbevoegdheid’ te vinden. De bevoegdheid tot het geven van een meer ingrijpend noodbevel is te vinden in artikel 175. Naast deze bevelsbevoegdheden is in artikel 176 van de Gemeentewet een bevoegdheid van de burgemeester te vinden om algemeen verbindende voorschriften te geven in een noodverordening.²

De bovengenoemde burgemeestersbevoegdheden – de bevelsbevoegdheden (artikelen 172 lid 3 en 175) en de noodverordeningsbevoegdheid (artikel 176) – zijn bevoegdheden voor vaak acute situaties waarin daadkrachtig optreden is vereist en er maar één de baas kan zijn over de openbare-ordehandhavende politie. Dit type openbare-ordehandhaving wordt in artikel 5:23 Algemene wet bestuursrecht (Awb) aangeduid als de onmiddellijke handhaving van de openbare orde.

² In de Wet veiligheidsregio's zijn ook enkele algemene bevoegdheden opgenomen die relevant zijn voor de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de veiligheid in de gemeente, zoals zijn bevelsbevoegdheid bij brand en andere ongevallen. Daarover meer in hoofdstuk 7 Wet veiligheidsregio's.

Daarin staat het feitelijke/fysieke optreden van de politie onder het gezag van de burgemeester centraal. Met het gebruik van voornoemde bevelen of een noodverordening ondersteunt de burgemeester de openbare-ordehandhavende taak van de politie.

Algemene bevoegdheid ter handhaving openbare orde (artikel 172)

Artikel 172 Gemeentewet belast de burgemeester met de handhaving van de openbare orde. Ook de gemeenteraad heeft taken op openbare-orde- en veiligheidsterrein. Zo kan de gemeenteraad in verordeningen regels stellen die zien op de openbare orde en veiligheid en kan de raad algemene regels formuleren voor de uitoefening van de bevoegdheden van de burgemeester. Het is echter niet wenselijk dat de raad daarmee de mogelijkheden voor de burgemeester om op te treden beperkt. Ten aanzien van bevoegdheden die in de wet rechtstreeks aan de burgemeester zijn toebedeeld, is dat overigens niet mogelijk.

In alle gevallen geldt dat de burgemeester zelf moet kunnen beslissen als de situatie om snel handelen vraagt. Vervolgens is de burgemeester verantwoording verschuldigd aan de raad over het door hem gevoerde (openbare-orde- en veiligheids)beleid op grond van artikel 177 Gemeentewet. Verder speelt ook het college van burgemeester en wethouders een rol op dit terrein: het kan bijvoorbeeld vuurwerkvrije zones aanwijzen. De vraag is dan wat het exclusieve domein van de burgemeester is. Dat is de handhaving van de openbare orde die onmiddellijk van aard is. Het betreft het optreden waarin het noodzakelijk is dat een eenhoofdig bestuursorgaan daadkrachtig beslissingen kan nemen. Het is het optreden dat nauw verband houdt met zijn eenhoofdige gezag over de politie in situaties die om acuut optreden vragen.

Lid 2 van artikel 172 Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, kan beletten en beëindigen. Het gaat om de naleving van bestaande wettelijke voorschriften waarbij de niet-naleving ervan leidt tot openbare-ordeverstoring. Daartoe kan hij bevelen geven. In de praktijk worden ordebevelen van de burgemeester echter vrijwel altijd op lid 3 van dit artikel gebaseerd, ook indien geschreven normen niet ontbreken.

Het derde lid van artikel 172 Gemeentewet verschaft de burgemeester de zogenoemde ‘lichte bevelsbevoegdheid’. De burgemeester is bevoegd bij (dreigende) verstoring van de openbare orde alle bevelen te geven die hij noodzakelijk acht voor de handhaving van de openbare orde. In tegenstelling tot het noodbevel of de noodverordening (artikel 175 en 176 Gemeentewet) mag de burgemeester met deze lichte bevelen niet afwijken van overige wetgeving, laat staan grondrechten beperken. Er moet steeds sprake zijn van een plotseling, opkomend of zich concreet voordoend gevaar voor de openbare orde dan wel van een situatie dat er van een concrete en actuele dreiging sprake is.

De burgemeester kan op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet in een bevel zelf een voorschrift opstellen gericht tot één of meer personen die de openbare orde (dreigen te) verstoren. Het niet opvolgen van dat bevel is strafbaar, op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht. Deze bevoegdheid wordt bijvoorbeeld gebruikt voor het opleggen van kortdurende gebiedsverboden in onvoorziene gevallen. Als de APV hiervoor een regeling bevat, dan zal de burgemeester daarvan moeten gebruikmaken en is toepassing van de lichte bevelsbevoegdheid niet mogelijk (subsidiariteitsbeginsel). De toepassingsmogelijkheden zijn echter ruimer dan gebiedsverboden, zo zijn op deze basis bijvoorbeeld ook bijtende honden in beslag genomen.

Lid 4 van artikel 172 Gemeentewet bepaalt dat wanneer er sprake is van een ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis (of daarvoor ernstige vrees bestaat), de commissaris van de Koning aan de betrokken burgemeesters beleidsaanwijzingen kan geven ter handhaving van de openbare orde. Een openbare-ordeverstoring is niet alleen van meer dan plaatselijke betekenis als zij de gemeentegrenzen overschrijdt; dit kan reeds het geval zijn als er uitstralende effecten naar andere gemeenten zijn of er feitelijke betrokkenheid is vanuit andere gemeenten. Het geven van een beleidsaanwijzing gebeurt zoveel mogelijk na overleg met de betrokken burgemeester(s). Het gezag gaat in dergelijke situaties niet over naar de commissaris, maar deze kan de burgemeester(s) wel een bestuurlijke richting meegeven, prioriteiten stellen en doelstellingen aangeven die hij in zijn gezagsuitoefening moet meenemen.

Casus

Voetbalhooligans

De burgemeester kan op basis van artikel 172 lid 3 Gemeentewet aan een veelvuldig overlastgever een kortdurend verbod opleggen om in de buurt van een stadion te komen. Bijvoorbeeld vanaf drie uur vóór tot drie uur ná de wedstrijd. Ook kan de burgemeester een meldingsplicht opleggen aan voetbalvandalen. Dan moeten zij zich verplicht melden als ze een wedstrijd bezoeken. De burgemeester van Enschede legt een kortdurend gebiedsverbod (24 uur) op aan 'first offenders' bij een risicowedstrijd (FC Utrecht / FC Twente). Dit naar aanleiding van eerdere ongeregeldheden bij een voetbalwedstrijd tussen beide clubs. Uit informatie van de politie blijkt dat de personen in kwestie bij deze rellen betrokken zijn geweest. Het voordeel van deze maatregel is dat geen noodbevel of -verordening hoeft te worden gegeven, waardoor niet alle supporters worden getroffen.

Casus

Inbeslagname bijtende honden

De lichte bevelsbevoegdheid uit artikel 172 lid 3 Gemeentewet is de afgelopen jaren veelvuldig gebruikt om bijtende honden kortdurend, maar ook blijvend in beslag te nemen en zelfs te laten euthanaseren. De hoogste bestuursrechter besloot in mei 2020 dat de lichte bevelsbevoegdheid niet (langer) mag worden gebruikt voor blijvende inbeslagname die strekt tot ontneming van de eigendom van een hond. Dit vanwege het permanente karakter en de zeer ingrijpende gevolgen van een dergelijk besluit. Daarbij wijst die rechter met het oog op het subsidiariteitsbeginsel op het alternatief van inbeslagname met toepassing van reguliere bestuursdwang. (ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1266, AB 2020/365, m.nt. A.E. Schilder en J.G. Brouwer).

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wetstekst
- Verwijzingen en bronnen
- Beschrijving van de casus
- Jurisprudentie

Meer lezen?

- J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht', in: E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 163-191.
- J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Een ontaarde bevoegdheid. Het lichte bevel van artikel 172 lid 3 Gemeentewet', *Gst.* 2015/59, afl. 7423, p. 310-317.
- J.H.A. van der Grinten, 'Zware maatregelen met een lichte bevelsbevoegdheid? De reikwijdte van artikel 172 lid 3 Gemeentewet', *NJB* 2019/312.

Noodbevoegdheden (artikel 175 en artikel 176)

De artikelen 175 en 176 Gemeentewet geven de burgemeester bevoegdheden om bij noodsituaties maatregelen te treffen ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. Voor het geven van noodbevelen (175) en noodverordeningsvoorschriften (176) gelden veel minder strikte regels dan voor de totstandkoming van reguliere beschikkingen (zoals een omgevingsvergunning) of algemeen verbindend voorschriften in een reguliere raadsverordening: de burgemeester kan zelfstandig de maatregelen bepalen en die bekendmaken op een door hem te bepalen wijze. De inhoud van de maatregelen mag zelfs afwijken van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften. De beperking van grondrechten is in beginsel niet toegestaan, maar gebeurt in de praktijk regelmatig. Een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is slechts kortdurend gerechtvaardigd bij een acuut en concreet levensgevaar.

Noodsituatie

De noodbevoegdheden zijn relatief zeer open en vormvrije bevoegdheden. Er dient dan ook steeds sprake te zijn van een zich plotsklaps aandienende actuele en concrete noodsituatie die de toepassing ervan kan rechtvaardigen. De wet geeft nadere invulling aan de voor de toepassing van de noodbevoegdheden vereiste noodsituatie: er dient sprake te zijn van ‘ernstige wanordelijkheden’ (oproerige beweging of andere ernstige wanordelijkheden) of een ‘ramp’, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.

Bij ‘ernstige wanordelijkheden’ denken we primair aan grootschalige onlusten en rellen waarbij een groot aantal personen over de schreef gaat, zoals bij de Facebookrellen (Project X) in Haren in september 2012 of bij voetbalrellen. Ernstige wanordelijkheden is een minder ruim begrip dan verstoring van de openbare orde in artikel 172 lid 3 Gemeentewet. Van een openbare-ordeverstoring is reeds sprake bij overtredingen zoals

wildplassen in het uitgaanscentrum. Bij ernstige wanordelijkheden moet evenwel worden gedacht aan situaties waarin op grote schaal misdrijven worden gepleegd (bijvoorbeeld vernielingen, vechterij, mishandeling of brandstichting). Omdat de burgemeester de noodbevoegdheden al kan inzetten bij ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden, hoeft hij slechts aan te tonen dat hij een scenario in die sfeer realistisch acht. Die vrees dient hij wel te objectiveren, daarbij kunnen inschattingen van de politie of eerdere ervaringen met vergelijkbare of dezelfde evenementen of groepen personen een rol spelen.

Onder ‘ramp’ dient te worden verstaan: een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken (zie artikel 1 Wet veiligheidsregio’s). Denk aan overstromingsgevaar, grote branden zoals bij Chemiepak Moerdijk in januari 2011 of bijvoorbeeld de uitbraak van een infectieziekte, zoals veroorzaakt door het coronavirus in 2020.

Noodbevel of noodverordening?

Hoewel het noodbevel en de noodverordening beide kunnen worden ingezet bij een noodsituatie, zijn het op punten heel verschillende bevoegdheden. Zo is een noodbevel bedoeld om zich te richten tot één of meer personen (concreet). De noodverordeningsbevoegdheid is bedoeld om algemeen verbindende voorschriften op te leggen aan een onbepaald aantal personen (abstract, bijvoorbeeld een ieder). Onderstaand schema brengt (de verschillen tussen) beide noodbevoegdheden in kaart.

Noodbevel (artikel 175 Gemeentewet)	Noodverordening (artikel 176 Gemeentewet)
Gericht tot één of meer personen (concreet)	Algemeen naar persoon (abstract)
Bekendmaking aan degene(n) tot wie gericht: • op schrift (appellabel besluit) • mondeling (artikel 5:23 Awb)	Schriftelijke algemene bekendmaking op door de burgemeester te bepalen wijze: • media, internet • terinzagelegging / verstrekking op verzoek
Sanctie: artikel 184 Wetboek van Strafrecht (misdrijf) – 3 maand hechtenis, boete 2e categorie	Sanctie: artikel 443 Wetboek van Strafrecht (overtreding) – 3 maanden hechtenis, boete 2e categorie
Verantwoording aan gemeenteraad achteraf over gebruik (artikel 180 Gemw)	• Verantwoording aan gemeenteraad achteraf over gebruik (artikel 180 Gemw) • Bijzonder toezicht gemeenteraad tijdens gebruik: bekrachtiging voor voortdurend (artikel 176 lid 3 Gemw)
• Bestuursrechtelijke toetsing (besluit) • Strafrechtelijke toetsing bij vervolging • Bestuurlijk toezicht regering (vernietiging, artikel 268 Gemw)	• Civielrechtelijke toetsing (onrechtmatige daad) • Strafrechtelijke toetsing bij vervolging • Bestuurlijk toezicht regering (vernietiging, artikel 268 Gemw) • Bestuurlijk toezicht commissaris van de Koning (opschorten, artikel 176 lid 6 Gemw)

Casuïstiek noodbevel

Casus

Gedwongen evacuatie woning bij vrees schietincidenten

De burgemeester van Nijmegen beveelt op 15 augustus 2018 een in die gemeente woonachtige man en zijn gezin met onmiddellijke ingang en voor onbepaalde tijd de gemeente te verlaten. De dag ervoor is de burgemeester in het driehoeksoverleg geïnformeerd over de gevaarlijk situatie die is ontstaan door bedreigingen aan het adres van deze personen, vermoedelijk vanuit een zware criminele organisatie. Alleen speciale politieteams durven zich nog in de buurt van de woning te begeven vanwege het grote risico op schietincidenten door vergeldingsacties van voormalige klanten. De vader van het gezin is bij justitie bekend als ‘de telefoonleverancier van de onderwereld’. De door hem toegezegde vertrouwelijkheid van de communicatie via de gebruikte telefoons is ter discussie komen te staan. De burgemeester baseert het gebiedsverbod voor de hele gemeente op artikel 175 Gemeentewet. Het noodbevel houdt in dat het gezin is gehouden het pand waarin het woont en het bijbehorende perceel met onmiddellijke ingang te verlaten, het pand te sluiten en gesloten te houden. Daarnaast dient het gezin zich te onthouden van zichtbaar en kenbaar verblijf in de gehele gemeente Nijmegen.

Dit gebruik van het noodbevel maakt een inbreuk op de grondrechtelijk beschermde persoonlijke levenssfeer en het huisrecht. Dat is in beginsel niet toegestaan op basis van de noodbevoegdheden. In de bijzondere situatie dat een burgemeester een evacuatie gelast met het primaire doel om de burger en eventuele hulptroepen te beschermen tegen evident ernstig en onmiddellijk levensgevaar, kan dit die grondrechtenbeperking echter tijdelijk rechtvaardigen. Het noodbevel maakte in dit geval volgens de rechter evenwel een te grote inbreuk op de grondrechten van het gezin, omdat de duur ervan te onbepaald was en het verboden

verklaarde gebied te groot. (Rb. Gelderland 8 februari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:479, AB 2020/58, m.nt. J.G. Brouwer & A.J. Wierenga).

Casus

Ernstige wanordelijkheden bij bezoek Turkse minister

De Turkse minister van Buitenlandse Zaken Cavusoglu wil in maart 2017 naar Rotterdam komen om campagne te voeren over een grondwetswijziging in Turkije. De Nederlandse regering verklaart de ambtsdrager persona non grata. Vervolgens reist de Turkse minister van Familiezaken Kaja per auto naar Rotterdam. Aangekomen bij het Turkse consulaat wordt haar dwingend uitgeleide geboden uit Nederland. De Rotterdamse burgemeester gebruikt noodbevelen om naar het consulaat getrokken sympathisanten en tegenstanders van het Turkse regime de toegang tot het gebied rond het consulaat – en later ook delen van het Rotterdamse centrum – te ontzeggen om rellen te voorkomen. Vanuit rechtsstatelijk- en handhavingsperspectief kon ook een noodverordening worden gebruikt voor de gebiedsontzeggingen die zich richtten tot ‘een ieder’. (Rb. Rotterdam 14 december 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:10175, AB 2019/348, m.nt. J.G. Brouwer & A.J. Wierenga).

Casus

Vrees voor ernstige ordeverstoring

Een groep jongeren verstoort al enkele weken de openbare orde in een woonwijk in Maassluis. De gedragingen bestaan onder meer uit vernielingen van gemeentegoederen, voertuigen van bewoners, ramen van woningen, alsmede intimidatie. De burgemeester van Maassluis stelt een noodbevel in omdat er vrees bestaat voor ernstige ongeregeldeheden. De burgemeester beveelt o.a. leden van de groep en sympathisanten op eerste aanzegging van de politie zich te verwijderen uit een omschreven gebied of zich te begeven in een richting door de politie aangegeven. Enkele dagen later wordt het noodbevel opgevolgd door een

noodverordening en is iedereen die zich in het gebied bevindt, verplicht zich aan de instructies uit de noodverordening te houden.

Casus

Verbod Drones Pinkpop

Jaarlijks vindt in Landgraaf het Pinkpopfestival plaats.

De komst van drones brengt nieuwe risico's met zich mee.

De luchtvaartwetgeving verbiedt om drones te laten vliegen boven aaneengesloten bebouwing, maar het festivalterrein ligt daarbuiten. De burgemeester overweegt dat de veiligheid van personen op of nabij het terrein ernstig wordt bedreigd wanneer er drones zouden vliegen. Via een noodbevel is het verboden om in een omschreven festival-gebied drones op of aan de openbare weg voorhanden te hebben.

Casus

Gevaar instorting flatgebouw Bos- en Lommerplein Amsterdam

Uit een bouwtechnisch onderzoek blijkt dat een flatgebouw aan het Amsterdamse Bos- en Lommerplein instortingsgevaar kent vanwege constructiefouten. De burgemeester besluit tot een noodbevel, omdat de vrees bestaat dat gebruik van het gebouw tot zware ongevallen kan leiden. Het flatgebouw wordt met hekken afgesloten. De burgemeester beveelt een ieder die zich binnen een bij het besluit gevoegd gebied begeeft, dit onmiddellijk te verlaten en beveelt dit gebied niet te betreden. Het verbod geldt ook voor bewoners, maar niet voor ambtenaren in de uitoefening van hun functie.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Beschrijving van de casus
- Voorbeelden van noodbevelen
- Interviews met burgemeesters over gebruik noodbevel
- Jurisprudentie, verwijzingen en bronnen

Casuïstiek noodverordening

Casus

Kraanongeluk

Op 3 augustus 2015 vallen tijdens herstelwerkzaamheden een hijskraan en brugdek op omliggende woningen. Direct na het ongeval kondigt de burgemeester van Alphen aan den Rijn een noodverordening af. Dit naar aanleiding van de toenemende toeloop van mensen in het gebied. De noodverordening behelst een gebiedsverbod, veiligheidsfouillering en verbod op het inzetten van drones.

Casus

Asbest

De burgemeester van Roermond kondigt na de vondst van asbest een noodverordening af. In de noodverordening is voorgeschreven dat iedereen in het gebied de aanwijzingen van de hulpdiensten moet opvolgen. Bewoners in het besmette gebied moeten verder ramen en deuren gesloten houden. Ook kunnen hulpdiensten bewoners opdragen om binnen te blijven.

Casus

Vogelgriep in Hekendorp (gemeente Oudewater)

Na het constateren van vogelgriep in Hekendorp stelt de burgemeester een noodverordening in om de ruiming in goede banen te leiden. Het is een ieder verboden om zich in een omschreven gebied te bevinden, met uitzondering van bewoners, mensen die de ruiming uitvoeren en medewerkers van de betrokken bedrijven.

Casus

Bomruiming Camping Breskens (gemeente Sluis)

Tijdens een explosievenonderzoek is in het gebied van Camping Zeebad in Breskens een Amerikaanse 1000 lbs brisant vliegtuigbom aangetroffen. De Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD) maakt de bom enkele weken later onschadelijk. In verband met ontploffingsgevaar stelt de burgemeester een noodverordening in op de dag van de werkzaamheden. Het is voor een ieder verboden om zich binnen een bepaald gebied op te houden of dit gebied te betreden. Daarnaast is het verboden om binnen genoemd gebied in dit tijdvak vee of huisdieren buitenshuis te laten verblijven. Onderdeel van deze verbodsbepaling is tevens de verplichting om in dit tijdvak de woning te verlaten. De verordening creëert op die manier een veiligheidsgebied bij de ontmanteling van de bom.

Casus

Noodverordening rond de voetbalwedstrijd

Go Ahead Eagles - Ajax

De burgemeester van Deventer heeft signalen dat een groot aantal supporters van Ajax zonder plaatsbewijs en/of al eerder dan de wedstrijddag naar Deventer wil komen. De politie kan de openbare orde en veiligheid binnen de gemeentegrenzen daarom niet garanderen. Daarop stelt de burgemeester een noodverordening in vanaf de dag voor de wedstrijd tot het einde van de wedstrijdmiddag. In die periode is de gemeente Deventer

verboden terrein voor alle Ajaxsupporters en supporters van andere clubs, met uitzondering van supporters van Go Ahead Eagles. Op de wedstrijddag geldt een uitzondering voor Ajaxsupporters die via de combiregeling de wedstrijd bezoeken en in het bezit zijn van een geldig plaatsbewijs voor de wedstrijd.

Casus

Noodverordeningen coronacrisis

Tijdens de coronacrisis is veelvuldig gebruikgemaakt van de noodverordeningsbevoegdheid. Echter niet op de wijze waarop van oudsher in de Gemeentewet is voorzien, namelijk kortdurend door de burgemeester bij een lokale noodsituatie. De tijdens de coronacrisis uitgevaardigde noodverordeningen zijn afkomstig van de voorzitter van de veiligheidsregio (de voorzitter). Die voorzitter kan bij een 'ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis' zoals de coronacrisis de noodverordeningsbevoegdheid uitoefenen. Doordat tijdens de coronacrisis alle 25 voorzitters hebben opgeschaald en op grond van de noodverordeningsbevoegdheid infectieziektebestrijdingsmaatregelen hebben getroffen, is er zodoende een landelijk dekkende lappendeken van maatregelen gecreëerd. Het is echter de vraag waarom de voorzitters hiervoor het (oneigenlijke) instrument van de noodverordening hebben gebruikt, nu voor de preventie en bestrijding van infectieziekten de Wet publieke gezondheid (Wpg) het wettelijk kader vormt. Dit laat zich als volgt verklaren.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft op grond van de Wet publieke gezondheid de leiding bij de bestrijding van een infectieziekte uit groep A, waartoe het coronavirus behoort. Die Wet publieke gezondheid voorziet slechts in 'klassieke' infectieziektebestrijdings-maatregelen. Denk aan geïsoleerde ziekenhuisopname van besmette personen, gedwongen medisch onderzoek en (thuis)quarantaine met medisch toezicht. Die bevoegdheden worden toegekend aan de

voorzitter van de veiligheidsregio, die ze op aanwijzing van de minister kan uitoefenen. Dit verklaart waarom de voorzitter in de coronacrisis een rol speelt, maar nog niet waarom hij daarbij noodverordeningen gebruikt. Dit heeft ermee te maken dat de minister – om de verspreiding van het coronavirus te beperken – het noodzakelijk heeft geacht om andere maatregelen te treffen dan die waarin de Wet publieke gezondheid voorziet. Denk aan de sluiting van de horeca, een bezoekverbod aan verzorgingstehuizen, verboden op samenkomsten en de 1,5 meter afstand-regel. Indien het nodig is dergelijke maatregelen te (blijven) treffen, dan dient daarvoor de vereiste wettelijke basis te bestaan. Dat kan met een aanpassing van de Wet publieke gezondheid, waartoe in de wet Tijdelijke wet maatregelen covid-19 is voorzien.

Meer lezen?

- A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht, Amsterdam: Reed Business 2016.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Beschrijving van de casus
- Voorbeelden van noodverordeningen
- Interviews met burgemeesters over gebruik noodverordening
- Jurisprudentie, verwijzingen en bronnen

Samenspraak met het Openbaar Ministerie

Een deel van zijn bevoegdheden kan de burgemeester eigenstandig toepassen en voor een ander deel is samenspraak met het Openbaar Ministerie nodig. Zo stelt artikel 151c lid 2 Gemeentewet dat de burgemeester de periode moet vaststellen waarin gebruik wordt gemaakt van cameratoezicht, na overleg met de officier van justitie in het driehoeksoverleg. Hetzelfde geldt voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied waarbinnen de politie kan overgaan tot preventief fouilleren op grond van de artikelen 151b en 174b Gemeentewet. Het gaat hier om verplichte samenspraak met de officier van justitie alvorens de burgemeester maatregelen kan nemen. Dat neemt niet weg dat het ook op andere terreinen nuttig is om afstemming met het Openbaar Ministerie te zoeken. Uiteraard is dat nodig als het de inzet van de politie betreft (lokaal driehoeksoverleg), maar ook daarbuiten is het aan te bevelen om tot afstemming met de officier van justitie te komen, zodat het vervolgingsbeleid aansluit op de maatregelen die de burgemeester heeft getroffen.

Preventief fouilleren (artikelen 151b en 174b Gemeentewet)

Voor de handhaving van de openbare orde bestaat de mogelijkheid om preventief te fouilleren. Bij preventief fouilleren is er sprake van een samenwerking tussen de burgemeester en de officier van justitie. Om over te gaan tot preventief fouilleren is vereist dat de burgemeester een zogenaamd veiligheidsrisicogebied aanwijst. Vervolgens kan de officier van justitie binnen dat gebied een bevel tot preventief fouilleren geven.

Preventief fouilleren vindt zijn basis in artikel 151b lid 1 (aanwijzing veiligheidsrisicogebied) en artikel 174b lid 1 (aanwijzing veiligheidsrisicogebied in een onvoorziene, spoedeisende situatie) Gemeentewet, in samenhang met de artikelen 50 lid 3, 51 lid 3 en 52 lid 3 (bevel tot preventief fouilleren) van de Wet wapens en munitie.

Aanwijzing veiligheidsrisicogebied (artikel 151b lid 1 Gemeentewet)

Artikel 151b lid 1 Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad de burgemeester door middel van een verordening de bevoegdheid kan geven om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Op grond hiervan kan de burgemeester een gebied met de daarin voor het publiek toegankelijke gebouwen en daarbij behorende erven aanwijzen.

Hiertoe is hij alleen bevoegd, als er voldaan is aan een aantal vereisten. De eerste is dat door de aanwezigheid van wapens sprake is van een verstoring van de openbare orde, of een ernstige vrees daarvoor. Dit kan zich voordoen bij bijvoorbeeld:

- Uitgaansgebieden met een verhoogd risico voor de openbare orde en veiligheid, doordat zich daar bijvoorbeeld steekpartijen of schietincidenten hebben voorgedaan.
- (Sport-)evenementen en manifestaties met een verhoogd risico voor de openbare orde en veiligheid, waar zich bijvoorbeeld gewapende hooligans kunnen begeven.
- Gebieden met een voortdurende drugsoverlast, waar zich incidenten met wapens hebben voorgedaan.

In artikel 151b Gemeentewet staan nog een aantal vereisten. Zo dient de burgemeester eerst overleg te hebben gehad met de officier van justitie (lid 2).

De geldigheidsduur van de aanwijzing mag niet voor onbepaalde tijd zijn en mag niet langer voortduren dan strikt noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde (lid 3). Dit kan een dag

zijn, bijvoorbeeld wegens een specifieke voetbalwedstrijd, maar ook een jaar, bijvoorbeeld wanneer het gaat om een bepaald uitgaansgebied dat wordt geteisterd door geweldsincidenten.

De aanwijzing dient op schrift te worden gesteld, met een omschrijving van het aangewezen gebied en de geldigheidsduur van de aanwijzing (lid 4). Het gebied mag niet groter zijn dan strikt noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde.

De burgemeester stelt de gemeenteraad en de officier van justitie zo spoedig mogelijk in kennis van de aanwijzing (lid 5).

De burgemeester trekt de aanwijzing in, indien de verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan is geweken (lid 6).

Rechtsbescherming

Nadat het aanwijzingsbesluit is bekendgemaakt, kunnen belanghebbenden, zoals bewoners of winkeleigenaren uit het gebied, hiertegen bezwaar en beroep aantekenen. Regelmatige bezoekers van het gebied zijn in beginsel geen belanghebbenden.

Bevel tot preventief fouilleren (artikel 50 lid 3, 51 lid 3 en 52 lid 3 Wet wapens en munitie)

De officier van justitie is bevoegd tot het geven van een bevel tot preventief fouilleren in een aangewezen veiligheidsrisicogebied. Het bevel houdt in dat de politie iedereen binnen dat gebied kan fouilleren op aanwezigheid van wapens of munitie, zonder dat daarvoor een concrete verdenking is vereist. Hiermee wijkt preventief fouilleren af van het uitgangspunt dat er slechts mag worden gefouilleerd in geval van een concrete verdenking.

Een bevel tot preventief fouilleren kan inhouden dat de politie controles mag uitvoeren ten aanzien van:

- verpakkingen van goederen (artikel 50 lid 3 Wet wapens en munitie);
- vervoermiddelen (artikel 51 lid 3 Wet wapens en munitie); en
- kleding van personen (artikel 52 lid 3 Wet wapens en munitie).

Iedereen is verplicht een bevel tot preventief fouilleren op te volgen. Tegen het bevel staat beroep bij de rechter open.

Aanwijzing veiligheidsrisicogebied in een onvoorziene, spoedeisende situatie (artikel 174b Gemeentewet)

Wanneer er sprake is van een onvoorziene, spoedeisende situatie - bijvoorbeeld bij een vechtpartij tussen rivaliserende groepen of een confrontatie tussen voetbalhooligans bij een treinstation -, kan de burgemeester ook zonder hiertoe de bevoegdheid te hebben gekregen van de gemeenteraad een veiligheidsrisicogebied aanwijzen (artikel 174b lid 1 Gemeentewet). De aanwijzing geldt voor maximaal 12 uren (lid 1). Zij mag mondeling worden gegeven, maar deze moet dan wel zo spoedig mogelijk op schrift worden gesteld en worden bekendgemaakt (lid 3). Het bevel tot preventief fouilleren van de officier van justitie mag in dit geval ook mondeling worden gegeven.

De burgemeester dient, voordat hij overgaat tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied, (telefonisch) overleg te hebben gehad met de officier van justitie (lid 2). Bovendien dient hij de gemeenteraad zo spoedig mogelijk op de hoogte te stellen van de aanwijzing (lid 4).

Casus

Langdurig veiligheidsrisicogebied in Dordrecht

In 2016 blijkt uit informatie van de politie dat er in bepaalde delen van Dordrecht sprake is van, dan wel ernstige vrees is voor verstoringen van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens. De burgemeester ziet om die reden een dringende maatschappelijke behoefte om tegen het bezit en gebruik van vuurwapens op te treden. Na overleg met de officier van justitie besluit de burgemeester om op grond van artikel 151b Gemeentewet delen van het centrum en een aangrenzende woonwijk voor de duur van een jaar aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. De burgemeester verwacht dat het risico van vuurwapenbezit en -gebruik binnen een jaar kan worden teruggedrongen.

Casus

Onvoorziene, spoedeisende situatie in Terneuzen

De Rechtbank Middelburg spreekt in 2016 twee personen vrij die worden verdacht van een poging tot moord. Nu de voorlopige hechtenis van verdachten direct wordt opgeheven, bestaat de kans dat zij op zeer korte termijn zullen terugkeren naar Terneuzen.

Volgens de burgemeester is er sprake van een spoedeisende situatie waarbij ernstige vrees bestaat dat de openbare orde in Terneuzen door de aanwezigheid van wapens kan worden verstoord. Hierbij baseert de burgemeester zich op een dreigingsinschatting en adviezen van de politie.

Na overleg met de driehoek besluit de burgemeester om op grond van artikel 174b Gemeentewet het centrum van Terneuzen aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied voor de duur van 12 uren. Direct volgend op de spoedaanwijzing volgt een reguliere aanwijzing op grond van artikel 151b Gemeentewet.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Bevoegdheden van de burgemeester
- Casuïstiek
- Rapport Eerste ervaringen met spoedeisend preventief fouilleren, I&O Research, 2016

Cameratoezicht (artikel 151c Gemeentewet)

Gemeenten maken steeds vaker gebruik van cameratoezicht om de openbare orde te handhaven, bijvoorbeeld in uitgaansgebieden, stationsgebieden en gebieden waarin veel druggerelateerde criminaliteit plaatsvindt. De mogelijkheid tot het inzetten van cameratoezicht is geregeld in artikel 151c Gemeentewet.

Het besluit tot cameratoezicht

De burgemeester is bevoegd om in het belang van de handhaving van de openbare orde te besluiten tot de inzet van camera's, maar uitsluitend indien de gemeenteraad hem deze bevoegdheid heeft verleend in de APV (artikel 151c lid 1 Gemeentewet).

De ingezette camera's mogen enkel toezicht houden op openbare plaatsen en andere in de APV aangewezen plaatsen die voor iedereen toegankelijk zijn (lid 1). Hierbij is het van belang dat de opnames geen beelden van woningen en besloten plaatsen bevatten (lid 7).

In het besluit van de burgemeester staat binnen welk gebied en voor welke duur de camera's worden ingezet (lid 2). Dit gebied mag niet groter zijn dan noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde.

Bij de uitvoering van het besluit tot cameratoezicht is vereist dat het gebruik van camera's voor iedereen die zich in het aangewezen gebied bevindt, kenbaar is (lid 6). Hiervoor kan worden gezorgd door bijvoorbeeld waarschuwingsborden te plaatsen. Het is daarbij niet vereist dat het publiek de camera's kan zien of dat het kan zien of de camera's in werking zijn.

De burgemeester moet het besluit tot cameratoezicht intrekken zodra het gebruik van cameratoezicht niet meer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde (lid 5). Hij kan er ook voor kiezen om het gebied te verkleinen, indien cameratoezicht in een deel van het aangewezen gebied niet langer noodzakelijk is.

Bij cameratoezicht mag naast vaste camera's ook worden gebruikgemaakt van mobiele camera's, zoals drones. Gebruik hiervan kan grote voordelen bieden. Zo kan bij grote evenementen met een verhoogd risico op ordeverstoringen door middel van drones vanuit de lucht worden gemonitord hoe mensenmassa's zich verplaatsen.

De camerabeelden

Vanwege privacyredenen stelt artikel 151c Gemeentewet enkele nadere eisen aan de camerabeelden die bij cameratoezicht (kunnen) worden gemaakt. Zo moet in het driehoeksoverleg worden vastgelegd binnen welke periode het in het belang van de handhaving van de openbare orde is om daadwerkelijk van de camera's gebruik te maken en om de gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks te bekijken (lid 3). Deze periode kan dus korter zijn dan de periode die is genoemd in het besluit van de burgemeester. De politie beheert en bekijkt de camerabeelden. De beelden worden maximaal vier weken bewaard (lid 9).

De camerabeelden mogen niet door de officier van justitie worden gebruikt voor de opsporing van strafbare feiten, aangezien de

camera's worden geplaatst ter handhaving van de openbare orde. Lid 9 maakt echter een uitzondering op deze regel, nu de camerabeelden soms bruikbare informatie bevatten voor een opsporingsonderzoek. De camerabeelden mogen worden gebruikt indien er een concrete aanleiding bestaat om te vermoeden dat de beelden noodzakelijk zijn voor de opsporing van een strafbaar feit.

Publiek-privaat cameratoezicht

Publiek-privaat cameratoezicht is een samenwerking tussen de overheid en een private partij. Het wordt bijvoorbeeld gebruikt wanneer een camera op een bedrijventerrein ook de openbare ruimte, zoals de openbare weg, filmt. Publiek-privaat cameratoezicht kent twee doelen: enerzijds het beschermen van private eigendommen, anderzijds het handhaven van de openbare orde. Op publiek-privaat cameratoezicht is het wettelijk kader van zowel publiek als privaat cameratoezicht van toepassing.

Casus

Tijdelijk cameratoezicht Eindhoven

Kick Out Zwarte Piet (KOZP) heeft aangekondigd een manifestatie te organiseren op zaterdag 30 november 2019. Tijdens een soortgelijke manifestatie in 2018 is KOZP in botsing gekomen met Eindhoven Kan Het, waardoor er ernstige wanordelijkheden ontstonden.

Uit politie-informatie blijkt dat er aanwijzingen zijn dat er in 2019 opnieuw wanordelijkheden zullen ontstaan tijdens de manifestatie van KOZP. Om deze reden ziet de burgemeester aanleiding om het bestaande cameratoezichtsgebied tijdelijk uit te breiden. Het driehoeksoverleg stemt in met deze uitbreiding. De camera's worden ingezet op zaterdag 30 november 2019 van 08.00 uur tot en met 20.00 uur.

Casus

Flexibel cameratoezicht Utrecht

In Utrecht worden sinds 2014 78 camera's gebruikt ter handhaving van de openbare orde. Sinds 2017 zijn daarnaast ook drie flexibele camera's ingezet. De flexibele camera's worden in periodes van maximaal drie maanden ingezet in een bepaald gebied, waarna de periode kan worden verlengd voor nog eens drie maanden.

Uit de Evaluatie cameratoezicht Utrecht 2018 blijkt dat het gebruik van flexibele camera's effectief is. Het gebruik draagt volgens de evaluatie bij aan het handhaven van de openbare orde. Daarnaast functioneert het gebruik van de flexibele camera's technisch en organisatorisch goed. Ten slotte blijkt uit de evaluatie dat het aantal gebruikte camera's passend is. Het gebruik van flexibel cameratoezicht wordt gewaardeerd en er is veel vraag naar de uitbreiding ervan. Om deze redenen wordt het gebruik van flexibele camera's in Utrecht voortgezet: de burgemeester van Utrecht heeft in augustus 2019 wederom besloten tot gebruik van flexibele camera's. De camera's zijn ingezet gedurende de periode 29 augustus 2019 tot en met 6 december 2019.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Bevoegdheden van de burgemeester
- Casuïstiek
- Informatie over cameratoezicht van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)

Wet aanpak woonoverlast (artikel 151d Gemeentewet)

De burgemeester heeft de bevoegdheid om een gedragsaanwijzing te geven aan een overlastgever in zowel een koop- als huurwoning of een daartoe behorend erf. Deze bevoegdheid is hem specifiek toegekend om woonoverlast tegen te gaan. Denk bij woonoverlast aan een hond die continu blaft, omwonenden die weigeren het portiek schoon te houden of burens die laat in de nacht luidruchtige gasten over de vloer hebben. De bevoegdheid komt de burgemeester enkel toe, indien de gemeenteraad een verordening vaststelt waarin een zorgplicht voor de gebruiker of gebruikgever van de woning is opgenomen. De zorgplicht houdt in dat de gebruiker of gebruikgever van het pand ervoor moet zorgdragen dat gedragingen in de woning of op het erf niet leiden tot ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden.

Indien de verordening wordt overtreden, kan de burgemeester een gedragsaanwijzing in de vorm van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang opleggen (artikel 151d lid 2 Gemeentewet). Deze last kan een verbod inhouden om aanwezig te zijn in of bij de woning en/of op of bij het erf (artikel 151d lid 3 Gemeentewet). Dit huisverbod geldt voor een periode van 10 dagen. Indien er ernstige vrees bestaat voor verdere overtreding van de verordening, kan het huisverbod worden verlengd tot hoogstens 4 weken.

Voor het opleggen van een last op grond van artikel 151d lid 2 Gemeentewet is het volgende van belang:

- de eis van herhaaldelijke hinder betekent dat het opleggen van een last enkel mogelijk is indien een incident zich vaker voordoet;
- de burgemeester geniet beleidsvrijheid bij het bepalen of er sprake is van 'ernstige' hinder;
- de burgemeester dient eerst na te gaan of er geen andere, minder ingrijpende middelen beschikbaar zijn om de overlast tegen te gaan.

Casus

Gedragsaanwijzing met last onder dwangsom

De burgemeester van De Bilt legt een last onder dwangsom op aan de bewoners van een toercaravan, en geeft daarin een gedragsaanwijzing. Die aanwijzing houdt onder andere in dat de bewoners geen geluidsoverlast mogen veroorzaken, geen intimiderend gedrag mogen vertonen en geen bezoek mogen ontvangen na 22.00 uur en voor 7.00 uur. De reden voor het opleggen van deze maatregelen is het veroorzaken van onaanvaardbare en herhaaldelijke woonoverlast. De overlast bestaat onder andere uit onrust en geluidsoverlast vanuit de caravan en de bijbehorende woonwagendplaats. De onrust en geluidsoverlast vinden vooral 's nachts plaats, en hebben daardoor in het bijzonder invloed op de kinderen van omwonenden. Het voorgaande leidt tot veel klachten van buurtbewoners. Voordat de betreffende maatregelen zijn genomen is eerst een poging gedaan het probleem op te lossen met behulp van een interventiespecialist en bezoeken van de politie. Dit had niet het gewenste effect. De voorzieningenrechter is van oordeel dat de situatie niet langer houdbaar is. Het oordeel is dan ook dat de burgemeester terecht een last onder dwangsom heeft opgelegd en de gedragsaanwijzing heeft gegeven. Het feit dat de overlast al langere tijd plaatsvindt en eerst een andere oplossing is gezocht, draagt bij aan dit oordeel. De burgemeester had dan ook niet voor een minder vergaand middel hoeven kiezen. (Rb. Midden-Nederland, 26 juni 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:2376)

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Bevoegdheden van de burgemeester
- Verwijzing naar aanvullende informatie

Bestuurlijke ophouding (artikelen 154a en 176a Gemeentewet)

Artikel 154a Gemeentewet is samen met artikel 176a Gemeentewet ingevoerd om de mogelijkheden ter bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde uit te breiden. De mogelijkheid tot bestuurlijke ophouding is in het leven geroepen op 3 mei 2000, voor de start van het Europees Kampioenschap voetbal dat in dat jaar in Nederland en België plaatsvond. Beide artikelen zien op lokale noodsituaties als omschreven in de noodbevelsbevoegdheid van artikel 175 Gemeentewet: ernstige wanordelijkheden of een ramp.

Artikel 154a ziet op voorzienbare en artikel 176a op onvoorzienbare situaties. De bevoegdheid voor bestuurlijke ophouding kan dus op twee manieren worden toegepast:

- Wanneer de gemeenteraad heeft besloten dat het middel ingezet kan worden: artikel 154a bepaalt dat de gemeenteraad op grond van een APV-bepaling aan de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen om groepen personen op te houden bij overtreding van specifiek door de raad aangewezen voorschriften die strekken ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar.
- Voor situaties, waarin de gemeenteraad geen bepaling in de APV heeft opgenomen: als plotseling of vanwege onvoorziene omstandigheden blijkt dat bestuurlijke ophouding onmisbaar is, kan bestuurlijke ophouding als ‘nood-optie’ dienen op basis van artikel 176a. Bijvoorbeeld wanneer een noodbevel of noodverordening niet wordt nageleefd.

Onder ophouden wordt verstaan het voor korte tijd (maximaal 12 uren) op een bepaalde plaats onderbrengen en vasthouden van de desbetreffende groepen personen, met inbegrip van het overbrengen naar die plaats. Het gaat hierbij om een vergaande vrijheidsbenemende bevoegdheid, waarbij geen mandaat is toegestaan. De bevoegdheid ziet op alle (mogelijk)

ordeverstorende gebeurtenissen met een grootschalig, ernstig karakter (bijvoorbeeld rellen bij demonstraties of andere samenkomsten van grote groepen personen). Al snel bleek dat toepassing van deze bevoegdheid vrijwel onmogelijk is vanwege het grote aantal voorwaarden waaraan het moet voldoen. Om deze reden is het instrument slechts eenmaal toegepast. In dat geval bepaalde de rechter overigens dat de bestuurlijke ophouding onrechtmatig was. Verschillende rechtswetenschappers en ook de Nationale ombudsman kwalificeren de bevoegdheid als praktisch onwerkbaar.

Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding

In het Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding worden regels gesteld waaraan de plaats van ophouding moet voldoen. Zo moet de plaats beschikken over toiletten, moet er gelegenheid zijn om te telefoneren en moet er medische zorg worden geboden. Bovendien moeten de opgehouden – nog tijdens de periode van ophouding – in de gelegenheid worden gesteld om beroep aan te tekenen en/of een voorlopige voorziening te verzoeken bij de rechter. Indien mogelijk moet de verzoeker zelfs nog tijdens de ophouding door de rechtbank worden gehoord.

Casus

Bestuurlijke ophouding bij voetbalwedstrijd Almelo

In 2005 vindt de voetbalwedstrijd Heracles Almelo tegen PSV plaats. De burgemeester van Almelo stelt een noodverordening vast waarin personen die kennelijk behoren tot supportergroepen, anders dan die van Heracles, wordt verboden om zich op de wedstrijddag vanaf 12.00 uur tot 24.00 uur in de binnenstad op te houden. Artikel 1 van de noodverordening maakt bestuurlijke ophouding bij overtreding van de noodverordening mogelijk. Een groep PSV-supporters wordt vervolgens bestuurlijk opgehouden. De supporters zijn van mening dat de ophouding onrechtmatig is en gaan in beroep.

De rechter oordeelt in eerste aanleg (rechtbank Almelo) en in hoger beroep (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) dat de noodverordening onvoldoende is bekendgemaakt, waardoor ook het besluit tot bestuurlijke ophouding een wettelijke grondslag ontbeert. Daarnaast merkt de rechter op dat de noodverordening niet voldoet aan de eis van artikel 176a, lid 2, aanhef en onder a, dat stelt dat de burgemeester de bevoegdheid slechts uitoefent wanneer personen specifieke onderdelen van de noodverordening groepsgewijs niet naleven. In deze casus vermeldt de noodverordening niet welke onderdelen van de noodverordening worden gehandhaafd door middel van bestuurlijke ophouding. Dat is in strijd met het beginsel van rechtszekerheid. Ook is artikel 154a, lid 5 (waarschuwingsplicht) niet in acht genomen. Een eis die volgens de rechter te allen tijde dient vooraf te gaan aan de toepassing van bestuurlijke ophouding.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Besluit Plaatsen Bestuurlijke Ophouding
- Handleiding Bestuurlijke Ophouding van het ministerie van BZK
- Verwijzingen en bronnen
- Volledige rechterlijke uitspraak in de casus

Bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast - Voetbalwet (artikel 172a Gemeentewet)

De Voetbalwet is ingesteld met als doel het tegengaan van openbare-ordeverstoringen als gevolg van voetbalvandalisme en andere vormen van overlast zoals bij evenementen (kermis, Koningsdag, oud en nieuw, etc.) of bij uitgaansgeweld. In de kernbepaling van de Voetbalwet – artikel 172a Gemeentewet – is een bevelsbevoegdheid opgenomen op grond waarvan de burgemeester kan optreden tegen mensen die individueel of groepsgewijs de openbare orde verstoren of daarbij een leidende rol spelen.

Voor first-offenders geldt de restrictie dat het moet gaan om een ‘ernstige’ verstoring van de openbare orde. Voor mensen die herhaaldelijk de openbare orde verstoren, hoeft het niet te gaan om een ‘ernstige’ openbare-ordeverstoring, een herhaalde ‘gewone’ openbare-ordeverstoring volstaat.

Bij een gewone openbare-verstoring gaat het om een overtreding - dat wil zeggen een licht strafbaar feit - dan wel een feit dat onrechtmatig gevaar of onrechtmatige hinder veroorzaakt. Bij een ernstige openbare-ordeverstoring gaat het om een misdrijf, dat wil zeggen een ernstiger strafbaar feit.

De burgemeester kan tevens een bevel geven aan een persoon die een sanctie heeft opgelegd gekregen door een private organisatie, bijvoorbeeld de KNVB of een Betaald Voetbal Organisatie. Die sanctie, gedacht kan worden aan een stadionverbod, moet zijn opgelegd wegens gedrag dat bij de burgemeester de ernstige vrees doet ontstaan dat die persoon de openbare orde in de toekomst opnieuw zal verstoren. Daarmee kan het privaatrechtelijke (stadion)verbod zich uitstrekken tot een groter gebied in de gemeente en is ook bestuursrechtelijke handhaving mogelijk.

Het bevel kan de volgende vormen hebben:

- gebiedsverbod (omgevingsverbod): een verbod om zich bij bepaalde objecten of in bepaalde delen van de gemeente te bevinden;
- groepsverbod: een verbod om zich in bepaalde delen met meer dan drie personen in groepsverband op te houden;
- meldplicht: een plicht zich te melden op of vanaf bepaalde plaatsen, al dan niet in de gemeente gelegen.

De burgemeester kan een dergelijk bevel voor ten hoogste 3 maanden vaststellen en maximaal driemaal verlengen, waarmee de totale periode 12 maanden kan bestrijken. Ook is er de mogelijkheid om het bevel te spreiden over in totaal 90 dagen in een tijdvak van 24 maanden. Dit kan in het bijzonder nuttig zijn bij voetbalwedstrijden, omdat deze geen continu, maar periodiek karakter hebben. De burgemeester kan een bevel tussentijds aanpassen, intrekken of aan een betrokkene ontheffing verlenen.

Een burgemeester kan bij een andere burgemeester een verzoek indienen om – indien laatstgenoemde een bevel geeft voor in zijn eigen gemeente – ook namens hem een bevel op te leggen voor zijn gemeente aan dezelfde persoon. Dit wordt wel het ‘tevens-namens bevel’ genoemd. In het verzoek wordt aangeduid bij welke objecten of gebieden de aanwezigheid van de betreffende persoon niet is gewenst. Ook de tijdstippen en perioden waarop het bevel geldt staan in het verzoek. De burgemeester zendt een afschrift van het bevel aan de burgemeester van die andere gemeente. De burgemeester die een bevel geeft kan het voornoemde ook zelf bewerkstelligen, door een andere burgemeester te verzoeken of hij ook namens hem een bevel mag geven. Op deze manier kunnen de bevelen van een burgemeester worden uitgebreid met een gebiedsontzegging voor meerdere gemeenten. Zie artikel 172a lid 3 Gemeentewet. Deze constructie leent zich in het bijzonder voor het bestrijden van voetbalvandalisme, omdat een stadion(gebieds)verbod zo ook kan

worden opgelegd in andere gemeenten voor de uitwedstrijden van de favoriete club van de hooligan.

Indien een burgemeester vreest dat een ordeverstoorder uit een andere gemeente de openbare orde in zijn gemeente zal verstoren, kan hij de betreffende persoon verplichten zich te melden in de gemeente waar deze persoon woonachtig is (artikel 172a lid 4 Gemeentewet). De burgemeester die de meldingsplicht oplegt, moet dit tijdig mededelen aan de burgemeester van de gemeente waar die persoon zich dient te melden.

Gedragsaanwijzing voor de officier van justitie

In artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering is een bevoegdheid aan de officier van justitie toegekend die beperkend werkt op de bevelsbevoegdheid van de burgemeester in de zin van artikel 172a Gemeentewet. De officier van justitie kan een gedragsaanwijzing opleggen aan een verdachte van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is verstoord. Indien hij aan de verdachte een gebiedsverbod oplegt, kan de burgemeester aan dezelfde persoon geen gebieds- of groepsverbod meer opleggen. Het primaat voor het opleggen van een gebiedsverbod ligt bij samenloop dus bij de officier van justitie.

Casus

Gebiedsontzegging binnenstad Leeuwarden

(ECLI:NL:RBL EE:2012:CA2962)

De burgemeester van Leeuwarden heeft op grond van artikel 172a Gemeentewet iemand een bevel opgelegd om zich drie maanden niet in het centrum van de stad te begeven. De burgemeester hanteert daarbij het beleid zoals neergelegd in de gemeentelijke beleidsregels overlast. De persoon in kwestie is betrokken geweest bij diverse incidenten. Zo was hij in het bezit van een nepvuurwapen, heeft hij iemand bedreigd met een taser en zijn er aangiftes tegen hem gedaan wegens meerdere geweldsincidenten. De voorzieningenrechter oordeelt dat deze delicten de openbare

orde ernstig verstoren. Verder vindt de voorzieningenrechter van belang dat deze incidenten in een relatief korte periode hebben plaatsgevonden. De opgelegde gebiedsontzegging voor de duur van drie maanden acht de rechter niet in strijd met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Casus

Aanpak hooligan Den Haag (ECLI:NL:RVS:2014:32)

De burgemeester van Den Haag legt op grond van artikel 172a Gemeentewet een gebiedsverbod op aan een overlastgevende voetbalsupporter tijdens het EK voetbal 2012. Deze supporter behoort volgens de politie tot de harde kern van de supporters van ADO Den Haag en heeft in het verleden de openbare orde meermalen verstoord. Op dagen dat het Nederlands elftal wedstrijden speelt in het kader van het EK, is het de supporter op grond van het gebiedsverbod verboden om zich vanaf vijf uur voor, tot vijf uur na iedere wedstrijd te begeven in een daartoe aangewezen gebied waar de wedstrijden op grote schermen te volgen zijn.

Casus

Groepsverbod in kader Top 600-aanpak (ECLI:NL:RBAMS:2013:4865)

De gemeente Amsterdam hanteert een zogenoemde 'Top 600-lijst' van personen die in de afgelopen vijf jaren veelvuldig in verband zijn gebracht met 'High Impact Crimes', zoals straatroven en overvallen. Een van de personen op de lijst maakt deel uit een overlastgevende jeugdgroep in de Diamantbuurt. Betrokkene komt over de laatste vijf jaren voor in 298 mutaties die zien op onder meer vernieling, in geparkeerde auto's kijken, scooteroverlast, intimiderend gedrag, geluidsoverlast en recalcitrant gedrag. De burgemeester legt hem op grond van artikel 172a Gemeentewet een groepsverbod op, op grond waarvan hij zich met niet meer dan twee andere personen zonder redelijk doel in het aangegeven gebied mag begeven.

De burgemeester heeft dit besluit moeten herstellen, omdat het strijdig was met artikel 172a Gemeentewet. Dit artikel laat slechts een groepsverbod met meer dan drie andere personen toe. Met deze aanpassing vermoedt de rechter dat het besluit in bezwaar stand zal houden.

Casus

Gebiedsverbod aan eigenaar gesloten drugspand Sommeren (ECLI:NL:RBOBR:2017:4047)

De burgemeester van Sommeren legt op grond van artikel 172a Gemeentewet een gebiedsverbod op aan de eigenaar van een pand waar recent een drugslaboratorium is ontdekt. Op grond van dit verbod mag de eigenaar zich niet meer in de omgeving van het pand bevinden. De eigenaar van het pand heeft de openbare orde al meerdere malen verstoord en de vrees bestaat dat hij dit zal blijven doen. Deze gedragingen deden zich voor in de vorm van vijandig gedrag naar omwonenden. Zo reed hij moedwillig op anderen in en bedreigde en intimideerde hij de omwonenden. De eigenaar maakt bezwaar tegen het besluit en vraagt hangende het bezwaar een voorlopige voorziening aan. De voorzieningenrechter is van oordeel dat het gebiedsverbod in bezwaar stand zal houden, hij treft daarom geen voorziening.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Taken en bevoegdheden van de burgemeester
- Casuïstiek
- Verwijzing naar aanvullende informatie

Bevel aan ouders/verzorgers van 12-minners (artikel 172b Gemeentewet)

De burgemeester heeft op basis van artikel 172b van de Gemeentewet de bevoegdheid om een bevel te geven aan personen die het gezag hebben over kinderen tot 12 jaar (hierna: ouders of verzorgers). De bevoegdheid dient als instrument om overlast door jonge kinderen tegen te gaan. Vereist is dat die kinderen herhaaldelijk in groepsverband de openbare orde hebben verstoord en dat de burgemeester ernstige vrees heeft voor verdere verstoring. Het bevel kan niet worden opgelegd aan first-offenders, dat wil zeggen kinderen die voor de eerste keer overlast veroorzaken.

De burgemeester kan aan de ouders of verzorgers twee soorten bevelen geven:

1. het bevel dat het kind niet zonder begeleiding van een ouder in een bepaald gebied komt;
2. het bevel dat het kind op bepaalde dagen van de week niet zonder begeleiding tussen 20.00 en 06.00 uur op voor publiek toegankelijke plaatsen komt.

Het is van belang dat er geen andere, minder ingrijpende maatregelen mogelijk zijn alvorens een bovenstaand bevel wordt gegeven. De maatregel mag ook niet verder gaan dan nodig is. Daarnaast moet er een flankerend hulpverleningsproject in gang worden gezet.

De burgemeester mag het bevel ten hoogste voor de duur van drie maanden geven en kan het bevel tussentijds aanpassen, intrekken of ontheffing verlenen. Verlenging is niet mogelijk. De burgemeester kan maximaal twee andere personen aanwijzen voor de begeleiding van het kind. In de wetsbepaling is niets opgenomen over herhaling. Sinds de introductie van de bevoegdheid (2010) tot het moment van dit schrijven is van de bevelsbevoegdheid van artikel 172b Gemeentewet formeel nog

geen gebruikgemaakt, vaak wordt een hulpverleningstraject als meer geschikte optie beschouwd.

De maatregel ziet op het tegengaan van openbare-ordeverstoring door kinderen tot 12 jaar oud. De oorzaak van de problematiek zal derhalve vaak opvoedkundig zijn. De maatregel kan daarom ook als instrument dienen voor situaties waarin begeleiding in een vrijwillig kader niet tot stand komt en begeleiding in het kader van ondertoezichtstelling nog niet passend is. De maatregel kan in dergelijke situaties worden ingezet als ‘drangmaatregel’ om hulpverlening in een gezin op te starten. Zie in dit verband ook de circulaire 12-minners over de toepassing van artikel 172b Gemeentewet.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Bevoegdheden van de burgemeester
- Circulaire 12-minners

Toezicht op openbare samenkomsten, vermakelijkheden en inrichtingen (artikel 174 Gemeentewet)

Met het oog op de handhaving van de openbare orde en veiligheid bepaalt artikel 174 lid 1 Gemeentewet dat de burgemeester belast is met het toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden alsmede op voor het publiek openstaande gebouwen en erven.

De burgemeester is bij dit toezicht bevoegd om bevelen te geven in concrete, zich direct aandienende situaties waarin de veiligheid of gezondheid wordt bedreigd (lid 2). Bovendien is hij bevoegd om uitvoering te geven aan gemeentelijke verordeningen voor zover deze betrekking hebben op dit toezicht (lid 3).

Waarop toezicht wordt gehouden (lid 1)

Artikel 174 lid 1 Gemeentewet noemt als voorwerp van toezicht (1) openbare samenkomsten en vermakelijkheden en (2) voor het publiek openstaande gebouwen en erven.

Bij een openbare samenkomst of vermakelijkheid kan worden gedacht aan een evenement zoals een festival, sportwedstrijd of wandeltocht. Een demonstratie, vergadering of godsdienstige bijeenkomst valt hier niet onder, nu de Wet openbare manifestaties dergelijke manifestaties reguleert.

Een voorbeeld van een voor het publiek openstaand gebouw is een bioscoop, winkel, café of het gemeentehuis. Het is een plaats die in beginsel voor een ieder toegankelijk is, maar waarbij dat bezoek in de regel wel doelgebonden is (toegang tot de winkel als men boodschappen komt doen en tot het gemeentehuis voor het verlengen van een paspoort bijvoorbeeld). De rechthebbende (bijv. de caféeigenaar of winkelmanager) kan toegangseisen stellen of huisregels laten gelden. Om te bepalen of een plaats voor het publiek openstaat, moet worden gekeken naar de reguliere functie en het reguliere gebruik van de plaats. Zo is ook een horecagelegenheid waar een besloten feest plaatsvindt een voor het publiek openstaand gebouw waarop de burgemeester toezicht houdt, gelet op de reguliere functie en het reguliere gebruik van de gelegenheid.

De in artikel 174 lid 1 Gemeentewet genoemde plaatsen zijn te onderscheiden van openbare plaatsen en van woningen. Toegang tot openbare plaatsen staat voor iedereen onvoorwaardelijk open; artikel 172 Gemeentewet belast de burgemeester met de handhaving van de openbare orde op deze openbare plaatsen. Woningen blijven voor de burgemeester ook niet buiten beeld, zie de openbare-orderechtelijke sluitingsbevoegdheid van artikel 174a Gemeentewet.

Bevelen (lid 2)

Artikel 174 lid 2 Gemeentewet geeft bij het toezicht op openbare samenkomsten, vermakelijkheden en voor publiek openstaande gebouwen aan de burgemeester de bevoegdheid om in situaties met een acute dreiging of aantasting van de veiligheid of gezondheid bevelen te geven ter bescherming daarvan. Zo kan de burgemeester het verstrekken van alcoholhoudende drank gedurende een bepaalde tijd verbieden bij een evenement dat door overmatig alcoholgebruik uit de hand dreigt te lopen. Ook kan hij beslissen om een café te sluiten indien een voorschrift betreffende de sluitingstijden herhaaldelijk niet wordt nageleefd. Verder kan worden gedacht aan een bevel tot het sluiten van een inrichting of het beëindigen van een evenement op grond van een acute brandgevaarlijke situatie. De burgemeester kan met de bevelsbevoegdheid geen vergunning intrekken of woning sluiten.

Aan een bevel worden strikte eisen gesteld. Zo dient er sprake te zijn van een concrete en acute situatie waarbij de veiligheid en/of gezondheid in het gedrang komt. In minder acute situaties moet eerst een waarschuwing worden gegeven. Bovendien mag de burgemeester geen gebruikmaken van zijn bevelsbevoegdheid als er minder vergaande regelingen of middelen voorhanden zijn die voldoende soelaas bieden.

Het bevel moet zijn gericht op herstel van de veiligheid en/of gezondheid, niet op criminaliteitsbestrijding. Het mag bovendien niet in strijd zijn met hogere wetgeving. Het moet deugdelijk zijn gemotiveerd, bevat waar mogelijk een termijn, is van korte duur en duurt niet langer dan noodzakelijk. Een bevel kan worden gehandhaafd door middel van bestuursdwang of een dwangsom. Zowel het bevel als de bestuursdwangbeschikking staan open voor bezwaar en beroep.

Uitvoering van verordeningen (lid 3)

Het college van burgemeester en wethouders is in beginsel belast met het voeren van het dagelijks bestuur van de gemeente. Artikel 174 lid 3 Gemeentewet belast de burgemeester echter exclusief met de uitvoering van gemeenteraadsverordeningen voor zover het gaat om openbare samenkomsten en gemakkelikheden of voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Zo dient bijvoorbeeld in de evenementenverordening van een gemeente de burgemeester belast te worden met de uitvoering daarvan.

Casus

Sluiting voor het publiek toegankelijke ruimtes in Haarlem (ECLI:NL:RVS:2013:2612)

De burgemeester van Haarlem geeft begin 2012 een bevel tot onmiddellijke sluiting van een passage van winkelcentrum Schalkwijk in Haarlem, nadat daar asbest is aangetroffen. Volgens de burgemeester is door het asbest een concrete en acute onveilige situatie ontstaan, waardoor de veiligheid en gezondheid van het publiek in het winkelcentrum wordt bedreigd. De vereniging van eigenaren vindt het bevel van de burgemeester disproportioneel nu de burgemeester minder ingrijpende maatregelen had kunnen kiezen. De burgemeester betoogt dat gezien de ruimte en de plek een gedeeltelijke afsluiting van de passage niet haalbaar was. Daarnaast werd er volgens de burgemeester onder tijdsdruk gewerkt, waardoor nader onderzoek naar andere mogelijkheden geen optie was. De burgemeester wordt door de rechter in het gelijk gesteld.

Casus

Beperking bezoekersaantal dance-evenement

Utrecht (ECLI:NL:RBUTR:2004:AO8953;

ECLI:NL:RBUTR:2004:AO8953)

De burgemeester van Utrecht besluit in 2002 een dance-evenement in de Jaarbeurs te verbieden voor zover er meer dan 25.000 bezoekers worden toegelaten. De burgemeester is van mening dat gelet op de locatie en de beschikbare politiecapaciteit, een hoger bezoekersaantal zou leiden tot een acute onveilige situatie waardoor de veiligheid en gezondheid van het publiek wordt bedreigd.

Het bevel van de burgemeester is mede gebaseerd op het door het driehoeksoverleg gekozen beleidsuitgangspunt dat het bezoekersaantal van grootschalige muziekfeesten in de Jaarbeurs moet worden beperkt tot 20.000, gelet op de samenstelling en leeftijd van het publiek, de aanwezigheid van grote aantallen mensen in een beperkte ruimte, de uren waarop het feest plaatsvindt en het gebruik van drugs in combinatie met alcohol. Het driehoeksoverleg heeft een bezoekersaantal van maximaal 25.000 mensen aanvaardbaar geacht nu de organisator van het dance-evenement extra veiligheidsmaatregelen heeft gepresenteerd. Bij een nog hoger aantal bezoekers zal de situatie bij een op drift geraakte mensenmassa echter, ongeacht de mate van begeleiding, niet in de hand kunnen worden gehouden.

De rechtbank stelt de burgemeester in het ongelijk; het besluit is volgens de rechter onvoldoende concreet en toetsbaar onderbouwd. In hoger beroep stelt de Afdeling bestuursrechtspraak de burgemeester wel in het gelijk.

Casus

Ongeoorloofde sluiting winkelpand (ECLI:NL:RBMNE:2015:9448)

De burgemeester van Houten geeft in 2015 een bevel tot sluiting van een winkelpand, omdat de huurder van dat winkelpand zich bezighoudt met het verplaatsen van zeer grote contante geldbedragen zonder dat hij daarvoor de benodigde bankvergunning heeft. Op basis van bevindingen van de politie concludeert de burgemeester dat de huurder van het winkelpand betrokken is bij het witwassen van contant geld dat afkomstig is uit de opbrengst van een misdrijf. Het witwassen brengt volgens de burgemeester een aanzienlijk veiligheidsrisico met zich mee, namelijk het risico op gewelddadige berovingen en overvallen, waardoor de openbare orde en veiligheid in en rondom de winkel ernstig in gevaar wordt gebracht.

Volgens de rechter heeft de burgemeester onvoldoende duidelijk gemaakt dat de veiligheid of gezondheid van personen daadwerkelijk wordt bedreigd. Ook is de rechter van oordeel dat de burgemeester zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat illegaal bankieren tot een concrete, acute onveiligheidssituatie leidt. Om deze reden beslist de rechter dat zich geen situatie voordeed waarin onverwijld moest worden ingegrepen in de vorm van een directe sluiting van de winkel op grond van artikel 174 lid 2 Gemeentewet.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Bevoegdheden van de burgemeester
- Casuïstiek

Sluiten woning – Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet)

Artikel 174a Gemeentewet – ook wel aangeduid als de Wet Victoria – geeft de burgemeester de bevoegdheid om overlast tegen te gaan door middel van een woningsluiting. Bij overlast kan worden gedacht aan handelingen die wat betreft de risico's voor de omgeving te vergelijken zijn met drugsoverlast. Voorbeelden zijn voortdurend bezoek van drugsverslaafden, heling of prostitutie, voor zover deze zijn te relateren aan de woning. De burgemeester is bevoegd tot sluiting over te gaan in geval van een verstoring van de openbare orde rond:

- een woning;
- een niet voor het publiek toegankelijk lokaal; of
- een bij die woning of dat lokaal behorend erf.

Onder de categorie 'een niet voor publiek toegankelijk lokaal' vallen onder andere hotelkamers, lokalen alleen toegankelijk voor verenigingsleden en kantoor- en bedrijfsruimten.

Situaties die een sluiting rechtvaardigen

De burgemeester kan tot sluiting overgaan (A) indien er sprake is van een verstoring van de openbare orde rond een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een daarbij behorend erf (lid 1), of (B) indien er sprake is van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde (lid 2).

A. Verstoring van de openbare orde

Uit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie blijkt dat sluiting van een woning, een niet voor het publiek openstaand lokaal of een daarbij behorend erf slechts mogelijk is indien:

- de openbare orde rond de woning, het lokaal of het daarbij behorende erf wordt verstoord;
- deze verstoring wordt veroorzaakt door overlast die in de woning, het lokaal of het daarbij behorende erf plaatsvindt; en

- deze verstoring de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning, het lokaal of het daarbij behorende erf in ernstige mate bedreigt.

B. Ernstige vrees

Ook bij ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde kan de burgemeester overgaan tot sluiting van de woning. Dit kan enkel indien de woning of het daartoe behorende erf van de rechthebbende eerder is gesloten op grond van lid 1 en er aanwijzingen zijn dat de rechthebbende de woning, het lokaal of het daarbij behorende erf weer op een vergelijkbare manier zal gebruiken.

Eisen aan de sluiting

Het sluiten van een woning is een vergaande beperking van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet) en het huisrecht (artikel 12 Grondwet). Om deze reden kan de burgemeester de bevoegdheid slechts gebruiken als ultimum remedium, en worden de volgende strikte eisen gesteld aan de sluiting (sommige zijn genoemd in artikel 174a Gemeentewet, de meeste volgen uit de wetsgeschiedenis):

- De betrokkene is eerst schriftelijk gewaarschuwd en op de hoogte gesteld van de geconstateerde overlast.
- Er is eerst een minder ingrijpend middel, zoals buurtbemiddeling, opgelegd.
- Er wordt een begunstigingstermijn verleend waarbinnen de betrokkene in de gelegenheid wordt gesteld om de overlast te beëindigen. Een begunstigingstermijn kan in spoedeisende gevallen achterwege blijven (lid 4).
- In het besluit is de duur van de sluiting vermeldt. In geval van ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde kan de burgemeester besluiten de duur van de sluiting tot een door hem te bepalen tijdstip te verlengen (lid 3).

- In het besluit maakt de burgemeester aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens aannemelijk dat zich in de woning, het lokaal of het daarbij behorende erf ernstige gedragingen voordoen en dat daardoor verschillende soorten overlast zich met grote regelmaat en langdurig voordoen. Geluidsoverlast in de zin van burengerucht is onvoldoende om een woningsluiting te kunnen rechtvaardigen.
- Er doet zich geen bijzondere omstandigheid voor waardoor het belang van degene wiens woning wordt gesloten onevenredig wordt geschaad. Van een dergelijke situatie is bijvoorbeeld sprake, indien inwonende kinderen dakloos worden door de sluiting.

Deze bevoegdheid werd aanvankelijk veelal gebruikt voor het sluiten van drugspanden. Sinds voor dat doel de hieronder genoemde sluitingsbevoegdheid uit art. 13b Opiumwet werd geïntroduceerd, is het gebruik van de sluitingsbevoegdheid uit artikel 176a Gemeentewet beperkt.

Verhouding tot de Wet Victor (artikel 13b Woningwet)

Artikel 13b Woningwet – ook wel de Wet Victor genoemd – bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders de eigenaar van de woning na sluiting door de burgemeester op grond van de Wet Victoria kan verplichten om een andere gebruiker voor het pand aan te wijzen of het gebouw in beheer te geven (artikel 13b lid 2 sub b Woningwet). Aan dit besluit kunnen voorwaarden worden gesteld, zoals het geschikt maken voor gebruik van de woning. Mocht ondanks de aanwijzingsbevoegdheid geen uitzicht zijn op duurzaam herstel van de openbare orde rond de woning, het lokaal of het daarbij behorende erf, dan is de gemeenteraad op grond van artikel 77 lid 1 sub 7 Onteigeningswet bevoegd om tot onteigening over te gaan.

Verhouding tot de Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet)

Artikel 13b Opiumwet – ook wel de Wet Damocles genoemd – geeft de burgemeester de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen bij drugspannen, hetgeen een sluiting van een woning kan inhouden. De Wet Victoria werd in het verleden onder meer gebruikt om drugsoverlast te bestrijden. Tegenwoordig wordt hiervoor de Wet Damocles gebruikt. Bij toepassing van de Wet Damocles is echter niet vereist dat er sprake is van overlast. Een overtreding van de Opiumwet kan voldoende zijn om een sluiting te rechtvaardigen. Bij ernstige overlast door de aanwezigheid van drugs kan zowel de Wet Damocles als de Wet Victoria van toepassing zijn, maar de Wet Damocles is specifiek gericht op het bestrijden van drugshandel, terwijl de Wet Victoria is gericht op het sluiten van woningen waaruit ernstige overlast wordt veroorzaakt, ongeacht de oorzaak van de overlast.

Casus

Woningsluiting van hoofd chapter Bandidos (ECLI:NL:RVS:2017:923)

In de nacht van 16 maart 2014 wordt er een explosief gegooid naar de woning van de nieuwe president van een chapter van de Outlaw Motorcycle Gang Bandidos MC te Sittard. De ontploffing brengt schade toe aan de woning, de naastliggende woningen en verschillende auto's. Als op 22 maart 2014 opnieuw een explosief naar de woning wordt gegooid, besluit de burgemeester om de woning te sluiten op grond van artikel 174a lid 1 Gemeentewet. De burgemeester legt aan dit besluit ten grondslag dat de openbare orde ernstig is verstoord, en dat er vrees bestaat dat deze in de nabije toekomst weer kan worden verstoord. De rechtbank oordeelt dat de burgemeester niet bevoegd was tot sluiting van de woning op grond van artikel 174a Gemeentewet, omdat er geen sprake was van een 'gedraging in de woning' zoals het artikel voorschrijft. Het gegeven dat de bewoner president is van een chapter van een Outlaw Motorcycle Gang kan niet

worden gekwalificeerd als een gedraging in de woning. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigt de uitspraak.

Casus

Woningsluiting voor 12 maanden

(ECLI:NL:RBZUT:2010:BL1733)

De bewoners van een huurwoning kampen met drugs- en alcoholverslaving en veroorzaken voortdurend geluidsoverlast. Ze intimideren buurtgenoten, schieten vanuit de woning met een luchtdrukpistool en gebruiken onderling geweld. Er is sprake van vervuiling, vernieling, brandstichting, handel en gebruik van drugs en overmatig alcoholgebruik. De burgemeester stuurt de verhuurder een waarschuwingsbrief. Dit leidt niet tot verbetering. De burgemeester beveelt vervolgens op grond van artikel 174a Gemeentewet tot algehele sluiting van de huurwoning voor de duur van twaalf maanden. Hij verhaalt de kosten van de sluiting op de verhuurder-eigenaar van de woning. Het besluit om de woning op grond van Wet Victoria te sluiten en de kosten te verhalen, houdt stand bij de rechtbank en bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Casus

Woningsluiting na diverse vormen van overlast

(ECLI:NL:RBMNE:2013:BZ1822)

In een woning in Utrecht vindt een gasexplosie plaats. De bewoner wordt verdacht van opzet, maar wegens gebrek aan bewijs wordt hij vrijgesproken. Korte tijd later krijgt de brandweer melding van sissende geluiden en een chemische lucht in de woning. De brandweer treft de bewoner onder invloed van drugs aan met een geopende spiritusfles en draaiende airco. Ook daarna vinden er diverse incidenten plaats in de woning, waarbij de politie ter plaatse moet komen: geluidsoverlast (voortdurend slaan op leidingen), vernieling en vechtpartijen. De burgemeester vindt dat nu sprake is van ernstige aantasting van de openbare orde en

sluit de woning. Het incident met de spiritusflessen is voor hem de directe aanleiding tot sluiting van de woning, in relatie tot de eerdere gasexplosie. De voorzieningenrechter oordeelt dat de burgemeester terecht is overgegaan tot de sluiting, op basis van het spiritusincident en de onaanvaardbare geluidsoverlast. Een deel van de andere incidenten acht de rechter niet relevant.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Taken en bevoegdheden van de burgemeester
- Casuïstiek
- Verwijzing naar aanvullende informatie

Sluiten drugspand – Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet)

Artikel 13b Opiumwet – ook wel aangeduid als de Wet Damocles – biedt de burgemeester de mogelijkheid om drugshandel te bestrijden door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang. Gebruikmaking van deze bevoegdheid vereist dat er in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf sprake is van (1) drugshandel, (2) aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs of (3) aanwezigheid van voorwerpen of stoffen waarvan betrokkene weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat zij bestemd zijn voor bijvoorbeeld het telen of bereiden van drugs. De last onder bestuursdwang betreft in de regel de (gedeeltelijke) sluiting van de woning of het lokaal.

Woningen en lokalen

De Wet Damocles spreekt van (voorbereiding van) drugshandel in:

- een woning;
- een lokaal; of
- een bij die woning of dat lokaal behorend erf.

Een lokaal in de zin van de Wet Damocles is een voor het publiek toegankelijk lokaal. Dit is een gelegenheid die, gelet op zijn reguliere functie, toegankelijk is voor publiek. Een beperking aan de toegankelijkheid, zoals entreegeld, maakt niet dat een gelegenheid niet voor het publiek toegankelijk is. Voorbeelden van lokalen in de zin van de Wet Damocles zijn restaurants, cafés en coffeeshops.

Feiten die een last onder bestuursdwang rechtvaardigen

Anders dan bij artikel 174a Gemeentewet – ook wel de Wet Victoria – hoeft voor toepassing van de Wet Damocles niet te worden aangetoond dat de openbare orde wordt verstoord. Een druggerelateerde overtreding is voldoende om een last onder bestuursdwang op te mogen leggen. De Wet Damocles noemt de volgende situaties waarin de burgemeester een last onder bestuursdwang mag opleggen:

- **Verhandeling:** er wordt een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet of een door de minister aangewezen middel verhandeld (lid 1 sub a).
- **Enkele aanwezigheid:** er is een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet of een door de minister aangewezen middel aanwezig met de bedoeling om te worden verhandeld (lid 1 sub a).
- **Telen of bereiden:** er is een voorwerp of stof voorhanden die bestemd is voor het telen of bereiden van drugs (lid 1 sub b).

A. Verhandeling

Artikel 13b lid 1 sub a Opiumwet spreekt van verkoop, aflevering of verstrekking van een middel. Hieronder valt bijvoorbeeld een betaling voor drugs of een afspraak voor de aflevering van drugs. Om verkoop aan te tonen, is niet vereist dat er daadwerkelijk drugs zijn aangetroffen.

B. Enkele aanwezigheid

Bij enkele aanwezigheid van drugs hoeft slechts te worden bewezen dat er sprake is van een bedoeling om deze middelen

te verhandelen. Er hoeft niet te worden aangetoond dat er daadwerkelijk verkoop heeft plaatsgevonden. Volgens de rechtspraak wordt deze bedoeling om te verhandelen aangenomen, indien de hoeveelheid van de aanwezige drugs de hoeveel voor eigen gebruik overschrijdt; dat wil zeggen:

- meer dan 0,5 gram harddrugs;
- meer dan 5 gram softdrugs; of
- meer dan vijf cannabisplanten.

Van deze regel moet worden afgeweken indien er is voldaan aan de volgende cumulatief geldende vereisten:

- er is sprake van een geringe overschrijding van de gebruikershoeveelheid;
- betrokkene heeft een helder en consistent betoog over zijn eigen gebruik dat een geringe overschrijding vanwege dat gebruik aannemelijk maakt;
- er zijn geen andere zaken in het pand aangetroffen die wijzen op drugshandel; en
- er is niet gebleken van andere relevante feiten en omstandigheden.

C. Telen of bereiden

Artikel 13b lid 1 sub b Opiumwet maakt onderscheid tussen het telen of bereiden van harddrugs en het telen of bereiden van softdrugs.

Wat betreft harddrugs is de burgemeester bevoegd een last onder bestuursdwang op te leggen indien er voorwerpen of stoffen voorhanden zijn waarvan de betrokkene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn ter voorbereiding of bevordering van het opzettelijk:

- telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren of vervaardigen van harddrugs; of
- brengen van harddrugs binnen of buiten het grondgebied van Nederland.

Wat betreft softdrugs is de burgemeester bevoegd een last onder bestuursdwang op te leggen indien er voorwerpen of stoffen voorhanden zijn waarvan de betrokkene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn om:

- bedrijfsmatig opzettelijk softdrugs te telen, te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken of te vervoeren;
- opzettelijk een grote hoeveelheid softdrugs te telen, te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken, te vervoeren, te vervaardigen of aanwezig te hebben; of
- opzettelijk een grote hoeveelheid softdrugs binnen of uit het grondgebied van Nederland te brengen.

Eisen aan de last onder bestuursdwang

De last onder bestuursdwang die de burgemeester kan opleggen op grond van de Wet Damocles is bedoeld als een sanctie die gericht is op herstel. De last onder bestuursdwang dient er dus toe om de druggerelateerde overtreding te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen. Het opleggen van een last onder bestuursdwang in de vorm van een sluiting is een vergaande beperking van de persoonlijke levenssfeer, zoals beschermd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikel 8) en de Grondwet (artikel 10). Ook het huisrecht, eveneens beschermd in de Grondwet (artikel 12), kan in het gedrang komen. Om deze reden kan de burgemeester de bevoegdheid slechts gebruiken als laatste redmiddel en worden er strikte eisen gesteld aan een sluiting.

De volgende eisen worden gesteld aan de oplegging van de last onder bestuursdwang:

- Er heeft eerst een waarschuwing of oplegging van een ander minder ingrijpende maatregel plaatsgevonden. In ernstige gevallen, bijvoorbeeld bij aanwezigheid van twintig hennepplanten of 30 gram softdrugs, kan een waarschuwing

achterwege blijven. Bij harddrugs wordt elke overschrijding van de gebruikershoeveelheid gezien als een ernstig geval.

- Er wordt een begunstigingstermijn verleend. De betrokkene wordt hiermee in de gelegenheid gesteld om zelf de woning te sluiten om zo kosten te besparen die anders door de overheid in rekening worden gebracht. Een begunstigingstermijn kan in geval van spoedeisendheid achterwege blijven.
- In geval van een sluiting dient te worden onderzocht of een gedeeltelijke sluiting volstaat.
- De last onder bestuursdwang moet voor een bepaalde tijd zijn.
- Er doet zich geen bijzondere omstandigheid voor waardoor de gevolgen voor betrokkene(n) van de last onder bestuursdwang onevenredig zijn in verhouding met het doel om drugsoverlast te voorkomen. Van een dergelijke situatie kan bijvoorbeeld sprake zijn, indien inwonende kinderen met gezondheidsproblematiek dakloos worden door een sluiting.

Uitzonderingen (lid 2)

Het tweede lid van artikel 13b Opiumwet geeft uitzonderingen op de bevoegdheid van de burgemeester. De burgemeester kan een woning, lokaal of daarbij behorend erf niet sluiten indien deze wordt gebruikt door:

- artsen;
- tandartsen;
- dierenartsen; of
- apothekers.

Coffeeshops

Coffeeshops zijn lokalen waar handelshoeveelheden drugs aanwezig zijn die worden verhandeld. Burgemeesters hanteren over het algemeen beleidsregels voor de toepassing van de Wet Damocles op coffeeshops. In deze beleidsregels staan bijvoorbeeld gemeentelijke voorwaarden, zoals een afstandscriterium of sluitingstijden, maar ook de landelijke gedoogvoorwaarden van het OM.

De landelijke gedoogvoorwaarden – ook wel de AHOJG-I criteria genoemd – zijn de volgende:

- Affichering: coffeeshophouders mogen geen reclame maken;
- Harddrugs: er mogen geen harddrugs aanwezig zijn in een coffeeshop;
- Overlast: een coffeeshop mag geen overlast veroorzaken;
- Jeugd: een coffeeshop mag niet toegankelijk zijn voor personen onder de achttien jaren oud;
- Geringe hoeveelheid: een coffeeshop mag niet meer dan 5 gram cannabis per dag verkopen per klant en mag geen grotere voorraad aanhouden dan 500 gram cannabis.
- Ingezetenen: een coffeeshop mag uitsluitend toegankelijk zijn en verkopen aan ingezetenen van Nederland. Dit criterium wordt in de meeste gemeenten niet toegepast.

Een schending van een van de AHOJG-I criteria kan een reden vormen voor de burgemeester om over te gaan tot toepassing van de Wet Damocles.

De burgemeester kan ervoor kiezen om de zogenaamde nuloptie toe te passen. Dat wil zeggen dat hij geen enkele coffeeshop toelaat in zijn gemeente.

Verhouding tot de Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet)

Net als de Wet Damocles, geeft artikel 174a Gemeentewet – ook wel aangeduid als de Wet Victoria – de burgemeester de bevoegdheid om een woning te sluiten. De Wet Victoria werd in het verleden onder meer gebruikt om drugsoverlast te bestrijden. Tegenwoordig biedt de Wet Damocles een sluitingsmogelijkheid voor drugspanden. Bij toepassing van de Wet Damocles is echter niet vereist dat er sprake is van overlast. Een druggerelateerde overtreding kan voldoende zijn om een sluiting te rechtvaardigen. Bij ernstige overlast door de aanwezigheid van drugs kan zowel de Wet Damocles als de Wet Victoria van toepassing zijn, maar de Wet Damocles is specifiek gericht op het bestrijden van

drugshandel, terwijl de Wet Victoria is gericht op het sluiten van woningen waaruit ernstige overlast wordt veroorzaakt, ongeacht de oorzaak van de overlast.

Casus

Handelshoeveelheid drugs in Oss (ECLI:NL:RVS:2016:2464)

De burgemeester van Oss besluit in 2014 met gebruik van de Wet Damocles een woning te sluiten voor de duur van drie maanden, omdat er door de politie 16 gram hennep, 5,9 gram cocaïne en een weegschaaltje is aangetroffen. Ook zijn er door de politie vijf personen aangehouden die een kort bezoek aan de woning hebben gebracht. Bij een van die personen werd geen drugs aangetroffen, bij een cocaïne en bij twee hennep. De bewoners betogen dat de burgemeester ten onrechte heeft aangenomen dat de aangetroffen drugs bedoeld waren voor handel. De rechter oordeelde echter dat de burgemeester redelijkerwijs mocht aannemen dat de drugs aanwezig waren voor verkoop, aflevering of verstrekking, nu dit aansluit bij de door het OM toegepaste criteria voor het bepalen wanneer er sprake is van een handelshoeveelheid.

Casus

Vorbereidingshandelingen in Waalwijk (ECLI:NL:RBZWB:2019:1056)

De burgemeester van Waalwijk besluit in 2019 een woning te sluiten voor de duur van 3 maanden, omdat er bij een controle in de woning voorwerpen zijn aangetroffen die bestemd zijn voor grootschalige of bedrijfsmatige hennepsteelt. Er werden onder meer kachels en assimilatielampen gevonden. Volgens de burgemeester kan er met de aangetroffen voorwerpen een hennepkwekerij worden opgezet met ruim 300 planten, waarvan per plant 28 gram hennep per oogst kan worden verkregen. De burgemeester stelt op basis hiervan dat er sprake is van voorbereidingshandelingen die een sluiting van de woning

rechtvaardigen op grond van de Wet Damocles. De rechter stelt de burgemeester hierin in het gelijk.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Taken en bevoegdheden van de burgemeester inclusief aanvullende informatie
- Casuïstiek
- Verwijzing naar aanvullende informatie

Drank- en Horecawet

De Drank- en Horecawet (DHW) is ingevoerd met het doel de gezondheidsschade die jongeren oplopen door alcohol te verminderen en openbare-ordeverstoring ten gevolge van alcoholmisbruik tegen te gaan. Ter verwezenlijking van deze doelen reguleert de wet de uitoefening van het bedrijf en de werkzaamheid, waarin of in het kader waarvan alcoholhoudende drank wordt verstrekt. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze wet ligt op gemeentelijk niveau. De burgemeester is bevoegd tot vergunningverlening. Daarnaast houdt hij toezicht op de naleving en de handhaving van de wet- en regelgeving. Deze taken van de burgemeester sluiten aan bij zijn verantwoordelijkheid voor het toezicht op openbare samenkomsten, gemakkelikheden en voor publiek openstaande plaatsen (artikel 174 Gemeentewet).

Horecabedrijven algemeen

Het is verboden een horecabedrijf of een slijtersbedrijf (lees: inrichting) te exploiteren, zonder een daartoe strekkende vergunning van de burgemeester (artikel 3 DHW).

De burgemeester kan de vergunning intrekken indien een bedrijf de verbodsbepalingen uit de Drank- en Horecawet niet naleeft (artikel 31 lid 2 DHW). Denk hierbij aan een horecabedrijf waar alcohol wordt geschonken terwijl er personeel van minder dan 16 jaren oud dienst heeft, of een horecabedrijf waar alcoholhoudende drank wordt geschonken aan minderjarigen.

De burgemeester moet de vergunning intrekken, indien zich in de inrichting feiten voordoen die gevaar opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid - bijvoorbeeld bij de aanwezigheid van harddrugs in het pand - en als niet langer wordt voldaan aan de inrichtingseisen of de eisen gesteld aan de leidinggevende (artikel 31 lid 1 sub c DHW). Bij dit laatste kan worden gedacht aan het herhaaldelijk schenken van alcoholhoudende drank aan minderjarigen of aan een leidinggevende die onder curatele staat.

Bovendien heeft de burgemeester de mogelijkheid om een vergunning voor een periode van maximaal 12 weken te schorsen als dit passender is gezien de ernst van de overtreding (artikel 32 DHW). Bij deze sancties kan een last onder dwangsom en last onder bestuursdwang (sluiting) worden opgelegd (artikel 19a lid 3 DHW).

Paracommercie

Bij paracommerciële instellingen is het exploiteren van een horecagelegenheid niet de hoofdactiviteit van de instelling. Denk hierbij aan musea, poppodia en sportkantines. De gemeente is verplicht om een verordening vast te stellen ter regulering van de drankverstrekking binnen de paracommercie (artikel 4 lid 1 DHW). In de verordening bepaalt de gemeenteraad onder meer op welke dagen en tijdstippen het mogelijk is alcohol te verstrekken. Daarbij is het mogelijk om onderscheid te maken naar de aard van de paracommerciële rechtspersoon. Voor bijvoorbeeld sportverenigingen kunnen de regels anders zijn dan voor studentenverenigingen of club- en buurthuizen. Met het oog

op tijdelijke en bijzondere gelegenheden kan de burgemeester voor een aaneengesloten periode van ten hoogste twaalf dagen ontheffing verlenen van de regels in de verordening (artikel 4 lid 4 DWH).

Minderjarigen

De Drank- en Horecawet verbiedt jongeren onder de 18 jaren om alcoholhoudende drank bij zich te hebben op voor publiek toegankelijke plaatsen. Met publiek toegankelijke plaatsen wordt hier bedoeld de openbare weg in de betekenis die daaraan toekomt in art. 453 Sv: 'bestemming tot algemene toegankelijkheid'. Onder meer plantsoenen, stationshallen en looppaden van overdekte winkelcentra vallen daaronder, net als 'voor het publiek toegankelijke stoepen, trappen, portieken en galerijen, die al dan niet afsluitbaar zijn'. De officier van justitie met de onder hem ressorterende politie heeft de bevoegdheid om handhavend op te treden tegen deze jongeren en ze te beboeten (artikel 45 DHW).

De Drank- en Horecawet verbiedt verkoop en verstrekking van alcoholhoudende producten aan personen beneden de leeftijd van 18 jaar. Dit geldt ook voor zwak-alcoholhoudende dranken, die bijvoorbeeld in supermarkten worden verkocht en waarvoor geen drank- en horecaverunning is vereist. De burgemeester kan bedrijven die zich niet aan dit verbod houden sancties opleggen. De burgemeester kan de verkoop van alcohol verbieden voor een maximale periode van 12 weken, wanneer drie keer binnen een jaar is geconstateerd dat alcohol wordt verstrekt of verkocht aan minderjarigen. Daarbij kan hij een last onder dwangsom opleggen.

Aanvullende bevoegdheden

De burgemeester heeft de bevoegdheid om personen de toegang tot een ruimte, waar zij niet wonen, te ontfangen waar in strijd met de wet alcoholhoudende drank wordt verstrekt (artikel 36 DHW).

Op grond van de Gemeentewet en de Drank- en Horecawet kan de gemeenteraad regels in een verordening vastleggen op het gebied van de koppeling tussen toegangsleeftijd en sluitingstijd alsmede op het gebied van regulering van prijsacties, waaronder happy hours. Het lokaal bestuur kan daarmee maatregelen kiezen die aansluiten bij de lokale situatie.

Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet

Het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet bevat een overzicht van overtredingen en daaraan gekoppelde boetebedragen.

Casus

Integrale nota Horecabeleid gemeente Barneveld

De gemeente Barneveld heeft in 2016 een integrale nota Horecabeleid vastgesteld, waarin onder meer de toepassing van de Drank- en Horecawet, de Wet Bibob, de Wet op de kansspelen en het Bouwbesluit 2012 (brandveiligheidseisen) is opgenomen. De nota geeft daarnaast de raakvlakken aan met het beleid inzake evenementen, drugs, volksgezondheid (onder meer het Fris Valleyproject) en met de handhaving. In de APV heeft de gemeente regels opgenomen voor de exploitatievergunning, paracommercialisme, openings- en sluitingstijden (inclusief pilot verruiming openingstijden), terrassen en gevelzitplaatsen. Voor het toezicht en de handhaving werkt de gemeente volgens een zogeheten stappenplan. Dit betekent dat wanneer ondanks een eerdere sanctie wederom dezelfde overtreding wordt begaan, de burgemeester een zwaardere sanctie oplegt.

Casus

Sluiting café na verkoop alcohol aan minderjarigen (ECLI:NL:RBOVE:2016:4286)

De burgemeester van Hengelo trekt de drank- en horecavergunning van een café in, nadat er bij diverse controles is geconstateerd dat er geen leidinggevende aanwezig is en er

alcoholhoudende drank aan minderjarigen wordt verkocht. Op grond van het preventie- en handhavingsplan van de gemeente heeft de burgemeester eerst een officiële waarschuwing gegeven. Vervolgens heeft de burgemeester de openingstijden twee keer beperkt, omdat de voorschriften uit de vergunning nog steeds niet werden nageleefd. Ten slotte heeft de burgemeester de vergunning ingetrokken. Uit de processen-verbaal van de politie blijkt dat het café onder de jeugd in Hengelo bekend staat als dé horeca-inrichting waar minderjarigen gemakkelijk alcohol kunnen kopen. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft de burgemeester terecht de conclusie getrokken dat een café met een dergelijke aantrekkende werking een gevaar oplevert voor de openbare orde, de veiligheid en de zedelijkheid. Hij oordeelt dat het besluit van de burgemeester rechtmatig is.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Bevoegdheden van de burgemeester
- Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet
- Casuïstiek
- Verwijzingen naar aanvullende informatie

Kinderbeschermingsmaatregelen

Kinderrechter en burgemeester

Als er zorgen bestaan over de opvoeding en/of verzorging van een kind, dan kan het nodig zijn dat er een maatregel wordt getroffen ter bescherming van het kind. Binnen het stelsel van de herziene kinderschermingsmaatregelen heeft de burgemeester per 1 januari 2015 hiertoe een bevoegdheid gekregen.

Een kinderschermingsmaatregel kan de vorm hebben van een (1) ondertoezichtstelling, (2) uithuisplaatsing of (3) beëindiging van het gezag van de ouders (artikelen 1:254 tot en met 1:278 Burgerlijk Wetboek). De meest voorkomende maatregel is ondertoezichtstelling. De genoemde maatregelen kunnen worden getroffen door de kinderrechter.

De burgemeester komt uitsluitend een bevoegdheid toe ten aanzien van de eerste maatregel: de ondertoezichtstelling. Hij kan ten aanzien van een minderjarige uit zijn gemeente de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) verzoeken om een oordeel van de kinderrechter te vragen (artikel 1:255 lid 3 Burgerlijk Wetboek). De Raad moet dan binnen twee weken aan dit verzoek voldoen. De burgemeester is hiertoe enkel bevoegd, indien de Raad niet tot indiening van een verzoek tot ondertoezichtstelling overgaat, nadat het college van burgemeester en wethouders hem hiertoe heeft verzocht op grond van artikel 2.4 lid 1 Jeugdwet.

Kinderrechter en gezinsvoogd

Wanneer de kinderrechter ondertoezichtstelling oplegt, dan krijgt het betreffende gezin een gezinsvoogd vanuit een daartoe gecertificeerde instelling toegewezen. Deze gezinsvoogd begeleidt het kind en zijn ouders bij het oplossen van de opvoedingsproblemen.

De ouders blijven zelf verantwoordelijk voor de opvoeding, maar hun gezag wordt door de maatregel gedeeltelijk ingeperkt. Zowel de ouders als het kind zijn verplicht de aanwijzingen van de gezinsvoogd op te volgen. In beginsel blijft het kind thuis wonen. De rechter kan in het belang van het kind ook besluiten om hem (tijdelijk) uit huis te plaatsen, bijvoorbeeld in een pleeggezin. De maximale duur van de ondertoezichtstelling is 12 maanden (artikel 1:258 Burgerlijk Wetboek).

De kinderrechter kan de maatregel steeds met maximaal 1 jaar verlengen tot het kind de leeftijd van 18 jaren heeft bereikt (artikel 1:260 Burgerlijk Wetboek).

Casus

Onderzoeksverzoek college gemeente Hengelo (ECLI:NL:RBOVE:2017:4010)

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hengelo verzoekt op 31 mei 2017 de Raad van Kinderbescherming tot het doen van een onderzoek. Een gezaghebbende ouder dient bezwaar in tegen dit verzoek. Het college van burgemeester en wethouders acht geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht aanwezig en verklaart het bezwaar niet-ontvankelijk. De rechtbank sluit zich hierbij aan en verklaart het beroep ongegrond.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Bevoegdheid van de burgemeester
- Casuïstiek
- Handreiking samenwerking gemeente-Kinderbescherming
- Verwijzingen naar aanvullende informatie

Stelsel bewaken en beveiligen

Het stelsel bewaken en beveiligen is het geheel aan regels en afspraken over de voorkoming van aanslagen op personen, objecten en diensten. Binnen dit stelsel is sprake van een samenwerking tussen het OM, de politie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en gemeentelijke overheden. De relevante wet- en regelgeving, werkafspraken en verantwoordelijkheidsverdeling binnen deze samenwerking zijn neergelegd in de Circulaire met

betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2019 (hierna: Circulaire 2019). Zo bepaalt de Circulaire 2019 dat de burgemeester, vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde, gezag heeft over de bewaking en beveiliging van objecten en diensten.

Verantwoordelijkheidsverdeling (2.2, 4.2 en 5.2 Circulaire 2019)

Binnen het stelsel bewaken en beveiligen bestaat onderscheid tussen het decentrale domein en het rijk domein. De Circulaire 2019 bepaalt dat de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten in beginsel wordt georganiseerd door het decentrale gezag, bestaande uit de burgemeester en de hoofdofficier van justitie. De rijksoverheid is slechts verantwoordelijk wanneer er sprake is van een dreiging voor personen, objecten of diensten die genoemd worden op de zogenaamde limitatieve lijst vanwege het nationale belang van hun veiligheid en ongestoord functioneren. Hierbij kan worden gedacht aan leden van het Koninklijk Huis.

Het decentrale gezag is bevoegd tot het nemen van beveiligingsmaatregelen op basis van (een voorstelbare) dreiging en risico. De gezagsverdeling binnen het decentrale domein is als volgt:

- De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde op grond van artikel 172 Gemeentewet. Uit deze verantwoordelijkheid vloeit voort dat de burgemeester gezag heeft over de bewaking en beveiliging van objecten en diensten voor zover de bewaking de handhaving van de openbare orde betreft.

- De hoofdofficier van justitie is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op grond van artikel 1 lid 2 Politiewet. Uit deze verantwoordelijkheid vloeit voort dat de hoofdofficier van justitie gezag heeft over de bewaking en beveiliging van objecten en diensten, maar ook van personen, voor zover de bewaking de handhaving van de rechtsorde betreft.

In de praktijk liggen openbareorderechtelijke- en strafrechtelijke handhavingstaken echter erg dicht bij elkaar. Ordeverstoringen gaan vaak gepaard met strafbare feiten, terwijl strafbare feiten leiden tot openbare-ordeverstoringen. Aan de hand van (1) de ernst van de dreiging en (2) het effect en de aard van de verwachte gebeurtenis wordt in onderlinge afstemming bepaald wie het gezag heeft binnen het decentrale domein. Ter illustratie: in de regel heeft de hoofdofficier van justitie het gezag wanneer er sprake is van een dreigbrief waarin een specifieke synagoge wordt genoemd, terwijl de burgemeester het gezag heeft als het gaat om algemene preventieve bewaking van gebedshuizen.

Binnen het rijksgedomein is de Minister van Justitie en Veiligheid het bevoegde gezag. De minister heeft bevoegdheden gemandateerd aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), die op zijn beurt weer bevoegdheden heeft gemandateerd aan de Coördinator Bewaking en Beveiliging (CBB) die onderdeel uitmaakt van de NCTV. Binnen het rijksgedomein geldt dat de burgemeester – ondanks dat het gaat om het rijksgedomein – het gezag houdt over de uitvoering van bewakings- en beveiligingsmaatregelen van objecten en diensten (5.2.2).

Aanwijzingen van de minister aan de burgemeester (artikel 15 lid 3 Politiewet)

De Minister van Justitie en Veiligheid kan aanwijzingen geven aan de burgemeester met betrekking tot de handhaving van de openbare orde. De minister kan een dergelijke aanwijzing

geven indien dit noodzakelijk is (1) in het belang van de veiligheid van de Staat, (2) in het belang van de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, of (3) met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving. Dit brengt mee dat de burgemeester in voorkomend geval bindende aanwijzingen van de minister kan krijgen met betrekking tot het stelsel bewaken en beveiligen.

Bedreigingen tegen de burgemeester zelf

(4.4 Circulaire 2019)

Het kan voorkomen dat de burgemeester zelf wordt bedreigd, zoals het geval was bij de burgemeester van Haarlem in oktober 2018.

Indien de burgemeester of een ander lid van het driehoeksoverleg wordt bedreigd, is de CBB betrokken bij de afweging van de volledigheid en proportionaliteit van de te treffen maatregelen. Hiermee wordt voorkomen dat de leden van de driehoek zelf deelnemen aan de besluitvorming over beveiligingsmaatregelen die op henzelf betrekking hebben.

Nationale evenementen (6.1 Circulaire 2019)

De Minister van Justitie en Veiligheid kan evenementen aanwijzen als 'nationaal evenement'. Het gaat dan om een evenement dat wordt bezocht door een persoon die aan de volgende, cumulatief geldende eisen voldoet:

- de persoon is op de limitatieve lijst vermeld;
- het nationaal belang staat centraal bij deze persoon; en
- het karakter van het evenement geeft een specifieke of verhoogde druk op de bewaking en beveiliging van deze persoon.

Denk aan een bezoek van de Koning aan een gemeente in het kader van Koningsdag.

Bij nationale evenementen is het decentrale gezag bevoegd tot het nemen van beveiligingsmaatregelen, ondanks dat het hier gaat om het rijksof domein. De burgemeester en de hoofdofficier van justitie dienen in dit geval echter wel met de CBB in het gezagsoverleg betreffende nationale evenementen te overleggen over de te nemen maatregelen.

Ter illustratie: indien leden van het Koninklijk Huis aanwezig zijn bij een evenement op Koningsdag, zal het decentrale gezag beveiligingsmaatregelen nemen na overleg te hebben gehad met de CBB.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Taken en bevoegdheden van de burgemeester
- Informatie over de actualisatie van de Circulaire bewaken en beveiligen in 2019

Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg

De Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) geeft de procedures weer voor het opleggen van verplichte zorg bij een psychische aandoening. In sommige gevallen heeft de burgemeester daarin een rol. De Wvggz vervangt sinds 1 januari 2020 de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz).

Verplichte zorg is de zorg die ondanks verzet kan worden verleend op grond van een zorgmachtiging, crisismaatregel, machtiging tot voortzetting van die crisismaatregel of beslissing tot tijdelijke verplichte zorg voorafgaand aan een crisismaatregel (artikel 3:1 Wvggz). Deze verplichte zorg is bedoeld voor personen van wie het gedrag, als gevolg van een psychische stoornis, leidt tot

ernstig nadeel voor zichzelf en/of anderen. In de Wvvgz zijn twee procedures opgenomen voor het opleggen van verplichte zorg: de zorgmachtiging en de crisismaatregel.

De rol van de burgemeester is beperkt tot het nemen van crisismaatregelen. Een crisismaatregel is een door de burgemeester opgelegde maatregel om verplichte zorg te verlenen aan een persoon die zich in zijn gemeente bevindt. Het nemen van een crisismaatregel kan alleen indien aan de volgende vijf eisen is voldaan (artikel 7:1 Wvvgz):

- 1.** er is een onmiddellijk dreigend ernstig nadeel;
- 2.** er bestaat een ernstig vermoeden dat dit dreigend ernstig nadeel wordt veroorzaakt door het gedrag van een persoon als gevolg van een psychische stoornis;
- 3.** met de crisismaatregel kan het ernstig nadeel worden weggenomen;
- 4.** de crisissituatie is dermate ernstig dat de procedure voor een zorgmachtiging niet kan worden afgewacht; en
- 5.** er is verzet tegen zorg (artikel 1:4 Wvvgz).

Van 'ernstig nadeel' (genoemd in de eerste eis) is sprake in de volgende gevallen:

- levensgevaar, ernstig lichamelijk letsel, ernstige psychische, materiële, immateriële of financiële schade, ernstige verwaarlozing of maatschappelijke teloorgang, ernstig verstoorde ontwikkeling voor of van betrokkene of een ander;
- bedreiging van de veiligheid van betrokkene al dan niet doordat hij onder invloed van een ander raakt;
- de situatie dat betrokkene met hinderlijk gedrag agressie van anderen oproept;
- de situatie dat de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar is.

Met de term ‘psychische stoornis’ (genoemd in de tweede eis) is aansluiting gezocht bij de classificatie daarvan in het zogeheten Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-V). De definitie van ‘psychische stoornis’ luidt als volgt:

Een psychische stoornis is een syndroom, gekenmerkt door klinisch significante symptomen op het gebied van de cognitieve functies, de emotieregulatie of het gedrag van een persoon, dat een uiting is van een disfunctie in de psychologische, biologische, of ontwikkelingsprocessen die ten grondslag liggen aan het psychische functioneren.

Uit de DSM-V vloeit voort dat onder meer de volgende gevallen als psychische stoornis kunnen worden aangemerkt:

- een persoonlijkheidsstoornis;
- een verslaving;
- dementie;
- een psychische stoornis bij kinderen.

Inhoudelijke eisen crisismaatregel (artikel 7:2 Wvvgz)

In een crisismaatregel moet in ieder geval het volgende worden vermeld:

- de zorg die noodzakelijk is om de crisissituatie af te wenden;
- de zorgaanbieder, de geneesheer-directeur en de zorgverantwoordelijke die worden belast met de uitvoering van de crisismaatregel en zo nodig de accommodatie;
- de mogelijkheid van advies en bijstand voor een patiëntenvertrouwenspersoon;
- het recht op beroep (artikel 7:6 Wvvgz).

De burgemeester moet ook direct een afschrift van zijn beslissing tot het nemen van een crisismaatregel en de medische verklaring sturen naar betrokkene, de advocaat, de geneesheer-directeur, de inspectie, de officier van justitie en voor zover aanwezig de vertegenwoordiger en de gezinsvoogdijwerker.

Een crisismaatregel mag pas worden genomen wanneer de burgemeester ervoor zorg heeft gedragen dat een psychiater, indien van toepassing volgens het vastgestelde model, in een medische verklaring zijn bevindingen vermeldt inzake de actuele gezondheidstoestand van betrokkene en/of de situatie. Ook moet de betrokkene, zo mogelijk, in de gelegenheid zijn gesteld om te worden gehoord.

Geldigheidsduur crisismaatregel (artikel 7:5 Wvvgz)

- De geldigheidsduur van de crisismaatregel wordt bepaald door de burgemeester, maar is ten hoogste drie dagen. Een crisismaatregel vervalt indien de geldigheidsduur is verstreken. Op verzoek van de officier van justitie kan de rechter de crisismaatregel echter voortzetten. De crisismaatregel vervalt eveneens, als de geneesheer-directeur beslist tot beëindiging van het verlenen van alle vormen van verplichte zorg op grond van een crisismaatregel.
- Voor de burgemeester zijn de volgende twee aandachtspunten nog van belang. (1) De burgemeester kan een wethouder mandaat verlenen voor het nemen van een crisismaatregel. (2) Op verzoek van de burgemeester verstrekt de officier van justitie hem gegevens over eerdere verplichte opneming van betrokkene die op grond van de Wvvgz of Wet bopz geschiedde.

Samenvatting uitspraak van de Hoge Raad inzake het horen van de betrokkene

Datum uitspraak: 20-11-2020

Zaaknummer: 20/01499

Op grond van art. 7:1 lid 3, aanhef en onder b, Wvvgz neemt de burgemeester niet eerder een crisismaatregel dan nadat hij de betrokkene, zo mogelijk, in de gelegenheid heeft gesteld om te worden gehoord.

De aanduiding “zo mogelijk” ziet op de situatie dat de betrokkene niet wil worden gehoord of niet aanspreekbaar is. De burgemeester dient moeite te doen om de betrokkene te horen en mag niet te licht ervan uitgaan dat dit niet mogelijk is. Als het horen niet plaatsvindt, zal de burgemeester moeten kunnen motiveren waarom niet en wordt dat in het besluit met redenen omkleed.

In de totstandkomingsgeschiedenis van art. 7:1 lid 3, aanhef en onder b, Wvvgz is verder vermeld dat het horen niet door de burgemeester zelf hoeft plaats te vinden, maar om praktische redenen ook kan plaatsvinden in opdracht van de burgemeester door de instantie waar de betrokkene zich in de gegeven situatie bevindt. Daarnaast kan de burgemeester iemand die werkzaam is onder zijn verantwoordelijkheid, opdracht geven tot het uitvoeren van de in art. 7:1 lid 3, aanhef en onder b, Wvvgz bedoelde verplichting.

Wat betreft het horen zelf blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis dat de wetgever het niet bezwaarlijk acht dat het horen in opdracht van de burgemeester gebeurt door een derde. Dat strookt met de tekst van art. 7:1 lid 3, aanhef en onder b, Wvvgz, die immers inhoudt dat de burgemeester de betrokkene in de gelegenheid moet hebben gesteld “om te worden gehoord”, en met de aard van een crisismaatregel, die meebrengt dat steeds

sprake is van spoed, zodat het horen in voorkomend geval op elk uur van de dag of nacht moet kunnen plaatsvinden.

Wel dient, ter waarborging van een effectieve uitoefening van het recht van de betrokkene om te worden gehoord, de eis te worden gesteld dat de door de burgemeester ingeschakelde derde (a) op die taak is berekend en (b) niet inhoudelijk bij de beslissing tot de aanvraag van een crisismaatregel betrokken is. Beide vereisten gelden zowel voor derden die behoren tot de ambtelijke organisatie van de burgemeester als voor derden buiten die organisatie.

Het tweede vereiste heeft vooral betekenis voor het in de wetsgeschiedenis genoemde geval dat het horen plaatsvindt door de instelling waar de betrokkene verblijft, in het bijzonder indien het de accommodatie betreft die bij de aanvraag van de crisismaatregel betrokken is geweest; in dat geval mag de burgemeester een derde die werkzaam is in de accommodatie waar de betrokkene verblijft, slechts dan opdragen de betrokkene namens hem te horen, indien deze derde niet inhoudelijk bij de aanvraag betrokken is geweest. Daarnaast brengt dat vereiste mee dat het horen niet mag worden overgelaten aan de onafhankelijke psychiater die de medische verklaring ten behoeve van de beoogde crisismaatregel heeft opgesteld, ongeacht of deze is verbonden aan de accommodatie waar de betrokkene verblijft. Deze heeft de betrokkene immers onderzocht en al geadviseerd om de maatregel te nemen.

Hoewel in de wetsgeschiedenis niet afzonderlijk aandacht is besteed aan de vraag of de burgemeester ook aan derden mag overlaten om vast te stellen of de betrokkene kan en wil worden gehoord, moet worden aangenomen dat het antwoord daarop eveneens bevestigend luidt. Voor die kwestie geldt immers evenzeer hetgeen is overwogen over de aard van de crisismaatregel, en de bewoordingen van art. 7:1 lid 3, aanhef

en onder b, Wvvgz dwingen niet tot een uitleg waarbij de burgemeester dit deel van zijn hoorplicht niet aan een derde mag overlaten.

Het belang van de betrokkene om zijn recht te worden gehoord effectief te kunnen uitoefenen, vergt dat ook degene die ten behoeve van de burgemeester vaststelt of de betrokkene kan en wil worden gehoord, gegeven de psychische toestand waarin de betrokkene verkeert, op die taak is berekend. Voor het stellen van de eis dat deze derde niet inhoudelijk bij de beslissing tot het aanvragen van een crisismaatregel betrokken is geweest, bestaat in dit verband echter onvoldoende rechtvaardiging: ook aan deze derde kan in beginsel worden toevertrouwd dat hij vaststelt of de betrokkene over de beoogde crisismaatregel kan en wil worden gehoord. Dat geldt ook voor de onafhankelijke psychiater die de medische verklaring heeft opgesteld.

Wel kan van de burgemeester worden verlangd dat hij, ingeval bij de aanvraag van de crisismaatregel uitsluitend is vermeld dat de betrokkene niet kan of wil worden gehoord en daarvoor in het bij de aanvraag behorende dossier geen aanknopingspunt te vinden is, nagaat op welke omstandigheden de desbetreffende vermelding berust en dat hij daarvan verantwoording aflegt in zijn besluit. Indien hij heeft nagelaten van zijn bevindingen in het besluit melding te maken, kan dat verzuim ingeval van een beroep tegen de crisismaatregel bij de rechter worden hersteld.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Bevoegdheden van de burgemeester
- Mindmap van opnamewet naar verplichte zorg
- Verwijzingen naar aanvullende informatie

Wet Bibob

Bibob staat voor ‘bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur’. Deze wet geeft bestuursorganen – waaronder de burgemeester – een instrument ter voorkoming dat een vergunning, subsidie of overheidsopdracht wordt misbruikt voor criminele activiteiten. Het voornaamste doel is het voorkomen dat de overheid onbedoeld criminaliteit faciliteert, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf als dekmantel voor malafide praktijken als het witwassen van geld fungeert. Een bestuursorgaan kan volgens deze wet een subsidie, vergunning of overheidsopdracht intrekken of weigeren (artikel 1 sub c Wet Bibob). De vergunning geldt hier als meest voorkomende categorie. Naast weigeren of intrekken bestaat de mogelijkheid om een vergunning alleen onder bepaalde voorwaarden te verstrekken. Het Bibob-instrumentarium kan ook worden ingezet bij vastgoedtransacties en aanbestedingen.

Procedure

De burgemeester kan het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB) verzoeken om een advies uit te brengen over het gevaar dat de vergunning zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Dit verzoek kan worden ingediend via vastgestelde formulieren.

De Wet Bibob is bedoeld als laatste redmiddel. Voorafgaand aan de adviesaanvraag beoordeelt het bestuursorgaan dus zelf of er geen bestaande weigeringsgronden zijn of andere instrumenten kunnen worden ingezet. Ook onderzoekt het bestuursorgaan of zij zelfstandig de Wet Bibob kan toepassen. Daartoe kan het zelf extra vragen stellen aan de betrokkene om vast te stellen of een beschikking geweigerd of ingetrokken moet worden. Zie in dit verband ook het op 1 augustus 2020 ingevoegde artikel 7a Wet Bibob, waarin expliciet is bepaald dat het bestuursorgaan dat bevoegd is om advies te vragen aan het LBB, tevens zelf onderzoek kan verrichten.

Het bestuursorgaan kan vóór de adviesaanvraag bij het LBB opvragen of over de betrokkene in de afgelopen twee jaar eerder een advies is uitgebracht, en zo ja, wat de conclusie is van het advies (artikel 11a Wet Bibob). Als het adviesverzoek niet tot een advies heeft geleid, kan het LBB dat ook melden. Deze gegevens kunnen een indicatie zijn voor het starten van een Bibob-onderzoek, maar kunnen op zichzelf niet leiden tot een negatieve beslissing. Het bestuursorgaan doet eerst opnieuw eigen onderzoek en vraagt zo nodig een nieuw Bibob-advies aan.

De officier van justitie heeft een ondersteunende rol: hij mag een bestuursorgaan laten weten dat het wenselijk is om een Bibob-advies aan te vragen over een bepaald persoon of bepaalde onderneming als die betrokken is bij strafbare feiten.

Voor de burgemeester is het Bibob-instrument met name van belang voor de volgende vergunningen:

- ter bescherming van de gezondheid,
- uit de Drank- en Horecawet,
- uit de Wet op de kansspelautomaten,
- die op grond van een gemeentelijke verordening verplicht zijn voor een inrichting of bedrijf,
- voor een seksbedrijf (artikel 3 lid 1 Wet regulering sekswerk. Dit is momenteel een conceptwetsvoorstel)

Het LBB verzamelt de benodigde gegevens van de betrokkene en stelt een advies op voor het bestuursorgaan. Elk advies wordt voorgelegd aan een Bibob-officier van justitie. Deze officier van justitie kan bestuursorganen tippen om een onderzoek te starten en moet ervoor zorgen dat strafrechtelijke belangen niet worden geschaad door het uitbrengen van een Bibob-advies.

Het advies van het LBB kan de volgende uitkomsten hebben (artikel 3 Wet Bibob):

- er is geen sprake van een ernstige mate van gevaar;
- er is sprake van een mindere mate van gevaar;
- er is sprake van een ernstige mate van gevaar.

Als blijkt dat er sprake is van een mindere mate van gevaar, kan het bestuursorgaan voorschriften aan de vergunning verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van het gevaar (artikel 3 lid 7 Wet Bibob). Als er sprake is van een ernstige mate van gevaar, dan kan het bestuursorgaan weigeren een beschikking te geven of een bestaande beschikking intrekken (artikel 3 Wet Bibob).

Bestuursorganen kunnen ook eigen onderzoek doen en extra informatie verkrijgen. Zo kan een bestuursorgaan in een Bibob-zaak informatie krijgen van politie en justitie. De rechtstreekse verstrekking van justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens en politiegegevens door respectievelijk de Justitiële Informatiedienst, Openbaar Ministerie en politie is wel beperkt tot de verstrekking van gegevens van de betrokkene. Alleen medewerkers die hiertoe uit hoofde van hun functie gemachtigd zijn, kunnen informatie over een betrokkene aanvragen bij de Justitiële Informatiedienst. Het bestuursorgaan dient deze medewerkers op naam aan te wijzen. De opgevraagde informatie kan ook betrekking hebben op de (indirecte) bestuurders van betrokkene. Zie over informatie-uitwisseling ook hoofdstuk 8.

Besluit tot weigering

Het is aan het bestuursorgaan zelf om een besluit te nemen met inachtneming van het advies van het LBB. Omwille van de privacy van de betrokkene is het niet toegestaan publiekelijk te vermelden op welke specifieke grond een vergunning is geweigerd.

Als het bestuursorgaan een negatief advies neemt of voorschriften aan een vergunning verbindt, dan heeft de betrokkene recht op een afschrift van het Bibob-advies (artikel 28 lid 3 Wet Bibob). Bij het verstrekken van het Bibob-advies moet het bestuursorgaan de betrokkene er duidelijk op wijzen dat hij een geheimhoudingsplicht heeft ten aanzien van de gegevens die betrekking hebben op derden in het Bibob-advies. De burgemeester mag de uitkomsten van het Bibob-advies in de driehoek delen met de officier van justitie en de chef van de politie.

Als het bestuursorgaan afwijkt van het Bibob-advies, dan geldt daarvoor een verzwaarde motiveringsplicht (artikel 3:50 Algemene wet bestuursrecht). Het bestuursorgaan zal dus voldoende duidelijk moeten maken waarom het een advies naast zich neerlegt. Voordat het bestuursorgaan het Bibob-advies gebruikt voor de onderbouwing van het besluit, moet het ervan zijn overtuigd dat het Bibob-advies zorgvuldig tot stand is gekomen. Dit is de zogenoemde vergewisplicht, die is vastgelegd in artikel 3:9 Algemene wet bestuursrecht. Kort gezegd houdt de vergewisplicht in dat het bestuursorgaan moet onderzoeken of de feiten de conclusie van het LBB kunnen dragen.

Casus

Nader Bibob-onderzoek na hoorzitting

De burgemeester van Alkmaar laat nader onderzoek doen naar de situatie op de Alkmaarse Achterdam, voordat hij een definitief besluit neemt over de sluiting van 92 bordeelramen in de prostitutiestraat. Aanleiding is een hoorzitting, waarop de verhuurder en de eigenaren van de betreffende panden hun bezwaren tegen de voorgenomen sluiting toelichten. Volgens de gemeente zijn hierbij zaken ingebracht die nieuw onderzoek rechtvaardigen.

Casus

Weigering vergunning na Bibob-advies

De burgemeester van Dordrecht weigert een exploitatievergunning te verlenen, omdat ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen vermogen te benutten en om strafbare feiten te plegen. De burgemeester heeft deze weigering gebaseerd op het Bibob-advies. Uit het advies volgt dat er ernstige vermoedens zijn dat de aanvrager zich herhaaldelijk en over een langere periode heeft schuldig gemaakt aan het plegen van strafbare feiten en aldus een groot financieel voordeel heeft verkregen en dat deze strafbare feiten verband houden met de activiteiten waarvoor de vergunning is aangevraagd. Voorts is gebleken dat over de organisatie- en financieringsstructuur van de beheerder van de inrichting vragen en onduidelijkheden bestaan, en dat de aanvrager heeft geweigerd aanvullende informatie in het kader van het onderzoek aan het Bureau te verschaffen. Volgens de Wet Bibob wordt dit aangemerkt als ernstig gevaar. De rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordelen dat de burgemeester terecht afging op het advies van het Landelijke Bureau Bibob.

Casus

Intrekking vergunning coffeeshop

De burgemeester van Culemborg besluit een exploitatievergunning van een coffeeshop in te trekken. Daarbij deelt hij tevens mede de verkoop van softdrugs niet langer te gedogen. Aan de intrekking ligt een Bibob-advies ten grondslag, waaruit blijkt dat ernstig gevaar bestaat. Het ernstige gevaar is onder meer afgeleid uit het niet volledig invullen van het Bibob-vragenformulier. Verder is er een redelijk vermoeden dat de vergunninghouder betrokken is bij hasjtransporten en deel uit maakt van een criminele organisatie. Ook is meer dan 500 gram softdrugs in de coffeeshop aangetroffen en was daar een minderjarige aan het werk. Ten slotte was de coffeeshop eerder

gesloten, toen deze nog op naam van een zakelijke partner van de vergunninghouder stond. De rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordelen dat de burgemeester terecht de vergunning heeft ingetrokken. Vanwege het zakelijke samenwerkingsverband met de vorige exploitant zijn de strafbare feiten ook de huidige vergunninghouder aan te rekenen.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Bevoegdheden van de burgemeester
- Casuïstiek
- Verwijzingen naar aanvullende informatie

Wet op de lijkbezorging

De Wet op de lijkbezorging stelt regels voor wat er moet en mag gebeuren met het lichaam van een overleden persoon. Het betreft onder andere de lijkschouw, registratie van overlijden en de termijnen voor begraving en crematie. De burgemeester heeft hierbij ook enkele taken en bevoegdheden die hieronder nader worden uiteengezet.

De termijn voor begraving of crematie (artikel 17)

Normaliter geldt dat begraving of crematie niet eerder dan 36 uren na het overlijden en niet later dan op de zesde werkdag na het overlijden plaatsvindt. De burgemeester heeft echter de bevoegdheid om een verzoek tot verlenging van de maximale termijn voor begraving of crematie te honoreren. Daarnaast kan de burgemeester in overeenstemming met de officier van justitie toestemming verlenen om begraving of crematie binnen 36 uren na het overlijden te laten plaatsvinden. Toestemming voor afwijking van de reguliere termijn kan bijvoorbeeld worden

gegeven vanwege godsdienstige redenen of omdat familie uit een ver land de uitvaart wil bijwonen.

Voorzien in de lijkschouwing en lijkbezorging (artikel 21)

De burgemeester is verantwoordelijk voor de lijkschouwing en begraving of crematie wanneer niemand anders dat doet. Het is denkbaar dat de uitvoering van deze taak wordt verhinderd, bijvoorbeeld indien een lijk zich in een woning bevindt en de bewoner het lijk weigert af te geven of toegang tot de woning weigert. In een dergelijk geval heeft de burgemeester toegang tot de woning zonder toestemming van die bewoner. Hij mag zich die toegang slechts verschaffen voor zover dat nodig is voor de lijkschouwing en begraving of crematie.

Lijken waarvan de identiteit niet kan worden vastgesteld (artikel 21)

De burgemeester draagt er zorg voor dat er lichaamsmateriaal wordt afgenomen wanneer de identiteit van een lijk niet kan worden vastgesteld. Dit moet plaatsvinden door of onder verantwoordelijkheid van een arts. De afname van lichaamsmateriaal mag slechts tot doel hebben een onbekende te identificeren of een vermist persoon op te sporen. Het lijk waarvan de identiteit niet vaststaat, mag uitsluitend worden begraven, niet worden gecremeerd.

Indien een graf van een onbekend persoon wordt geruimd, is de burgemeester bevoegd overblijfselen te laten afnemen of een gebitsstatus te laten opmaken door of onder verantwoordelijkheid van een arts. Ook dit mag enkel ten behoeve van de identificatie van een onbekend persoon of de opsporing van een vermiste (artikel 31).

Besmette lijken (artikel 22a)

De burgemeester heeft de bevoegdheid om maatregelen te treffen wanneer een lijk is besmet of er een gegrond vermoeden

daarvan bestaat. Hij dient hierbij advies in te winnen van de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD). Welke maatregelen noodzakelijk zijn, is afhankelijk van de situatie. Zo kan er bij een besmettelijk virus als het coronavirus voor worden gekozen om een lijk te verpakken om besmettingsgevaar te voorkomen.

Het opgraven van een lijk (artikel 29)

Een lijk mag gedurende een periode van 10 jaren na begraving uitsluitend worden opgegraven indien daarvoor een vergunning is verleend door de burgemeester van de gemeente waarin het lijk is begraven. Na die 10 jaren kan opgraving zonder bezwaar plaatsvinden. De burgemeester maakt bij de beslissing over een vergunning voor opgraving een belangenafweging. Bij een opgraving betrokken belangen zijn bijvoorbeeld bezwaren vanuit het oogpunt van hygiëne of wensen van de familie. Als het gaat om een particulier graf is ook de toestemming van de rechthebbende op dat graf vereist. De burgemeester verbindt aan de opgraving de nodige voorschriften met betrekking tot geneeskundig toezicht en vervoer en bestemming van het lijk.

Het ruimen van een graf (artikel 31)

Indien de houder van een graf van een onbekende besluit dat graf te ruimen, moet hij de burgemeester daarvan twee maanden voor de ruiming op de hoogte stellen.

Indien de burgemeester ten behoeve van de identificatie van de onbekende overblijfselen laat afnemen of een gebitsstatus laat opmaken, wordt de ruiming opgeschort tot het moment dat de uitslag van de poging tot identificatie bekend is. Daarna is een nabestaande verantwoordelijk voor de begraving of crematie of kan de ruiming worden voltooid.

Ontleding in het belang van de wetenschap (artikel 68)

Een lijk kan in het belang van de wetenschap of het wetenschappelijk onderwijs worden ontleed. Dit mag echter uitsluitend plaatsvinden, indien de burgemeester daarvoor schriftelijk toestemming heeft verleend.

Bijzondere procedure overlijden kinderen (artikel 74)

Naast het verlenen van taken en bevoegdheden aan de burgemeester bevat de Wet op de lijkbezorging een procedure waardoor, in geval van een overleden minderjarig kind, de gemeentelijke lijkschouwer zonder toestemming van diens ouder een sectie kan uitvoeren. Hiervoor moet toestemming worden verzocht bij de rechtbank. Het kabinet wil hiermee uitsluiten dat kindermishandeling als doodsoorzaak onopgemerkt blijft.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Taken en bevoegdheden van de burgemeester
- Artikel over identificatie van naamloze doden
- Casuïstiek

Wet openbare manifestaties

De Wet openbare manifestaties (Wom) regelt de uitoefening van drie grondrechten:

- het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 6 Grondwet);
- het recht tot vergadering (artikel 9 Grondwet);
- het recht tot betoging (artikel 9 Grondwet).

Aangezien het fundamentele grondrechten betreffen, heeft de burgemeester als hoeder van de rechtsstaat primair de taak om deze manifestaties te beschermen en te faciliteren. De Wom biedt hem echter ook bevoegdheden om deze bijeenkomsten tot het

belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergaderingen en betogingen – onder strikte voorwaarden – te beperken of zelfs te verbieden of te beëindigen.

Begripsbepaling Wom-manifestaties

Het begrip ‘manifestatie’ in de zin van de Wom is een verzamelbegrip. Daaronder vallen de volgende drie soorten manifestaties:

1. De godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomst: of hiervan sprake is, is aan de gelovigen zelf, tenzij het naar de algemeen daaromtrent geldende opvatting evident is dat hiervan geen sprake is.
2. De vergadering: het bijeenkomen van mensen waartussen een onderlinge band aanwezig is die door de deelnemers bewust is beoogd. De vergadering is vooral gericht op interne menings- en besluitvorming.
3. De betoging: een meningsuiting van een collectief (twee of meer personen) in het openbaar.
 - Een tegendemonstratie is ook een betoging waar de Wom op van toepassing is.
 - Als bij een (tegen)demonstratie de meningsuiting op de achtergrond raakt en andere elementen – zoals feitelijke dwang – overheersen, dan valt zij niet meer onder de bescherming van artikel 9 Grondwet en is de Wom dus niet van toepassing (zie Casus Blokkeerfriezen).
 - Een zogenoemde ‘eenmensactie’ waarbij één persoon in het openbaar een mening uit, valt niet onder de Wom. Een eenmensactie wordt beschermd door het recht op vrijheid van meningsuiting zoals is neergelegd in artikel 7 Grondwet.

Kennisgevingplicht

Omdat de vrijheden van godsdienst en levensovertuiging, vergadering en betoging grondrechten zijn, is in de Wom niet gekozen voor een vergunningstelsel, maar voor een kennisgevingstelsel. Manifestanten hebben dus geen

toestemming nodig voor het houden van een manifestatie. Wel zijn zij verplicht om een manifestatie op een openbare plaats voorafgaand bij de burgemeester aan te melden (zie artikelen 3 en 4 Wom in combinatie met de APV). De termijn voor het indienen van een kennisgeving verschilt per gemeente. De meeste gemeenten hanteren in hun APV een termijn van 48 uren.

De kennisgevingplicht is bedoeld:

- primair om de burgemeester in staat te stellen voldoende voorzorgsmaatregelen te treffen om de manifestatie te beschermen en te faciliteren;
- secundair om de burgemeester in staat te stellen om de manifestatie, indien noodzakelijk, te beperken of zelfs te verbieden.

Beperkende bevoegdheden van de burgemeester

De burgemeester beschikt over de volgende beperkende bevoegdheden bij een manifestatie op een openbare plaats:

- voorafgaand aan een manifestatie kan hij voorschriften en beperkingen stellen of – in een uiterst geval – een verbod geven (artikel 5 Wom);
- tijdens een manifestatie kan hij aanwijzingen geven (artikel 6 Wom) of – in een uiterst geval – de opdracht geven de manifestatie terstond te beëindigen (artikel 7 Wom).

Zeven aandachtspunten bij de beperkende bevoegdheden van de burgemeester

1 Drie doelcriteria

De burgemeester kan bij een manifestatie op een openbare plaats uitsluitend beperkend optreden als dat noodzakelijk is in het kader van (een van de) drie doelcriteria (artikel 2 Wom):

1. ter bescherming van de gezondheid;
2. in het belang van het verkeer;

3. ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

- Bij dit laatste criteria gaat het om (verwachte) wanordelijkheden van de manifestanten zelf. Als de manifestanten immers zelf vreedzaam zijn en anderen dan de manifestanten – bijvoorbeeld vijandig publiek – wanordelijkheden (dreigen te) begaan, dan dient de burgemeester juist heel veel politie in te zetten om de vreedzame manifestanten tegen die anderen te beschermen. In de rechtspraak is de eis gesteld dat de vreedzame demonstratie pas mag worden verboden, indien zelfs met inzet van nog meer politieagenten dan bij een risicowedstrijd in het betaalde voetbal wanordelijkheden niet uitblijven. We spreken dan van een zogenoemde bestuurlijke overmachtssituatie (zie Casus Demonstratieverbod vanwege vijandig publiek, zie ook Casus Eritrese conferentie in Veldhoven).

2 Geen inhoudelijke bemoeienis

De burgemeester mag een manifestatie niet beperken vanwege de inhoud. Ook mag hij geen inhoudelijke beperkingen stellen, zelfs niet als manifestanten strafbare uitingen (dreigen te) doen. Artikel 5 lid 3 Wom en ook het censuurverbod van artikel 7 Grondwet verbieden dit: de overheid mag zich niet voorafgaand bemoeien met wat burgers willen uiten (zie Casus Verbod hakenkruis). Sterker nog: als de (mogelijk strafbare) inhoud van een manifestatie leidt tot heftige reacties van vijandig publiek, dan dient de burgemeester de manifestanten te beschermen tegen dit vijandig publiek.

Uitsluitend de officier van justitie mag repressief optreden tegen manifestanten die zich tijdens een manifestatie schuldig maken aan strafbare uitingen.

3 Verbod of beëindiging is een ultimum remedium

Een verbod of beëindiging is een ultimum remedium en is uitsluitend toegestaan indien minder vergaand beperkend optreden – bijvoorbeeld door beperkingen te stellen naar tijd, plaats of vorm – onvoldoende soelaas biedt.

4 Binnen zicht- en geluidsafstand

De burgemeester dient zich bij een betoging in te spannen om de betoging zoveel mogelijk plaats te laten vinden binnen zicht- en geluidsafstand van het doel of de doelgroep van de betoging. Vergaande beperkingen naar plaats en tijd komen min of meer neer op een verbod, aangezien daarmee het uitstralende effect van de betoging teniet wordt gedaan.

5 Geen integrale beperkingen

De burgemeester dient iedere manifestatie op de eigen merites te beoordelen. Hij mag manifestaties dus niet integraal beperken, verbieden of beëindigen.

6 Voorafgaand beperken ondanks ontbreken kennisgeving

Indien een voorafgaande kennisgeving ontbreekt, maar de burgemeester is wel op de hoogte van een op handen zijnde manifestatie, dan kan hij daaraan voorafgaande beperkingen stellen of die manifestatie in een uiterst geval verbieden. Dit in afwijking van de letterlijke tekst van artikel 5 Wom.

7 Niet beperkend optreden enkel vanwege ontbrekende (tijdige) kennisgeving of de overtreding van een voorschrift, beperking of aanwijzing

In geval van een ontbrekende (tijdige) kennisgeving, zal de burgemeester in de regel eerder genooddaakt zijn om beperkend op te treden, aangezien hij dan minder goed in staat is om voldoende voorzorgsmaatregelen te nemen. De burgemeester mag op grond van (Europese) jurisprudentie en het systeem van de Wom niet beperkend optreden om de enkele reden dat

manifestanten niet hebben voldaan aan hun kennisgevingplicht, ook al lijkt dit wel te volgen uit de letterlijke tekst van de artikelen 5 en 7 Wom.

De letterlijke tekst van artikel 7 Wom wekt ook de indruk dat de burgemeester een manifestatie op een openbare plaats kan beëindigen om de enkele reden dat manifestanten zich niet houden aan een voorschrift, beperking of aanwijzing van de burgemeester. Dat is niet het geval.

Zowel bij het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving, als bij het geval waarin manifestanten zich niet houden aan voorschriften, beperkingen of aanwijzingen van de burgemeester, mag bij een openbare manifestatie altijd uitsluitend beperkend worden opgetreden, indien dit noodzakelijk is in het kader van (een van) de drie doelcriteria.

Beperkende bevoegdheden op bijzondere plaatsen

De Wet openbare manifestaties onderscheidt twee bijzondere plaatsen ten aanzien waarvan de burgemeester afwijkende beperkende bevoegdheden heeft:

- Andere dan openbare plaatsen (artikel 8 Wom) zijn bijvoorbeeld winkels, horecagelegenheden, musea, voetbalstadions, kerken en de voor een ieder toegankelijke gedeelten van bijvoorbeeld ziekenhuizen, universiteiten en gemeentehuizen, maar ook verenigingen, sociëteiten en woningen. Deze andere dan openbare plaatsen zijn niet als openbaar bestemd, het verblijf is er doelgebonden. Betogingen of vergaderingen die daar plaatsvinden, mag de burgemeester niet voorafgaand beperken of verbieden. Uitsluitend beëindigen is mogelijk en wel indien dit noodzakelijk is (1) ter bescherming van de gezondheid of (2) ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

- Plaatsen in de nabijheid van gebouwen van vertegenwoordigingen van andere landen en van volkenrechtelijke organisaties (artikel 9 Wom) zijn bijvoorbeeld ambassades en consulaten. Op deze plaatsen kan de burgemeester tijdens een manifestatie aanwijzingen geven als manifestanten het functioneren van de desbetreffende instelling aantasten. Niet iedere vorm van hinder of overlast valt hieronder. Een manifestatie voor de ingang van een gebouw is bijvoorbeeld in beginsel niet een aantasting, zolang het gebouw nog goed toegankelijk blijft. Als manifestanten in strijd handelen met een gegeven aanwijzing, dan kan de burgemeester de manifestatie beëindigen. Deze bevoegdheid is een aanvulling op de reguliere Wom-bevoegdheden.

Verhouding Wom tot noodbevoegdheden burgemeester

De burgemeester is niet bevoegd om een noodbevel of een noodverordening (artikelen 175 en 176 Gemeentewet) in te zetten om een manifestatie te beperken, indien de Wom voldoende soelaas biedt. Situaties waarin inzet van een noodbevoegdheid bij een manifestatie geoorloofd is:

- Om een manifestatie op een andere dan openbare plaats voorafgaand te beperken of – in een uiterst geval – te verbieden (zie Casus Veldhoven). Artikel 8 Wom biedt de burgemeester immers uitsluitend de bevoegdheid om een dergelijke manifestatie uitsluitend te beëindigen.
- Om een manifestatie te beschermen tegen personen die een manifestatie onmogelijk (dreigen te) maken door gewelddadig gedrag. De noodbevoegdheid kan dan worden ingezet om dergelijke personen op afstand te houden.

Casus

Blokkeerfriezen

Op 18 november 2017 blokkeren zogenoemde ‘blokkeerfriezen’ de snelweg A7 om op die manier anti-Zwarte Piet-demonstranten het onmogelijk te maken om een betoging te houden tijdens de

landelijke Sinterklaasintocht die die dag plaatsvindt in Dokkum. De Rechtbank Noord-Nederland oordeelt dat de blokkadeactie op de snelweg geen betoging in de zin van artikel 9 Grondwet is, 'omdat deze niet primair het karakter had van gemeenschappelijk meningsuiting, maar daarbij andere elementen, zoals feitelijke dwang, overheersen'. De rechtbank veroordeelt de blokkeerfriezen voor het opzettelijk versperren van de snelweg en voor wederrechtelijke dwang (zie ECLI:NL:RBNNE:2018:4559). In hoger beroep veroordeelt het Hof Arnhem-Leeuwarden de blokkeerfriezen ook nog voor het door bedreiging met geweld verhinderen van een geoorloofde betoging (zie ECLI:NL:GHARL:2019:9293).

Casus

Verbod hakenkruis

De burgemeester van Amsterdam stelt in 2016 naar aanleiding van een kennisgeving van een betoging van de anti-Islambeweging Pegida een voorschrift op grond van artikel 5 lid 1 Wom dat het niet is toegestaan om tijdens de betoging hakenkruisen te tonen. De burgemeester van Den Haag doet in 2016 hetzelfde ten aanzien van een kennisgegeven betoging van Pegida in zijn gemeente. Beide burgemeesters worden door de rechter op de vingers getikt, aangezien het de burgemeester niet is toegestaan om beperkingen met betrekking tot de inhoud op te leggen (zie ECLI:NL:RBAMS:2016:8060 en ECLI:NL:RBDHA:2016:12148).

Casus

Demonstratieverbod vanwege vijandig publiek

In 2002 verbiedt de burgemeester van Rotterdam een betoging vanwege de dreiging van vijandig publiek, aangezien hij het bestaan van de vrees voor wanordelijkheden niet met reguliere doch slechts met disproportionele politie-inzet, als benodigd tijdens de Europese voetbalkampioenschappen van 2000, kan voorkomen. De voorzieningenrechter oordeelt dat het verbod

onrechtmatig is, aangezien een verbod vanwege vijandig publiek alleen is toegestaan in een bestuurlijke overmachtssituatie, dat wil zeggen dat met alle beschikbare middelen de veiligheid van burgers niet kan worden gegarandeerd. De rechter overweegt daarbij dat de uitoefening van een grondrecht tot een grotere inspanning van de burgemeester aanleiding mag zijn dan bij een risicowedstrijd van één van de plaatselijke voetbalclubs. Het gaat immers om de waarborging van de uitoefening van een grondrecht (ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502).

Casus

Eritrese conferentie in Veldhoven

Eritrese politieke vluchtelingen houden op donderdag 13 april 2017 een betoging bij een conferentiecentrum in Veldhoven tegen een omstreden conferentie van een Eritrese politieke beweging die van 14 tot en met 17 april 2017 aldaar zal plaatsvinden. Aanvankelijk verloopt de betoging rustig, maar als 's avonds de eerste bezoekers van de conferentie arriveren, beginnen de demonstranten zich gewelddadig te gedragen jegens de bezoekers, om hen te beletten het conferentieoord te bereiken. Ook stellen zij zich agressief op naar de politieagenten ter plaatse. De burgemeester verwacht nieuwe betogingen en daarmee samenhangende ongeregelde heden en meent dat hij de openbare orde en veiligheid niet met inzet van reguliere middelen kan waarborgen. Om die reden vaardigt hij donderdagavond 13 april 2017 een noodbevel in de zin van artikel 175 Gemeentewet uit, waarin hij de conferentie verbiedt.

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Oost-Brabant laat het noodbevel in stand (ECLI:NL:RBOBR:2017:2241). In de bodemprocedure stelt echter zowel de Rechtbank Oost-Brabant (ECLI:NL:RBOBR:2018:2894) als – in hoger beroep – de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2019:2820) de burgemeester in het ongelijk. Het verbieden van de conferentie op grond van een noodbevel is

volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet per definitie in strijd met het recht, nu artikel 8 Wom niet de bevoegdheid biedt om een manifestatie op een andere dan openbare plaats zoals in casu voorafgaand te verbieden. De burgemeester had in casu echter onvoldoende doorgevraagd bij de politie naar de mogelijkheden om de conferentie doorgang te laten vinden. Hij had niet gevraagd welke aanvullende maatregelen nodig waren, waaronder het benodigde aantal extra agenten, en op welke termijn deze beschikbaar konden zijn. Dat had hij wel moeten doen, temeer omdat van de zijde van de conferentiedeelnemers geen wanordelijkheden te verwachten waren en de (dreigende) wanordelijkheden uitgingen van de te verwachten demonstranten.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Taken en bevoegdheden van de burgemeester
- Casuïstiek
- Handboek Demonstreren 'Bijkans Heilig'
- Publicatie Demonstreren staat vrij
- Rapport evaluatie Wet openbare manifestaties
- Verwijzing naar aanvullende informatie

Wet publieke gezondheid

De Wet publieke gezondheid (Wpg) stelt regels voor de voorkoming en bestrijding van epidemieën van een infectieziekte. In deze wet worden infectieziekten oplopend naar hun ernst en het verspreidingsgevaar opgedeeld in de groepen C, B2, B1 en A. Bij een infectieziekte die behoort tot groep C kan worden gedacht aan de bof, een besmettelijke ziekte die kan worden overgedragen door niezen of hoesten. Bij groep A kan worden gedacht aan SARS, een levensbedreigende vorm van longontsteking of een nieuwe

variant van deze ziekte: het coronavirus dat in 2020 de wereld in zijn greep kreeg.

De rol die de Wet publieke gezondheid geeft aan de burgemeester is gelegen in het nemen van maatregelen ten tijde van (dreigend) gevaar van sommige infectieziekten, terwijl het college van burgemeesters en wethouders zorg draagt voor de algemene infectieziektebestrijding. De voorzitter van de Veiligheidsregio draagt zorg voor de bestrijding van infectieziekten die behoren tot groep A (artikel 7 Wpg). De burgemeester doet dit bij de bestrijding van infectieziekten die tot de overige groepen behoren (artikel 6 Wpg). De burgemeester kan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verzoeken de leiding over te nemen indien het gaat om infectieziekten die behoren tot groep B1 of B2, maar de minister kan besluiten dit aan de burgemeester op te dragen. Daarnaast kan de minister de burgemeester de opdracht geven om bepaalde maatregelen te nemen. De burgemeester verschaft de minister daarbij de nodige informatie (artikel 7 Wpg). Ten slotte kan er door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie en Veiligheid gezamenlijk worden besloten dat een andere burgemeester wordt aangewezen om (een deel van) de taken met betrekking tot de bestrijding van infectieziekten op zich te nemen (artikel 9 Wpg).

Indien de burgemeester wil gebruikmaken van zijn bevoegdheden die hem in deze wet worden toegekend, moet hij advies vragen aan de GGD (artikel 18 Wpg).

Melding aan de burgemeester bij ontdekking van infectieziekten (artikel 27 Wpg)

Het is van belang dat de burgemeester op de hoogte is van infectieziekten binnen diens gemeente. Om die reden heeft de GGD de verplichting om ontdekkingen van infectieziekten door

een arts te melden aan de burgemeester. Hoe snel de melding moet worden gedaan, is afhankelijk van de ernst van het geval. Artikel 27 Wpg bepaalt in welke gevallen ontdekkingen onmiddellijk (lid 1, 2 en 3), zo spoedig mogelijk (lid 4 en 5) of binnen een redelijke termijn (lid 6) moeten worden gemeld.

Gegevens van personen die bij een epidemie zijn betrokken (artikelen 24 en 30 Wpg)

De burgemeester kan een arts verzoeken medische gegevens van een bij een epidemie betrokken persoon te verstrekken aan de GGD, indien deze persoon naar het oordeel van de burgemeester een gevaar oplevert voor de verspreiding van een infectieziekte die behoort tot groep A, B1 of B2 (artikel 30 Wpg). De arts mag deze gegevens enkel verstrekken op verzoek van de burgemeester en met toestemming van de betrokkene (artikel 24 Wpg).

Isolatie (artikelen 31-34 en 37 Wpg)

De burgemeester kan de GGD opdragen een persoon in een ziekenhuis te laten opnemen ter isolatie (artikel 31 Wpg). De burgemeester kan gebruikmaken van deze bevoegdheid, indien er voldaan is aan de volgende cumulatieve voorwaarden:

- een infectieziekte die behoort tot groep B1, B2 of C;
- dit een ernstig gevaar voor de volksgezondheid oplevert;
- het gevaar niet op een andere wijze kan worden afgewend; en
- de betrokkene niet bereid is om opgenomen te worden.

De beschikking tot opnemering moet aan de betrokkene worden uitgereikt (artikel 32 Wpg). Hierin staat in ieder geval in welk ziekenhuis de opnemering zal plaatsvinden. Na de uitreiking zorgt de burgemeester ervoor dat de betrokkene wordt bijgestaan door een raadsman.

De burgemeester kan een ter isolatie opgenomen persoon laten onderzoeken door een arts (artikel 31 Wpg). De burgemeester kan gebruikmaken van deze bevoegdheid indien er voldaan is aan de volgende cumulatieve voorwaarden:

- er door de infectieziekte een gevaar ontstaat voor de gezondheid van derden;
- het gevaar niet anders kan worden vastgesteld dan door onderzoek; en
- de uitkomst noodzakelijk is om dit gevaar effectief te kunnen afwenden.

Een dergelijk onderzoek kan zelfs plaatsvinden indien de betrokkene niet bereid is het onderzoek te ondergaan. Het onderzoek mag niet verdergaan dan nodig is voor de afwijking van het gevaar.

De beschikking tot het onderzoek moet aan de betrokkene worden uitgereikt (artikel 33 Wpg). Hierin staat in ieder geval waaruit het onderzoek bestaat, welke arts het verricht en binnen welke termijn het plaatsvindt.

De burgemeester is bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen, indien een door de minister aangewezen ziekenhuis niet meewerkt aan een opname ter isolatie (artikel 34 Wpg).

Verbod om beroeps- of bedrijfsmatige werkzaamheden te verrichten (artikel 38 Wpg)

De burgemeester is bevoegd een persoon die een gevaar oplevert voor de verspreiding van een infectieziekte die behoort tot groep B1 of B2 een verbod op te leggen om beroeps- of bedrijfsmatige werkzaamheden te verrichten. De burgemeester mag slechts van deze bevoegdheid gebruikmaken, indien het verrichten van beroeps- of bedrijfsmatige werkzaamheden door de persoon een ernstig risico meebrengt voor de verspreiding van die infectieziekte. De burgemeester moet de werkgever van

de betrokkene horen, tenzij de betrokkene hiertegen bezwaar maakt. De maatregel dient te worden opgeheven zodra blijkt dat het gevaar is geweken of het op een minder ingrijpende wijze kan worden afgewend.

Besmetting bij terreinen, gebouwen, vervoermiddelen of goederen (artikel 47 Wpg)

De burgemeester kan terreinen, gebouwen, vervoermiddelen of goederen controleren indien er een gegrond vermoeden bestaat van besmetting. Artikel 47 Wpg geeft de burgemeester de volgende bevoegdheden indien er sprake is van besmetting:

- het geven van voorschriften van technisch-hygiënische aard;
- het bevelen van ontsmetting.

De burgemeester heeft de volgende bevoegdheden indien de besmetting een dreiging van ernstig gevaar voor de volksgezondheid oplevert:

- sluiten van gebouwen en terreinen;
- verbieden van gebruik of betreding van vervoermiddelen;
- vernietigen van waren.

De burgemeester kan een last onder bestuursdwang opleggen aan degene die niet meewerkt aan de uitvoering van de hierboven genoemde maatregelen. De maatregelen worden opgeheven zodra het gevaar is geweken.

De bevoegdheden van de burgemeester met betrekking tot besmetting bij terreinen, gebouwen, vervoermiddelen of goederen worden verder uitgewerkt in de artikelen 51 en 53-57 Wpg, waarin bevoegdheden worden verleend met betrekking tot schepen, luchtvaartuigen en (lucht)havens.

Betreden en verlaten van plaatsen (artikel 65 Wpg)

De burgemeester kan, indien er sprake is van een besmetting of infectie of een gegrond vermoeden daarvan, ambtenaren van de GGD en de Inspectie gezondheidszorg en jeugd de bevoegdheid verlenen om – desgevraagd na het tonen van een legitimatiebewijs – elke plaats te betreden of te verlaten, voor zover nodig is voor de vervulling van de taak van de ambtenaren. Waar nodig mag de ambtenaar zich toegang verschaffen met behulp van de sterke arm.

Voor het treffen van bovenstaande maatregelen bij een infectieziekte die behoort tot groep A is niet de burgemeester, maar de voorzitter van de veiligheidsregio aan zet.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Taken en bevoegdheden van de burgemeester inclusief aanvullende informatie
- Casuïstiek
- Informatie Internationale gezondheidsregeling
- Informatie van het RIVM over infectieziekten

Wet tijdelijk huisverbod

Het doel van de Wet tijdelijk huisverbod (Wth) is om personen die te maken hebben met (dreigend) huiselijk geweld te beschermen. Deze wet geeft de burgemeester de bevoegdheid om een persoon van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld - hieronder valt ook kindermishandeling - uitgaat, de toegang tot zijn woning te ontzeggen (artikel 2 lid 1 Wth). Het verbod kan uitsluitend worden opgelegd aan een meerderjarig persoon voor een periode van 10 dagen. Het verbod kan verlengd worden tot ten hoogste 4 weken (artikel 9 lid 1 Wth). Tijdens deze periode mag de betreffende persoon geen contact opnemen met de overige bewoners van het huis. De periode dient te worden benut om andere maatregelen te nemen die (de dreiging van) huiselijk geweld kunnen wegnemen. Het in gang zetten van een hulpverleningstraject heeft prioriteit gedurende het huisverbod.

Een herhaald huisverbod is niet uitgesloten als zich nieuwe feiten voordoen. Het is dan ook niet nodig dat er een bepaald tijdsbestek is gelegen tussen het (eerdere) verlengde huisverbod en een tweede huisverbod.

Op overtreding van het huisverbod staat maximaal 2 jaren celstraf of een taakstraf.

Het huisverbod bevat de volgende gegevens:

- Een omschrijving van de plaats en de duur waarvoor het geldt.
- De feiten en omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot het opleggen van het huisverbod.
- De namen van de personen en aanzien van wie het verbod om contact op te nemen geldt.

De burgemeester kan de bevoegdheid tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod mandateren aan de hulpofficier van justitie, zodat deze de bevoegdheid in naam van de burgemeester kan uitoefenen (artikel 3 lid 1 Wth). Het intrekken of verlengen van het verbod mag niet worden gemandateerd.

De burgemeester kan aan de hand van het Risicotaxatie instrument Huiselijk Geweld (RiHG) bepalen of een huisverbod dient te worden opgelegd. Als hij van plan is om een huisverbod op te leggen wegens (ernstig vermoeden van) kindermishandeling, neemt hij contact op met Veilig Thuis/het Advies-en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK) (artikel 2 lid 3 Wet tijdelijk huisverbod).

Als de burgemeester een huisverbod oplegt informeert hij daarover zonder uitstel de uithuisgeplaatste, de andere bewoners van het huis, een door hem aangewezen hulpverlener en Veilig Thuis/AMHK nadat een huisverbod is opgelegd of verlengd.

De burgemeester stelt het bestuur van de raad voor rechtsbijstand in kennis van de wens van rechtsbijstand van de uithuisgeplaatste indien hier sprake van is. De raad voor rechtsbijstand wijst vervolgens een raadsman voor de uithuisgeplaatste aan (artikel 5 lid 1 Wet tijdelijk huisverbod). De bijstand moet binnen 24 uur zijn geregeld nadat de uithuisgeplaatste daartoe de wens te kennen heeft gegeven.

De burgemeester draagt er zorg voor dat naleving van het huisverbod wordt gecontroleerd door de politie.

De burgemeester en de politie zijn bevoegd de woning zonder toestemming van de bewoner binnen te treden, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van de taak in dit kader (artikel 4 lid 1 Wet tijdelijk huisverbod).

Casus

Preventief huisverbod Rotterdam (ECLI:NL:RBROT:2012:BY4170)

De burgemeester van Rotterdam legt een huisverbod op aan een man die al geruime tijd gewelddadig is naar zijn echtgenote. Op moment van het opleggen van het verbod, doet zich geen

acuut geweldsincident voor. De burgemeester vreest echter dat het bekend worden van de aangevraagde echtscheiding door de echtgenote bij de man tot escalatie zal leiden. Daarom zet de burgemeester het huisverbod als preventief instrument in. Als er geen acuut incident is als aanleiding voor een huisverbod, dan verschuift het zwaartepunt in de beoordeling naar feiten en omstandigheden uit het verleden die duiden op gevaar voor de veiligheid, in combinatie met signalen uit het heden. De voorzieningenrechter oordeelt dat de burgemeester op basis van signalen en informatie van de politie voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er ernstig vermoeden is voor dreigende escalatie en onveiligheid voor de echtgenote.

Casus

Herhaald huisverbod Rotterdam (ECLI:NL:RBROT:2013:7200)

De burgemeester van Rotterdam heeft aan een man een huisverbod opgelegd en, na de eerste termijn van tien dagen, verlengd tot de maximale termijn van 4 weken. Op de laatste dag van de 4 weken heeft de burgemeester op verzoek van Bureau Jeugdzorg een nieuw huisverbod opgelegd. De man had namelijk stelselmatig het huisverbod overtreden, waardoor de hulpverlening onvoldoende op gang kon komen. Ook had hij veelvuldig bedreigingen naar de achterblijvers geuit. Door de man zelf was de gewenste periode van rust niet ingetreden en heeft het (vermoeden van) ernstig en onmiddellijk gevaar zich voortgezet. De rechter oordeelt dat het nieuwe huisverbod rechtmatig is.

Casus

Geplande screening tijdelijk huisverbod bij kindermishandeling

Het huisverbod kan ook worden toegepast bij kindermishandeling. Veilig Thuis Zuid-Holland Zuid heeft hierop een methodiek ontwikkeld. Meldingen van kindermishandeling komen vaak niet bij de politie terecht, maar soms wel bij het AMHK en/of de hulpverlening. Deze kunnen een verzoek voor een geplande

screening indienen. Een weegteam (bestaande uit verzoeker, de wijkagent, procescoördinator huiselijk geweld van Veilig Thuis, een jurist en eventueel andere partners) beoordeelt het verzoek en kan vervolgens aan de hulpofficier van justitie verzoeken om een reguliere screening aan de hand van het RiHG te doen om de gevaarstelling te beoordelen. Op deze wijze wordt getracht om het huisverbod vaker in te zetten bij kindermishandeling.

Casus

Tijdelijk huisverbod aan moeder met smetvrees (ECLI:NL:RBAMS:2009:BJ3182)

De burgemeester van Hilversum legt een huisverbod op aan een moeder die haar vijf kinderen wast met onverdund chloor. Hij acht de kans op herhaling aanwezig. Het huisverbod is opgelegd met het doel de veiligheid van de kinderen te verbeteren en ambulante spoedhulp voor het gezin te bewerkstelligen. De moeder verzoekt de voorzieningenrechter om een voorlopige voorziening te treffen, omdat zij onder andere vindt dat er geen sprake is van huiselijk geweld. De rechter oordeelt desondanks dat de burgemeester bevoegd was tot het opleggen van een huisverbod, maar vernietigt het bijbehorende contactverbod. De rechter acht het contactverbod een te zware maatregel en het opleggen hiervan onvoldoende onderbouwd.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Taken en bevoegdheden van de burgemeester
- Casuïstiek
- Verwijzingen naar aanvullende informatie

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is een belangrijke bron van openbare-ordebevoegdheden. De gemeenteraad stelt de APV vast en belast de burgemeester daarin met een deel van de uitvoering. APV-bepalingen ter handhaving van de openbare orde zijn voorschriften die voor iedereen gelden en betrekking hebben op verschillende situaties. De meeste regels zijn directe gebods- en verbodsbepalingen, maar een aantal van de APV-bepalingen geeft de burgemeester bevoegdheden om in voorkomende gevallen in te kunnen zetten om de openbare orde te handhaven. In de model-APV van de VNG betreft dat samenscholing, hinderlijk gedrag, evenementen, openbare inrichtingen, horeca, speelgelegenheden, gevaarlijke honden, open vuur stoken, gebiedsontzeggingen en prostitutie.

Wanneer de APV-bevoegdheid?

1. Als er sprake is van een structureel probleem waarbij er voldoende tijd is om daarvoor een voorziening in de APV te treffen, dan moet de bevoegdheid daar worden opgenomen.

De voorzieningenrechter in Alkmaar boog zich over een aan een Texelaar opgelegd gebiedsverbod op basis van artikel 172 lid 3 Gemeentewet. De voorzieningenrechter concludeert dat de burgemeester voldoende tijd heeft gehad om via democratische weg de mogelijkheid van een gebiedsontzegging op te nemen in de APV. Sinds 2007 bleek al de behoefte te bestaan om dit instrument op te nemen in de APV. De rechter oordeelt dat artikel 172 lid 3 Gemeentewet kan worden ingezet in een situatie waarin sprake is van een plotseling actueel opkomend of zich concreet voordoend gevaar voor de openbare orde dan wel in een situatie dat er van een concrete en actuele dreiging sprake is. In dit geval

is artikel 172 lid 3 Gemeentewet gebruikt ten behoeve van de reguliere handhaving. De voorzieningenrechter is van oordeel dat de burgemeester zijn bevoegdheid derhalve oneigenlijk heeft gebruikt.

2. Als er een APV bepaling is die toereikend is in een bepaald geval, dan kan de gemeente zich niet beroepen op andere wet- of regelgeving.

In een Rotterdamse casus over gebiedsontzeggingen stelt de Hoge Raad het volgende: '(...) gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 172, derde lid, Gemeentewet, (...) het ervoor moet worden gehouden dat, zo in een gemeente een verordening geldt waarin is geregeld dat de burgemeester in het geval van overlast gevende verstoringen van de openbare orde aan de betrokkene een zogenoemde verblijfsontzegging kan opleggen, deze regeling dient te worden toegepast en artikel 172, derde lid, Gemeentewet dan niet (ook) een grondslag biedt voor het opleggen van een gebiedsontzegging ter zake van verstoringen van de openbare orde waarop de APV het oog heeft.'

Casus

Samenscholingsverbod vanwege overlast gevende groepen jongeren

De burgemeester van Assen zet in de drie zomermaanden van 2016 op basis van de APV een samenscholingsverbod in voor overlast gevende jongeren. De overlast bestaat o.a. uit geluidsoverlast, intimideren, het uitdagen van bewoners om de politie te bellen, obstructie van de openbare weg door groepsvorming, het schijnen met laserpennen in woningen, vervuiling en vernieling. Het aantal meldingen van overlast was voor de burgemeester al eerder aanleiding om de Stadhouderslaan aan te wijzen als gebied waarvoor gebiedsontzeggingen kunnen worden gegeven. Het samenscholingsverbod komt daar nog eens bij en geeft de politie

extra mogelijkheden tot handhaving. De handhaving van het samenscholingsverbod beperkt zich tot groepen jongeren (vier of meer personen) die zich intimiderend en hinderlijk gedragen. De politie houdt bij de handhaving rekening met het intimiderende en hinderlijke karakter van de samenschooling.

Casus

Verwijderingsbevel op basis van APV

De burgemeester van Amsterdam geeft een man het bevel om zich uit het dealeroverlastgebied DOG 1.1 te verwijderen en zich gedurende drie maanden niet in dit gebied op te houden. Dit gebeurt omdat betrokkene in het gebied drugs te koop aanbiedt. In het beroep en hoger beroep oordelen de rechtbank respectievelijk de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de burgemeester terecht het verwijderingsbevel geeft op basis van de APV en niet op basis van de lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172 lid 3 Gemeentewet) of als maatregel bestrijding ernstige overlast (artikel 172a Gemeentewet). Gelet op het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel is de toepassing van de APV op zijn plaats en niet de genoemde Gemeentewetbevoegdheden.

Casus

Intrekken vergunning na onherroepelijke veroordeling

De burgemeester van Groningen verleent in 2012 en 2014 exploitatievergunningen voor prostitutie-inrichtingen, ondanks het feit dat de exploitant eerder is veroordeeld vanwege betrokkenheid bij een geweldsincident in 2007. Deze veroordeling is echter pas in 2014 onherroepelijk geworden, waarna de burgemeester de vergunningen intrekt. Het onherroepelijk worden van de veroordeling is een verandering van omstandigheden die intrekking rechtvaardigt. De rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hechten geen betekenis aan het feit dat het delict al 7,5 jaar geleden is gepleegd en dat betrokkene in de tussentijd niet in aanraking is geweest

met justitie. Volgens de APV wordt de vergunning niet verleend aan een exploitant of beheerder die in enig opzicht van slecht levensgedrag is en wanneer aan de exploitant of de beheerder die binnen de laatste vijf jaar onherroepelijk is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van zes maanden of meer. Met het onherroepelijk worden van de veroordeling doet zich een in de APV opgenomen dwingende weigeringsgrond voor.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Bepalingen model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Verwijzingen en bronnen

In de Gemeentewet is opgenomen dat de politie optreedt onder het gezag van de burgemeester bij de hulpverlening en ter handhaving van de openbare orde. De politie kan hiertoe feitelijk optreden en daarbij zo nodig geweldsmiddelen inzetten, om af te dwingen dat men zich aan de regels houdt. De politie is daarmee het belangrijkste instrument om de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde te realiseren. In de Politiewet 2012 zijn de taak en de organisatie van de Nationale Politie geregeld. Verder is in deze wet opgenomen op welke wijze de politie onder het gezag van bestuur en justitie staat.

Gezag burgemeester (artikel 11)

Als de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, dan staat zij onder gezag van de burgemeester. De burgemeester kan de politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van deze taken. Deze aanwijzingen kunnen ad hoc of planmatig van aard zijn en kunnen zowel de gehele politie betreffen, alsook individuele politiefunctionarissen. Het gezag van de burgemeester strekt zich uit over alle politiefunctionarissen als zij in de gemeente optreden ter handhaving van de openbare orde. Daarnaast heeft de burgemeester het gezag over de Koninklijke Marechaussee als deze in de gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde.

Het handhaven van de openbare orde bestaat uit twee elementen:

- de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde en
- de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten, die vorm krijgt in de participatie van de politie in het preventieve veiligheidsbeleid.

De hulpverleningstaak van de politie, tevens onder gezag van de burgemeester, ziet op het helpen en beschermen van burgers.

Gezag bij burgemeester of officier van justitie?

Treedt de politie op ter handhaving van de openbare orde of ter uitvoering van de hulpverleningstaak, dan staat zij onder gezag van de burgemeester. Treedt de politie echter op ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan staat zij onder gezag van de officier van justitie. De handhaving van de openbare orde bestaat vrijwel steeds uit het voorkomen, het bestrijden en het beëindigen van strafbare feiten. Denk aan surveilleren en optreden in bijvoorbeeld een uitgaansgebied om gedragingen als diefstal, wildpassen, vernieling, geluidsoverlast of vechterij te voorkomen of te beëindigen. Bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde gaat het ook om het beëindigen of voorkomen van strafbare feiten.

Het onderscheid tussen strafrechtelijke en openbare-orderechtelijke handhaving is als volgt te maken. Bij de openbare ordehandhaving zal het veelal gaan om fysiek/feitelijk optreden van de politie naar aanleiding van of ter voorkoming van acuut (dreigende) problemen, waar de strafrechtelijke handhaving draait om het verbaliseren van verdachten en opsporingsonderzoek. Zo kan men groepen hooligans die met elkaar op de vuist gaan op verschillende manieren benaderen. Ze kunnen feitelijk met (dreiging van) geweld - charges van de ME of het waterkanon bijvoorbeeld – worden weggejaagd: dat is openbare-orderechtelijk optreden onder het gezag van de burgemeester. Als besloten wordt de hooligans aan te houden met het oog op strafrechtelijke vervolging voor bijvoorbeeld vechterij of mishandeling, dan geschiedt dat onder het gezag van de officier van justitie. Dit verschil kan met name lastig zijn als het gaat om preventief optreden van de politie. Bepalend is dan of er sprake is van algemeen bestuurlijk optreden of het verwerken van concrete strafbare feiten. Het eerste geval is onder gezag van de

burgemeester, het tweede geval onder gezag van de officier van justitie.

De samenloop van de taken vraagt om overleg tussen de burgemeester en de officier van justitie. Dit gebeurt in het lokale driehoeksoverleg. Daarin moet bijvoorbeeld worden afgestemd op welke wijze de politie preventief zal optreden.

Driehoeksoverleg

De Politiewet 2012 verplicht de burgemeester en de officier van justitie periodiek overleg te voeren, vergezeld door het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid waar de gemeente binnenvalt en, desgewenst, met de politiechef van de regionale eenheid.

Dit heet de lokale gezagsdriehoek. In dit driehoeksoverleg worden afspraken gemaakt over de inzet van de politie, gezien de samenloop van taken en het aan elkaar grenzende gezag van burgemeester en officier van justitie. Leidend bij het driehoeksoverleg zijn voor de burgemeester de doelen die de gemeenteraad eens in de vier jaren vaststelt over de veiligheid in de gemeente. Denk hierbij aan overleg over lokale prioriteiten, preventief optreden en criminaliteitsbestrijding. Er kunnen verder afspraken worden gemaakt over het dienstverleningsniveau van politie aan burgers, zoals aangiftemogelijkheden, (tijden van) bereikbaarheid en beschikbaarheid, informatie-uitwisseling en samenwerking met toezichts- en handavingsdiensten en private partijen. In de praktijk vindt er ook vaak afstemming tussen de burgemeesters onderling plaats over hun inzet ter handhaving van de openbare orde en tussen bestuur en Openbaar Ministerie over de inzet van beide partijen. Voor de toepassing van een aantal bevoegdheden is de burgemeester verplicht tot samenwerking/samenloop met de officier van justitie. Het driehoeksoverleg is dan vaak het ontmoetingspunt.

In de wet is expliciet geregeld dat de burgemeester kan verzoeken het overleg op gemeentelijk niveau te laten plaatsvinden. In de praktijk vindt het driehoeksoverleg meestal plaats op het niveau van de basiseenheid van de politie, waarin de gezamenlijke burgemeesters overleggen met de districtsleiding en de officier van justitie.

Het driehoeksoverleg heeft geen eigen bevoegdheden; het is immers een overleg.

Regionaal overleg

De burgemeesters van de gemeenten in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert en de hoofdofficier van justitie, kunnen ten minste eenmaal per jaar over het beleid en de taakuitvoering van de politie overleg voeren. De wet geeft tevens de mogelijkheid dit overleg met een deel van de gemeenten binnen de regionale eenheid te voeren, namelijk de gemeenten waarvan de grenzen samenvallen met de indeling van de veiligheidsregio's.

Regioburgemeesters

Nederland telt in elk van de tien regionale politie-eenheden een regioburgemeester. Hij vormt een schakel tussen de burgemeesters uit deze regio en de minister van Justitie en Veiligheid inzake het beheer van de politie. Ook speelt hij een rol in bijstandsverzoeken. De regioburgemeester legt over de uitoefening van zijn taken verantwoording af aan de overige burgemeesters in het gebied van de regionale politie-eenheid.

De regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal voeren minstens viermaal per jaar in aanwezigheid van de korpschef met de minister van Justitie en Veiligheid overleg over de taakuitvoering door en het beheer over de politie. In dit zogenoemde Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) wordt o.a. gesproken over de inrichting en

organisatie van de politie, de landelijke beleidsdoelstellingen, de sterkteverdeling, ontwerpbegroting en -jaarrekening, beheer, benoemingen in de korpsleiding en mogelijke concept-wetswijzigingen en Algemene maatregelen van bestuur inzake de politie. Het LOVP vindt plaats op basis van artikel 19 Politiewet 2012 en staat daarom ook wel bekend als een Artikel 19-overleg.

Daarnaast overleggen de regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie regelmatig met de politiechef van de regionale eenheid; de basis daarvoor staat in artikel 41 Politiewet 2012 en dit overleg wordt dan ook wel het Artikel 41-overleg genoemd.

Beleid taakuitvoering politie

De minister van Justitie en Veiligheid stelt ten minste eenmaal per vier jaar, geadviseerd door het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters, de landelijke beleidsprioriteiten in de taakuitvoering van de politie vast. De burgemeesters worden via de regioburgemeester betrokken in het proces van totstandkoming van de landelijke prioriteiten. Vervolgens zet de minister de landelijke doelstellingen om in doelstellingen per regionale eenheid. Ook deze specifieke regionale doelstellingen worden weer voorgelegd aan de regioburgemeester die - voordat hij de zienswijze van de regio aan de minister geeft - alle burgemeesters in de regio moet horen over de gemeentelijke veiligheidsdoelen.

Binnen de regionale eenheid stellen de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie – met inachtneming van de landelijke beleidsprioriteiten – ten minste eenmaal in de vier jaar het beleidsplan voor de regionale eenheid vast. Het beleidsplan omvat in ieder geval de verdeling van de beschikbare politiesterkte waaronder de beschikbare wijkagenten, over de onderdelen van de regionale eenheid. Wettelijk is voorgeschreven dat er ten minste één wijkagent werkzaam is per 5.000 inwoners. Het ligt voor de hand dat het regionale beleidsplan wordt opgesteld door

de regioburgemeester en dat het plan wordt gebaseerd op de integrale veiligheidsplannen van de gemeenten, het beleid van het Openbaar Ministerie en de landelijke prioriteiten voor de politie. Tevens ligt het in de rede dat wordt ingegaan op bovenlokale veiligheidsvraagstukken. Voorafgaand aan de vaststelling van het beleidsplan hoort iedere burgemeester de gemeenteraad van de betreffende gemeente over het ontwerpbeleidsplan. Jaarlijks stellen de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie een jaarverslag vast.

Indien de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie niet tot overeenstemming komen, dan stelt de regioburgemeester in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie het beleidsplan respectievelijk het jaarverslag vast. Tegen het besluit tot vaststelling van het beleidsplan kan een burgemeester beroep instellen bij de minister. Deze beoordeelt dan of het beleidsplan op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in de betreffende gemeente.

Beheer

Sinds het ontstaan van de Nationale Politie ligt de verantwoordelijkheid voor het beheer over de politie bij de minister van Justitie en Veiligheid. Onder beheer van de politie valt de organisatie en de instandhouding van het politieapparaat. Concreet gaat het over zaken als het personeelsbeleid, het materieel en budgettering van de politie. Kort gezegd: het gezag bepaalt wat de politie moet doen, het beheer zorgt ervoor dat de politie dit ook daadwerkelijk kan.

De minister van Justitie en Veiligheid stelt jaarlijks een landelijk beheersplan en een landelijk jaarverslag op voor de politie. Het beheersplan bevat onder andere de indeling van de regionale eenheden in districten en basisteams.

In de Politiewet is een aantal waarborgen opgenomen, die de burgemeester mogelijkheden biedt om invloed op beheeraspecten van de politie te hebben:

- de burgemeesters worden door de korpschef gehoord over de indeling van de regionale eenheid en de omvang van de onderdelen ervan;
- de regioburgemeester hoort de burgemeesters in het gebied van de regionale eenheid, voordat de regioburgemeester aan de minister adviseert over de benoeming, schorsing en ontslag van de politiechef van de regionale eenheid;
- de aanwijzing van het hoofd van de basiseenheid geschiedt na verkregen instemming van de burgemeester en de officier van justitie;
- indien het hoofd van een territoriaal onderdeel bij herhaling de afspraken over de inzet van de politie niet heeft uitgevoerd, kan de burgemeester of de officier van justitie de minister verzoeken betrokkene uit zijn functie te ontheffen.

Klachten

De politie kent een landelijke klachtencommissie. Burgers kunnen klachten over gedragingen van politiemedewerkers indienen bij de politiechef van de (regionale) eenheid waar de gedraging heeft plaatsgevonden. De burgemeester van de betreffende gemeente ontvangt een afschrift van de klacht en wordt in de gelegenheid gesteld een advies over de klacht uit te brengen.

Bijstand

Wanneer een eenheid van de politie voor de handhaving van de openbare orde bijstand van andere eenheden behoeft, dan richt de burgemeester een verzoek daartoe aan de korpschef van de Nationale Politie, nadat de regioburgemeester in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze over het verzoek te geven. Wanneer de korpschef het verzoek geheel of gedeeltelijk heeft afgewezen, dan kan de burgemeester de minister verzoeken de korpschef op te dragen alsnog in de gevraagde bijstand te voorzien.

Verantwoordingsplicht

De burgemeester legt over het door hem uitgeoefende gezag verantwoording af aan de gemeenteraad (artikel 15 Politiewet 2012). Hij geeft de raad mondeling of schriftelijk alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

Meer informatie?

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Verwijzingen en bronnen
- De OM-interviewbundel 'Daar kan ik geen mededeling over doen' (2008) waarin officieren van justitie aan het woord komen over diverse rampen, rellen, gijzelingen en/of ontvoeringen.
- De presentatie van het NGB over de raakvlakken tussen OM en burgemeester, 'Waar Openbaar Ministerie en burgemeester elkaar treffen'.

Verder lezen?

- In de Wassenaarse notitie zijn afspraken gemaakt over de wijze van afstemming wanneer de politiecapaciteit ontoereikend is. De regioburgemeester speelt hierbinnen een belangrijke bemiddelende en adviserende rol.
- In de Factsheet bijstand staat de werkwijze voor het aanvragen van bijstand aan de politie beschreven.

De Wet veiligheidsregio's geeft het kader voor de bevoegdheden bij rampen en crises, ook wanneer die meer dan één gemeente tegelijk treffen of die het belang van één gemeente overschrijden (bovenlokaal of van meer dan plaatselijke betekenis zijn). Een ramp wordt in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's gedefinieerd als een gebeurtenis:

- waardoor een ernstige verstoring van de fysieke veiligheid is of dreigt te ontstaan en
- waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Bevoegdheden planvorming

Burgemeesters zijn lid van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio waarbinnen hun gemeente is gelegen. Het bestuur stelt minimaal eens per vier jaar een beleidsplan vast, waarin onder meer de beoogde operationele prestaties en oefeningen zijn vastgelegd. Ook stelt het bestuur een risicoprofiel vast, dat een overzicht geeft van de belangrijkste risico's in het gebied. Ook wordt eenmaal per vier jaar een crisisplan vastgesteld, waarin de procedures, taken en bevoegdheden zijn vastgelegd.

Bevoegdheden lokale ramp

In geval van brand, een lokale (plaatselijke) ramp, crisis of dreiging daarvan heeft de burgemeester een aantal bevoegdheden en taken:

- De burgemeester heeft het gezag bij brand alsmede bij ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft (artikel 4).
- De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (artikel 5).

- De burgemeester kan de leiding van het ambulancevervoer aanwijzingen geven ten behoeve van de openbare orde (artikel 6).
- De burgemeester is belast met de informatievoorziening tijdens de ramp of crisis (crisiscommunicatie) naar bevolking en hulpverleners (artikel 7).

Het gezag bij brand en ongevallen anders dan bij brand (artikel 4) betreft de bevoegdheid van de burgemeester jegens de brandweer. De burgemeester kan op grond van het opperbevel van artikel 5 van de Wet veiligheidsregio's géén rechtstreekse bevelen geven aan de bevolking, daarvoor kan hij bijvoorbeeld zijn noodbevoegdheden (artikelen 175 en 176 Gemeentewet) gebruiken.

Artikel 6 van de Wet veiligheidsregio's houdt in dat de burgemeester ook de zeggenschap heeft over de inzet van de ambulances. Indien het naar het oordeel van de burgemeester noodzakelijk is, kan hij aanwijzingen geven aan de Regionale Ambulancevoorziening in de regio (RAV) die in zijn gemeente verantwoordelijk is voor de ambulancezorg. Het is aan de burgemeester te bepalen of er ingegrepen moet worden.

Artikel 7 verplicht de burgemeester informatie aan de bevolking van zijn gemeente te verschaffen tijdens een (dreigende) crisis. De informatie heeft betrekking op zowel de achtergronden van de crisis als op de door burgers te volgen gedragslijn. Daarnaast verplicht dit artikel de burgemeester om de personen die betrokken zijn bij de bestrijding of beheersing van de ramp of crisis te informeren over de risico's voor de gezondheid en de te treffen voorzorgsmaatregelen en afstemming te zoeken met de informatievoorziening op Rijksniveau (artikel 7, lid 3). Dit artikel heeft geen betrekking op informatievoorziening over alle potentiële bedreigingen (risicocommunicatie). Dat is geregeld in artikelen 45 en 46 en is een taak voor het bestuur van de veiligheidsregio. De burgemeester wordt bij het uitoefenen

van zijn bevoegdheden ondersteund door een gemeentelijk beleidsteam, bestaande uit leidinggevend van de brandweer, de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR), de politie en de bevolkingszorg.

Bevoegdheden bovenlokale ramp

Bij een ramp en/of crisis die (potentieel) effect heeft in of betrokkenheid vraagt van meerdere gemeenten (van meer dan plaatselijke betekenis is) kan worden opgeschaald tot regionaal niveau, doordat de voorzitter van de veiligheidsregio een regionaal beleidsteam (RBT) bijeenroept. Het regionale beleidsteam bestaat ten minste uit de burgemeesters van de betrokken gemeenten, de hoofdofficier van justitie en de voorzitter(s) van betrokken waterschappen. Het RBT wordt voorgezeten door de voorzitter van de veiligheidsregio. Hij krijgt de bevoegdheden die bij een lokale crisis aan de burgemeester toekomen (artikel 39, lid 1 Wet veiligheidsregio's), waaronder de noodbevoegdheden: het noodbevel (artikel 175 Gemeentewet) en de noodverordening (artikel 176 Gemeentewet). Dit betekent bijvoorbeeld dat een noodverordening die in het kader van een ramp van meer dan plaatselijke betekenis wordt afgekondigd, afkomstig is van en wordt ondertekend door de voorzitter van de veiligheidsregio. In tegenstelling tot een reguliere noodverordening hoeft een noodverordening van de voorzitter niet door de gemeenteraad te worden bekrachtigd (artikel 39, lid 1 sub b).

De burgemeesters van de bij de ramp betrokken gemeenten worden geraadpleegd bij de totstandkoming van besluiten. Een burgemeester kan in het regionaal beleidsteam schriftelijk bezwaar doen aantekenen, indien hij van mening is dat een voorgenomen besluit het belang van zijn gemeente onevenredig schaadt (artikel 39, lid 4). De voorzitter van de veiligheidsregio brengt na afloop van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, in overeenstemming met de burgemeesters die deel uitmaakten van het regionaal beleidsteam, schriftelijk verslag

uit aan de gemeenteraden van de getroffen gemeenten over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij heeft genomen.

Rol commissaris van de Koning

De commissaris van de Koning ziet toe op de samenwerking in het regionaal beleidsteam en kan daartoe aanwijzingen geven (artikel 41, lid 1) volgens een door de regering gegeven ambtsinstructie (artikel 41, lid 2), de Ambtsinstructie commissaris van de Koning. In geval van een ramp of crisis van bovenregionale betekenis (waarbij meerdere veiligheidsregio's zijn betrokken), of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan de commissaris aan de voorzitter van de veiligheidsregio aanwijzingen geven over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid (artikel 42).

Toegang rampterrein en woningen

Op basis van artikel 62 zijn diverse professionals in de crisisbeheersing bevoegd elke plaats te betreden zijnde niet woningen, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is. Zij kunnen daarbij andere personen en hulpmiddelen meenemen. Voor woningen geldt deze bevoegdheid alleen bij onmiddellijk gevaar voor de fysieke veiligheid. Bij brand, ernstig en onmiddellijk brandgevaar, rampen en crises is het de bovengenoemde functionarissen toegestaan woningen binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Ook bij incidenten die een onmiddellijk gevaar voor de omgeving opleveren, kan aangewezen personeel de woningen binnentreden. In de Algemene wet op het binnentreden worden voorwaarden gesteld aan het binnentreden van woningen. Deze voorwaarden zijn onverkort van kracht bij uitoefening van de bevoegdheden in de Wet veiligheidsregio's. Een schriftelijke machtiging zoals vereist in artikel 2, lid 1 van de Algemene wet op het binnentreden is niet vereist, indien ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen

terstond in de woning moet worden binnengetreden (Algemene wet op het binnentreden, art 2, lid 3). Bij niet-onmiddellijk gevaar kunnen de aangegeven functionarissen woningen slechts binnentreden met een schriftelijke machtiging die voldoet aan de voorwaarden zoals beschreven in de Algemene wet op het binnentreden.

Onderzoekers van de Onderzoeksraad voor Veiligheid kan de toegang tot een rampterrein niet worden geweigerd, ook niet als dit is afgesloten met een noodverordening. Zij ontleen die bevoegdheid aan artikel 36 Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wettekst
- Interviews met burgemeester n.a.v. crises
- Diverse handreikingen crisisbeheersing
- Verwijzingen en bronnen

Voor de uitoefening van zijn bevoegdheden moet de burgemeester een goede informatiepositie hebben. Hij moet kunnen beschikken over voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid benodigde informatie. Tegelijkertijd is allerlei justitiële documentatie omkleed met privacywaarborgen, zodat deze niet voor een ieder beschikbaar is.

In mei 2018 is de Algemene Verordening Persoonsgegevens (AVG) in werking getreden. Dat betekent dat in de gehele Europese Unie (EU) dezelfde privacywetgeving geldt. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) geldt sindsdien niet meer. Naast de AVG is in 2019 ook de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging in werking getreden. In Nederland is deze richtlijn per 1 januari 2019 geïmplementeerd in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en de Wet politiegegevens (Wpg).

Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

Het OM mag strafvorderlijke gegevens met de burgemeester delen indien dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang ten behoeve van de openbare-ordehandhaving of het voorkomen van strafbare feiten. Die grondslag voor het verstrekken van gegevens wordt gegeven in artikel 39f van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

De Aanwijzing verstrekking strafvorderlijke gegevens geeft aan in welke gevallen, onder welke voorwaarden en aan wie het Openbaar Ministerie informatie kan verstrekken voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden. Hierin staan ook de gevallen beschreven waarin het OM informatie deelt met de burgemeester. Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende situaties:

- het voorkomen en opsporen van strafbare feiten;
- het handhaven van de openbare orde en veiligheid;
- het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing (bijvoorbeeld bestuursdwang);
- het beoordelen van de noodzaak tot het nemen van rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregel;
- het verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die bij een strafbaar feit betrokken zijn.

Het OM is niet verplicht om informatie te verstrekken aan de burgemeester. Het verstrekken van informatie is geen vanzelfsprekende service. Slechts als de informatie-uitwisseling in lijn is met de taakuitoefening van het OM en als er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang, wordt overgegaan tot een belangenafweging, die kan doen leiden tot informatieverstrekking.

Bij de belangenafweging spelen onder meer proportionaliteit, subsidiariteit en noodzakelijkheid een grote rol. Maakt de algehele verstrekking van informatie een te grote inbreuk op de privacy van de betrokkene, dan wordt er gezocht naar een alternatieve gegevensverstrekking. Mogelijkheden hiervoor zijn de informatie te anonimiseren, samen te vatten of slechts ten dele te verstrekken. Het spreekt voor zich dat aangevraagde informatie alleen wordt verstrekt, indien dit noodzakelijk is voor de beoogde rechtspositionele maatregel. Informatie die slechts interessant is voor de burgemeester, zal niet worden verstrekt.

Als de uitkomst van een strafrechtelijk onderzoek nog onzeker is, wordt er in de regel een grotere terughoudendheid in acht genomen. In dat geval moet er ook sprake zijn van een spoedeisend belang.

Daarnaast bestaat er op grond van de Wet Bibob de mogelijkheid voor de officier van justitie een bestuursorgaan te laten weten dat het wenselijk is om een Bibob-advies aan te vragen over een

bepaald persoon of bepaalde onderneming (artikel 26 Bibob). De officier van justitie mag deze tip alleen geven als hij over informatie beschikt dat die persoon of dat bedrijf betrokken is bij strafbare feiten.

Wet politiegegevens

De Wet politiegegevens (Wpg) is de privacywet voor de uitvoering van de politietaak. De Wpg geeft regels voor het verwerken en het beheer van de persoonsgegevens die door de politie worden verwerkt. Politiegegevens worden slechts verwerkt voor zover (1) dit noodzakelijk is voor de bij of krachtens deze wet geformuleerde doeleinden, en (2) dit behoorlijk en rechtmatig is, (3) de gegevens rechtmatig zijn verkregen en (4) de gegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, toereikend, relevant en niet bovenmatig zijn.

Voor de handhaving van de openbare orde is de burgemeester geregeld afhankelijk van politiegegevens. Daarom is in de Wpg bepaald dat politiegegevens aan de burgemeester worden verstrekt voor zover dit nodig is in verband met de burgemeester zijn gezag en zeggenschap over de politie of in het kader van de handhaving van de openbare orde. De korpschef is verantwoordelijk voor het verstrekken van de politiegegevens. Het ligt dan ook voor de hand dat de burgemeester met de chef van de territoriale eenheid van de politie afspraken maakt over de wijze waarop de inzage in de politiegegevens wordt ingericht.

Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ)

Terugkeer van (ex-)gedetineerden kan maatschappelijke onrust veroorzaken. De burgemeester wil daarom tijdig worden geïnformeerd als een pleger van een gewelds- of zedendelict in de gemeente terugkeert. Om in deze informatiebehoefte te voorzien, kunnen gemeenten zich aansluiten bij het BIJ-traject (Bestuurlijke Informatie Justitiabelen-traject). Via BIJ worden burgemeesters van aangesloten gemeenten geïnformeerd, zestig dagen voordat

een ernstige gewelds- of zedendelinquent terugkeert in de maatschappij. Het kan gaan om de definitieve terugkeer of om verlof. Vervolgens kan worden beoordeeld of er als gevolg van deze terugkeer verstoringen van de openbare orde kunnen ontstaan. De burgemeester beslist vervolgens of er maatregelen moeten worden getroffen om deze verstoringen te voorkomen. Dit dient niet alleen ter bescherming van de belangen van de samenleving en het slachtoffer, maar ook ter bescherming van de (ex-)delinquent.

Op de website van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters vindt u de volgende informatie:

- Wetteksten
- Verwijzingen en bronnen
- Wegwijzer Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging

De bevoegdheden en taken van de burgemeester zijn geen statisch gegeven; de wetgever brengt daarin met regelmaat verandering aan.

Het is niet onaannemelijk dat onderstaande voorstellen binnenkort door de Tweede Kamer (en mogelijk ook de Eerste Kamer) in behandeling worden genomen. Hoewel het onduidelijk is hoe de eventuele parlementaire behandeling zal verlopen en of de voorstellen tot wetwijzigingen leiden, is in dit hoofdstuk een overzicht opgenomen van deze voorstellen. Het betreft:

- Conceptwetsvoorstel sluiten woning bij verstoring door ernstig geweld (bv. beschieting) of door wapens
- Conceptwetsvoorstel regulering sekswerk
- Wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden

Voorts is er discussie over andere mogelijke bevoegdheden voor de burgemeester. Zo stelden regioburgemeesters in de Proeve van wetgeving 'Voorkomen en Aanpakken ondermijning' van september 2017 voor om in de openbare-ordetaak van de burgemeester, zoals geregeld in de Gemeentewet, moet worden vastgelegd dat hij ook verantwoordelijk is voor 'het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten'. De Afdeling advisering van de Raad van State stelde zich in haar advies van 2 april 2019 op het standpunt dat dit voorstel niet moet worden gevolgd. Uitbreiding van de bevoegdheid van de burgemeester is volgens haar met het oog op de samenwerking met politie en het OM niet nodig en zelfs ongewenst. 'Bij een ruime uitleg van de voorgestelde uitbreiding kan dit leiden tot rolvervaging in relatie tot andere overheidsorganen, in het bijzonder politie en justitie.

Het kan ook leiden tot verwachtingen die de burgemeester in de praktijk niet kan waarmaken.'

Omdat het onzeker is of de discussie over andere mogelijke bevoegdheden voor de burgemeester zal leiden tot concrete wetsvoorstellen, besteden wij er in dit zakboek verder geen aandacht aan. Wel kunt u op www.burgemeesters.nl/ bevoegdheden een actueel overzicht vinden van de wetgeving die in aantocht is.

Conceptwetsvoorstel sluiten woning bij verstoring door ernstig geweld (bv. beschieting) of door wapens

Van 18 november 2019 tot 12 januari 2020 hebben de ministeries van J&V en BZK het conceptwetsvoorstel 'Woningsluiting bij verstoring openbare orde door ernstig geweld (bv. beschieting) of door wapens' aan het publiek ter consultatie voorgelegd. Hierin wordt voorgesteld om de burgemeester de bevoegdheid te geven om een woning of bijvoorbeeld een loods te sluiten, wegens ernstig geweld (zoals een beschieting) of wegens een wapenvondst. Ook kan de burgemeester op grond van het voorstel vervolgstappen zetten, zoals snelle ontbinding van de huur door een verhuurder. Dit laatste wordt ook mogelijk na sluiting wegens drugsvoorbereiding.

Conceptwetsvoorstel regulering sekswerk

Van 15 oktober 2019 tot 15 december 2019 heeft het ministerie van J&V het conceptwetsvoorstel 'Wet regulering sekswerk' aan het publiek ter consultatie voorgelegd. Hierin wordt voorgesteld om een wettelijke uniforme vergunningplicht voor sekswerkers te introduceren. De vergunning dient bij de burgemeester te worden aangevraagd, die bevoegd is tot verlening ervan. De aanvraag voor de vergunning wordt mondeling ingediend bij aanvang van een gesprek met een daartoe door de burgemeester aangewezen gemeenteambtenaar. De burgemeester is op grond van het voorstel eveneens bevoegd tot het verlenen van een vergunning

voor een seksbedrijf en tot het opleggen van een bestuurlijke boete ter handhaving van enkele bepalingen uit het voorstel.

Wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden

De regering heeft een wet voorgesteld die de gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden van publieke en private organisaties voor de vervulling van een taak van algemeen belang van een adequate juridische basis voorziet. Daarbij rekening houdend met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Met deze wet wordt niet alleen de aanpak van fraude versterkt, maar worden ook de mogelijkheden van gegevensdeling in samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met de aanpak van ondermijning verbeterd.

Informatiebeveiliging / Hacks / Cyberincidenten

Vooraf:

- Maak kennis met uw hoofd digitale beveiliging (CISO) en zet zijn / haar nummer in uw telefoon
- Laat u regelmatig bijpraten over de digitale veiligheid in uw gemeente
- Zorg voor een app-groep voor snel contact over digitale incidenten
- Oefen ook digitale incidenten

Bij een incident:

- Stel de (mogelijke) impact vast
- Wees betrokken bij vervolgstappen zoals het pauzeren van de dienstverlening
- Meld een incident (via uw CISO) bij de Informatiebeveiligingsdienst voor gemeenten (IBD) 070 - 373 80 11 (24/7 bereikbaar voor spoedgevallen)
- Doe aangifte bij de politie
- Wees transparant. De IBD kan u of uw woordvoerder adviseren bij contacten met de gemeenteraad, pers, inwoners en ondernemers

Persoonlijke veiligheid:

- Zorg dat u altijd de meest recente updates installeert van uw apparatuur en programma's
- Gebruik verschillende sterke wachtwoorden voor iedere dienst of applicatie
- Bewaar uw wachtwoorden in een wachtwoordkluis-app
- Stel waar mogelijk een extra code in bovenop uw gebruikersnaam en wachtwoord (2-factor authenticatie)

- Denk na wat de waarde is van persoonlijke en zakelijke informatie die u deelt via sociale media. Kunnen kwaadwillenden daar misbruik van maken?
- Neem geen vertrouwelijke informatie mee op reis naar het buitenland

Bevoegdheden in overige wetgeving

Het Zakboek Openbare orde en veiligheid behandelt in het kort de voornaamste bevoegdheden van de burgemeester omtrent handhaving van de openbare orde en veiligheid. Naast deze bevoegdheden zijn er nog tientallen andere regelingen waaraan de burgemeester in specifieke omstandigheden bevoegdheden kan ontlelen. Vanwege het specifieke karakter van deze wetten en bevoegdheden zijn deze niet in dit zakboek behandeld.

De burgemeester wordt als verantwoordelijk bestuursorgaan genoemd in de volgende regelingen:

- Algemene Wet op het binnentreden
- Belemmeringenwet Privaatrecht
- Beschikking registratie verplaatste personen
- Besluit afgifte bewijzen van betrouwbaarheid ex art. 37 Eerste richtlijn van de Raad voor de Europese Gemeenschappen van 5 maart 1979
- Besluit bijzondere akten van de burgerlijke stand
- Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet
- Besluit ex artikel 7 Noodwet Geneeskundigen
- Besluit gewetensbezwaren militaire dienst
- Besluit informatie inzake rampen en crises
- Besluit instelling van het Auditteam Voetbal en Veiligheid
- Besluit justitiële strafvorderlijke gegevens
- Besluit op de lijkbezorging
- Besluit politiegegevens
- Besluit registratie verplaatste personen

- Besluit uitvoeringsvoorschriften met betrekking tot opties voor het Nederlandschap als bedoeld in art. II Nederlands-Duits grensverdrag
- Besluit veiligheidsregio's
- Besluit verkrijging en verlies Nederlandschap
- Bodemproductiewet 1939
- Burgerlijk Wetboek
- Distributiewet
- Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
- Havenbeveiligingswet
- Inkwartieringsbesluit
- Inkwartieringswet
- Kernenergiewet
- Kieswet
- Onteigeningswet
- Oorlogswet voor Nederland
- Paspoortwet
- Regeling burgerluchthavens
- Regeling ex art. 10 Richtlijn Raad van de EG
- Regeling wapens en munitie
- Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Telecommunicatiewet
- Uitvoeringsbesluit wet op de weerkorpsen
- Vreemdelingenbesluit 2000
- Vuurwerkbesluit
- Waterstaatswet 1900
- Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels
- Wet betreffende de positie van Molukkers
- Wet bodembescherming
- Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag
- Wet dieren
- Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
- Wet inzake luchtverontreiniging
- Wet op de kansspelen

- Wet op de strandvonderij
- Wet op de Watersnoodschade 1953
- Wet rechten burgerlijke stand
- Wet rechtspositionele voorzieningen rampenbestrijders
- Wet ruimtelijke ordening
- Wet verplaatsing bevolking
- Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten
- Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
- Wetboek van Strafrecht
- Wegenverkeerswet 1994
- Zondagswet

Notities

[illegible]

This image shows a vertical sheet of white paper with horizontal blue lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. In the bottom right corner, there is a large, stylized, light blue 'X' mark that appears to be drawn or stamped onto the paper. The rest of the page is blank except for the lines.

This image shows a full page of blank, lined paper. It features approximately 20 evenly spaced horizontal blue lines across its entire width. The paper is otherwise completely empty, with no margins, text, or other markings.

Auteurs

- mr. A.J. Wierenga & mr. dr. B. Roorda, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid – Rijksuniversiteit Groningen
- Informatiebeveiligingsdienst voor gemeenten (IBD)

Redactie

J.W.P. Keemink MCPm, Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Ontwerp, realisatie en druk

Digidee - creating brand love, Enschede

Den Haag, 2021

ISBN

978-94-90423-13-1

© Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2021

Bij het opstellen van dit zakboek is de uiterste zorgvuldigheid betracht, aan de inhoud ervan kunnen echter geen rechten worden ontleend. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.