

Noodverordening die niet meer van kracht is alsnog bekrachtigen door gemeenteraad? mr. Adriaan J. Wierenga¹

De burgemeester van de gemeente Maastricht heeft recent gebruikgemaakt van haar noodverordeningbevoegdheid. De noodverordening is inmiddels niet langer van kracht. Kort daarna stond er een raadsvergadering op het programma. Ter zorgvuldige voorbereiding van die vergadering legde de gemeente Maastricht mij de volgende vraag voor:

Dient een noodverordening die niet langer van kracht is, alsnog door de gemeenteraad in zijn eerstvolgende vergadering te worden bekrachtigd?

Inmiddels heb ik deze vraag van veel meer gemeenten ontvangen. Hieronder ga ik op het antwoord op bovenstaande vraag nader in.

De procedure van bekrachtiging van een noodverordening is te vinden in artikel 176 tweede tot en met vijfde lid van de Gemeentewet. Het tweede lid schijft voor dat een noodverordening na afkondiging zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad, van de commissaris van de Koning en van het hoofd van het arrondissementsparket wordt gebracht. Het derde lid verordonneert dat de voorschriften vervallen, indien zij niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, worden bekrachtigd. In de leden 4 en 5 is een beroepsprocedure bij de commissaris van de Koning opgenomen voor het geval de raad niet bekrachtigd.

Over de vraag of de bekrachtigingsprocedure nog moet worden gevolgd als de voorschriften van de noodverordening reeds zijn vervallen (de noodverordening niet langer van kracht is) wordt in de rechtswetenschappelijke literatuur enigszins verschillend gedacht. Zonder meer kan evenwel worden gezegd dat de wet, wetsgeschiedenis en jurisprudentie tot een dergelijke bekrachtiging in dat geval niet dwingen. In de rechtspraak gebeurt dit doorgaans ook niet. Daarnaast legt ons recht ook geen rechtstreeks verband tussen de raadsbekrachtiging en de eventuele toetsing door de straf- of civiele rechter. Ook heeft het volgen van deze procedure juridisch geen toegevoegde waarde voor de democratische verantwoording van de burgemeester en de controle door de gemeenteraad.

Het antwoord op deze vraag is dan ook dat bekrachtiging in dit geval niet formeel juridisch is vereist. Hieronder wordt een en ander nader uitgewerkt.²

¹ Adriaan Wierenga is als rechtswetenschapper verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is daarnaast betrokken bij onderzoek en onderwijs van onder meer de Politieacademie, de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Wierenga publiceerde over het gemeentelijk noodrecht in onder meer: *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Kluwer 2020; A.J. Wierenga e.a., *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*, Politiekunde 84, Amsterdam: Reed Business 2016; A.J. Wierenga, 'Noodbevelen en noodverordeningen in tijden van bijzondere noodsituaties: Over de aantasting van de noodrechtelijke autonomie van de burgemeester', in: *In dienst van het recht*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 41-54.

² Zie hierover uitgebreid: M.A.D.W. de Jong, 'De noodverordening: spinazie voor de burgemeester', in: R. Schlössels c.s. (red.), *In de regel*, Deventer: Kluwer 2012, p. 327-329 en M.A.D.W. de Jong, 'Noodbevel en noodverordening', in E. Backx, A. van den Berg en J. van der Grinten c.s. (red.), *Openbare orde*, Nijmegen Ars Aequi Libri 2015, p. 123-125. Met verdere verwijzingen aldaar.

1. Bekrachtiging (tot verlenging van de geldigheid) van de voorschriften is een procedure waaraan inherent is dat het voorschrift nog geldig is. De bekrachtigingsprocedure dient er blijkens wettekst en wetsgeschiedenis immers primair toe om de raad de mogelijkheid te geven de rechtskracht aan de voorschriften te ontnemen indien hij zich daarmee niet kan verenigen. Het betreft aldus een bijzondere vorm van toezicht of controle die verbonden is met het van kracht zijn van de voorschriften: de sanctie op niet bekrachtiging is het vervallen van de werking van die voorschriften.³
2. Een secundair doel van deze procedure is de mogelijkheid van de raad om democratische controle uit te oefenen. Als de voorschriften echter zijn vervallen, is bekrachtiging formeel niet meer mogelijk. De bekrachtiging zou dan slechts zien op het uitoefenen van die democratische controle. Democratische verantwoording aan de gemeenteraad over het door de burgemeester ten tijde van noodsituaties gevoerde bestuur is in onze rechtsstaat van wezenlijk belang. In de gemeentewet is daarvoor dan ook in ruimere zin een specifieke regeling opgenomen: de burgemeester is verantwoording verschuldigd over het door hem gevoerde bestuur op grond van artikel 180 Gemeentewet. Doordat een noodverordening steeds ter kennis moet worden gebracht van de raad op grond van het tweede lid van artikel 176 Gemeentewet, kan die regeling in samenhang met de verantwoordingsplicht het doel van de democratische verantwoording door de gemeenteraad volledig dienen. Onder de verantwoordingsplicht van de burgemeester over het door hem gevoerde bestuur, wordt begrepen zijn optreden in noodsituaties en het eventuele gebruik daarbij van noodverordeningen. Deze democratische verantwoording wordt niet versterkt door een bekrachtigingsprocedure te volgen die ziet op het van kracht blijven van de voorschriften, terwijl ze niet langer van kracht zijn. Het niet volgen van deze procedure in dit geval beperkt de verantwoording die de burgemeester in voorkomend geval over het gebruik van de noodverordeningsoverbevoegdheid aan de gemeenteraad dient af te leggen derhalve niet.
3. Tussen de bekrachtiging van de gemeenteraad en eventuele rechterlijke toetsing bestaat in wet of jurisprudentie geen (rechtstreeks) juridisch verband. De rechter toets in een strafrechtelijke of civielrechtelijke procedure onafhankelijk de rechtmatigheid van (de onderliggende) noodverordening. Een verband zou ook lastig zijn te leggen, omdat de bekrachtiging door de gemeenteraad kan worden onthouden op niet alleen rechtmatigheids-, maar ook op doelmatigheidsgronden. In het enkele geval in de jurisprudentie waarin de gemeenteraad besloot een noodverordening niet te bekrachtigen,⁴ stond dit er dan ook niet aan in de weg om tot strafrechtelijke veroordeling te komen voor de overtreding van die noodverordening.⁵

Dan slot een andere vraag: *Staat er juridisch iets in aan de weg om de bekrachtigingsprocedure te volgen bij een noodverordening die niet meer van kracht is?* Nee. Om politieke redenen zou daarvoor symbolisch kunnen worden gekozen; er zijn echter geen dragende juridische, rechtsstatelijke of praktische gronden die hiertoe nopen.

³ Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 94.

⁴ Dit was het geval in 2006 toen de gemeenteraad van Onderbanken weigerde de noodverordening te bekrachtigen over de omstreden kap van het Schinveldse bos die nodig was voor het opstijgen en landen van AWACS-vliegtuigen van en op de nabijgelegen Duitse NAVO-vliegbasis Geilenkirchen. Zie daarover: Rb. Maastricht 6 april 2006, ECLI:NL:RB:MAA:2006:AV9073.

⁵ Rb. Maastricht, 04 mei 2006, ECLI:NL:RBMAA: 2006:AW8 040, zoals bevestigd in Gerechtshof 's Hertogenbosch, 26 maart 2007, ECLI:NL:GHSHE:2007:BA1401.