

# Kabinetsstandpunt inzake de aanbevelingen in onderzoeksrapport "Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding"<sup>1</sup>

## Aanbevelingen openbare ordehandhaving

1. BZK en VNG moeten een kenniscentrum bestuursrechtelijke bevoegdheden openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding oprichten. Dit centrum kan scenario's, overzichten van bevoegdheden of een handboek ontwikkelen.

### Reactie:

*Het onderzoeksrapport vormt voldoende basis voor kennisontwikkeling. Bij gebleken behoefte wordt door of in opdracht van het ministerie van BZK een aanvullende handreiking vervaardigd. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid kan, indien daartoe behoefte bestaat, zorgen voor verdere kennisontwikkeling. Een apart kenniscentrum is daarom niet nodig.*

2. Bij de uitvoering van het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast nauwkeurig bezien of knelpunten ten aanzien van (de duur van) een gebiedsverbod of verblijfsontzegging daadwerkelijk opgelost worden. Nader bezien of deze bevoegdheden in acute gevallen ook zonder waarschuwing - of direct nadat een waarschuwing is gegeven - mogelijk zijn.

### Reactie:

*Het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast beoogt ten aanzien van de aanpak van structurele groepsgebonden overlast en voetbalvandalisme enkele belangrijke knelpunten weg te nemen: de mogelijkheid van een langdurig gebiedsverbod wordt wettelijk verankerd waarbij tevens de maximumduur wordt aangegeven, aan het gebiedsverbod kan een meldingsplicht - zo nodig in een andere gemeente - worden gekoppeld en er wordt een maatregel in de vorm van een "groepsverbod" geïntroduceerd waarmee ongewenste groepsvorming kan worden tegengaan. De uitvoeringspraktijk zal uiteraard nauwgezet gevolgd worden. De bevoegdheden die worden voorgesteld in het wetsvoorstel, richten zich overigens niet op toepassing in acute gevallen.*

*Een gebiedsverbod of verblijfsontzegging in acute gevallen moet worden gebaseerd op de APV of artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. Uit de eis van voorzienbaarheid vloeit voort dat daaraan in beginsel een waarschuwing vooraf dient te gaan (zie ook EHRM 4 juni 2002, AB 2003, 19 (m.nt. JGB en AES), Landvreugd). Indien de APV op zichzelf een voldoende duidelijke normering bevat waarop de burger zijn gedrag kan afstemmen, kan een voorafgaande waarschuwing achterwege worden gelaten, bijvoorbeeld als het gaat om een verblijfsontzegging van relatief korte duur. Ook uit het algemeen bestuursrecht vloeit voort dat bij maatregelen in de sfeer van onmiddellijke ordehandhaving uitzonderingen kunnen worden gemaakt op de toe te passen procedurele regels, waaronder de waarschuwingsplicht.*

3. Introduceer een lichtere vorm van bestuurlijke ophouding met minder vergaande juridische en organisatorische voorwaarden. Elementen: bestuurlijke ophouding van kortere duur (enkele uren), gezamenlijke beslissing van burgemeester en officier van justitie, minder organisatorische voorzieningen. In dat geval moet men de huidige regeling afschaffen.

<sup>1</sup> Het kabinetsstandpunt bevat een verkorte weergave van de aanbevelingen. Voor de letterlijke tekst van de aanbevelingen wordt verwezen naar het onderzoeksrapport.

Reactie:

*Deze aanbeveling verdient serieus aandacht, met name in het licht van de preventieve aanpak bij ordeverstoringen door groepen. Bestuurlijke ophouding is een bevoegdheid volgens de artikelen 154a resp. 176a van de Gemeentewet die wordt toegepast ter bestrijding van (grootschalige) ongeregeldeheden of dreigende ongeregeldeheden, zoals bij voorbeeld voetbalrellen. Hoewel de bevoegdheid in de praktijk zeer beperkt is toegepast, hebben de onderzoekers vastgesteld dat de praktijk aangeeft nog steeds behoefte te hebben aan een dergelijk middel, als ultimum remedium en mits aangepast zodat effectiever gebruik mogelijk is. Het kabinet neemt dit signaal ter harte en wil de vormgeving en mogelijkheden voor deze voorgestelde "lichte vorm" van bestuurlijke ophouding verder verkennen, in samenwerking met veld. Aan de consultatiepartijen<sup>2</sup> wordt hier een nadere reactie gevraagd. De aanbeveling wordt tevens meegenomen in de Taskforce Oudjaarsnacht, onder voorzitterschap van de burgemeester van Nijmegen, de heer mr. Th.C. de Graaf. De werkzaamheden van deze Taskforce liggen mede op het terrein van het preventief (bestuurlijk) kunnen optreden tegen groepen. Overigens, het gaat bij bestuurlijke ophouding, ook als die van kortere duur zou zijn, om een vorm van (bestuurlijke) vrijheidsontneming. De waarborgen volgens artikel 5 EVRM en de artikelen 15 en 17 Grondwet gelden hier onverkort.*

4. Maak een vergelijking tussen APV's met als doel: meer eenvormigheid in bevoegdheden en minder risico van rechtsongelijkheid voor burgers. Bezie of sommige bevoegdheden een breder bereik moeten hebben dan een gemeente.

Reactie:

*De voorgestelde vergelijking (met een inventariserend doel) zou vanuit het veld kunnen worden verricht, eventueel vanuit de VNG. Het kabinet is niet voornemens een dergelijke inventarisatie zelf te verrichten. Verschillen tussen gemeenten hoeven overigens niet per definitie gediskwalificeerd te worden: gemeenten zijn immers verschillend in aard en problematiek. Zij moeten daar met maatwerk op kunnen reageren.*

5. Het gebruik van artikel 2 Politiewet als kapstok voor nieuwe bevoegdheden is onverstandig en ongewenst. Bij nieuwe noodzakelijke bevoegdheden gelden rechtsstatelijke eisen (eis van formele rechtsbasis, legitiem doel en noodzakelijk in een democratische samenleving). In acute gevallen gebruik maken van noodbevoegdheden en anders formele regeling van die bevoegdheden.

Reactie:

*Waar bevoegdheden van de politie een beperking impliceren op grondrechten hebben deze inderdaad een specifiek wettelijke basis nodig. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de politiebevoegdheden rondom de toepassing van geweldgebruik of het insluiten ter ontnuchtering (deze bevoegdheden zijn apart verankerd in de Ambtsinstructie). In die zin onderschrijft het kabinet dan ook de aanbeveling. Tegelijkertijd zijn in de jurisprudentie ook bepaalde handelingen door de politie, ter daadwerkelijk handhaving van de rechtsorde, op basis van artikel 2 Politiewet geaccepteerd<sup>3</sup>. Overigens is het kabinet wel van mening dat een terughoudend gebruik moet worden gemaakt van artikel 2 Politiewet als basis voor nieuwe bevoegdheden.*

<sup>2</sup> Zie de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer: het betreft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Raad van Hoofdcommissarissen, het College van Procureurs-Generaal en de Raad voor de Rechtspraak.

<sup>3</sup> Zie bijv. arrest HR 24 oktober 1961, NJ 1962, 86 (Zeijense nachtbraker) en recent arrest HR 29 januari 2008, ECLI:NL:RZA:2008:BB4108, 02812/06.

6. Bij het **sluiten van woningen (artikel 174a Gemeentewet)** moet (vanwege de ernst van de inbreuk op de grondrechten) expliciete en voldoende aantoonbaarheid van overlast kernelement blijven, ook in het wetsartikel.

Reactie:

*Deze aanbeveling wordt onderschreven, maar het kabinet plaatst daarbij wel de nuancering dat 'overlast' hier niet te eng moet worden geïnterpreteerd. Bij een soortgelijke bepaling in relatie tot drugshandel (artikel 13b Opiumwet, zie aanbeveling 7) kan tot het sluiten van een woning worden overgegaan indien aangetoond is dat er strafbare feiten, waaronder handel in verdovende middelen, in of vanuit de woning plaatsvinden. Van aantoonbare overlast hoeft volgens dat artikel geen sprake te zijn. Er zijn dan ook geen principiële overwegingen om dat dan in andere gevallen dan bij artikel 13b Opiumwet ook niet te doen, zoals wanneer een woning stelselmatig voor criminele handelingen benut wordt (denk bijvoorbeeld aan mensenhandel).*

7. Met de huidige redactie van **artikel 13b Opiumwet** (waarbij aantasting van de openbare orde en publieke overlast impliciet wordt verondersteld) is sprake van individuele strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (en dus niet een bevoegdheid van de burgemeester). Daarmee ligt toekenning van de bevoegdheid aan de officier van justitie (OvJ) meer voor de hand. Daarbij kan worden geregeld dat de OvJ de bevoegdheid niet uitoefent, dan na overleg met de burgemeester in de driehoek. Denkbaar is ook een nieuwe redactie van het artikel. Daarbij opnieuw de relatie met openbare orde en publieke overlast leggen (in de zin dat dit element verondersteld wordt aanwezig te zijn, tenzij het tegendeel blijkt) en dit artikel plaatsen in de Gemeentewet.

Reactie:

*Het kabinet neemt deze aanbeveling niet over omdat dat deze haaks staat op de recent in werking getreden wijziging van de Opiumwet<sup>4</sup>. Daarbij is de bestaande lijn (namelijk sluiting van voor publiek toegankelijke inrichtingen, ook als er geen overlast is) doorgetrokken naar woningen met drugshandel. Er is geen aanleiding om op deze wetswijziging terug te komen. Ook is vanwege de eis van snelheid van ingrijpen en dus vanwege de effectiviteit de directie relatie met overlast losgelaten. Dit is eveneens in de lijn van de vaste jurisprudentie. Het sluiten van panden is een gebiedsgerichte interventie. Ook om die reden behoort dit tot de competentie van de burgemeester.*

8. Verbreed het **preventief fouilleren op wapenbezit** (Wet wapens en munitie) naar strafbare feiten in de Opiumwet. Bij de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden moeten bestuur en justitie wel aantonen dat drugsgebruik, - handel of anderszins leidt tot verstoring van de openbare orde.

Reactie:

*Het kabinet begrijpt deze aanbeveling omdat een dergelijke bevoegdheid als een nuttige aanvulling gezien kan worden bij de aanpak van drugsoverlast in het publieke domein. Het kabinet acht daarom verder onderzoek noodzakelijk, niet alleen qua behoefte en precieze invulling, maar ook op het punt van de juridische haalbaarheid. Een bevoegdheid, zoals voorgesteld, moet passen binnen de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Zo wordt het preventief fouilleren op wapens gelegitimeerd door de gevaarstelling van wapenbezit. Verbreding naar drugs behoort mogelijk een andere legitimerende grondslag. Aan de betrokken consultatiepartijen (zie noot 2) is op dit punt om een nadere reactie gevraagd.*

<sup>4</sup>Wijziging artikel 13b Opiumwet, inwerking getreden op 1 november 2007 (Stb. 2007, 392).

9. In het kader van de **Wet Bibob** moeten politie en justitie in bijzondere gevallen ook ongevraagd het bestuur kunnen informeren over specifieke personen. Gemeenten moeten ook, onder te stellen voorwaarden, onderling Bibob-informatie kunnen uitwisselen. Dit om te voorkomen dat in de ene gemeente een afwijzing plaatsvindt, terwijl in een andere gemeente de Bibob-procedure niet gevolgd wordt.

Reactie:

*In het Plan van Aanpak programma Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad<sup>5</sup> is aan deze aanbeveling tegemoet gekomen. Eén van de actiepunten is de oprichting van regionale informatie- en expertisecentra. Deze kunnen voorzien in ondersteuning aan gemeenten en afstemming. In een af te sluiten landelijk convenant zal voorts worden geregeld dat betrokken partijen onderling informatie kunnen uitwisselen. Na raadpleging van het CBP wordt zo mogelijk ook in een landelijk register t.b.v. Bibob voorzien.*

10. Er is discussie over de vraag of de burgemeester de bevoegdheid moet krijgen om bij huiselijk geweld een persoon uit huis te plaatsen (**wetsvoorstel Tijdelijk huisverbod**). Het gaat primair om een strafrechtelijke bevoegdheid. Dit veronderstelt dat deze bij de officier van justitie moet liggen. De officier van justitie kan beter over relevante informatie beschikken. Preventieve interventie ter voorkoming van slachtoffers is niet ongebruikelijk meer in het strafrecht. Alternatieve constructie: de OvJ oefent de bevoegdheid niet uit, dan na overleg met de burgemeester in de driehoek.

Reactie:

*Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. Volgens het wetsvoorstel Tijdelijk huisverbod<sup>6</sup> krijgt de burgemeester deze bevoegdheid in het kader van de lokale veiligheidszorg. Vanwege zijn formele gezagsrol met betrekking tot de politie inzake hulpverlening (artikel 12 van de Politiewet 1993) en vanwege de verantwoordelijkheid van de gemeente op het gebied van maatschappelijke hulpverlening en welzijn wordt de bevoegdheid aan hem toegekend. Het betreft overigens geen bevoegdheid in het kader van de openbare orde. En er is geen sprake van een strafrechtelijke rol, omdat de bedoelde bevoegdheid ziet op situaties waarin huiselijk geweld dreigt.*

11. Neem de te creëren bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bevoegdheden om **voetbalvandalen** aan te pakken op in het beslissingskader van het wetsvoorstel aanwijzingen ernstige overlast. Daarbij oefenen burgemeester en officier van justitie delen van de bevoegdheid uit, met verplichting tot overleg en samenwerking.

Reactie:

*Deze aanbeveling wordt onderschreven. Het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast voorziet hierin.*

<sup>5</sup> Zie de brief van de minister van BZK d.d. 15 februari 2008 (Kamerstukken 29911/28684, nr. 11).

<sup>6</sup> Kamerstukken 30657, thans in behandeling bij de Eerste Kamer.

## Aanbevelingen terrorismebestrijding

12. Voor de aanwijzing van **nationale veiligheidsrisicogebieden** moeten vergelijkbare procedures gelden als op lokaal niveau het geval is. Dat betekent een grotere betrokkenheid van het Parlement en meer duidelijkheid over in te zetten bevoegdheden. Formele regeling hiervan is noodzakelijk.

### Reactie:

*De aanwijzing van de betreffende veiligheidsrisicogebieden is neergelegd in een lijst bij de betreffende Algemene Maatregel van Bestuur.<sup>7</sup> Bij de keuze voor de aan te wijzen gebieden was ook het lokale bestuur betrokken. Dat zal bij eventuele aanpassing van de lijst in toekomstige gevallen niet anders zijn. De aanwijzingsprocedure kan niet volgens het model van de aanwijzing op lokaal niveau omdat het "terrorismefouilleren" een landelijke aangelegenheid betreft en bovendien een ander doel (= ter opsporing) heeft dan het preventief fouilleren op wapens (= ter controle). Parlementaire betrokkenheid is onder andere gegeven via periodieke toezending van de voortgangsberichten van het NCTb. Bij de vaststelling van de wijziging van het Wetboek van Strafvordering<sup>8</sup> die het "terrorismefouilleren" mogelijk maakte, is overigens het Parlement ook over de naderende AMvB en de aanwijzing van nationale veiligheidsrisicogebieden geïnformeerd. Van een behoefte aan verdere betrokkenheid bij de totstandkoming ervan is toen niet gebleken. Overigens zullen medio dit jaar de eerste resultaten bekend zijn van een aan het Parlement toegezegde monitoring van de toepassing van de bevoegdheden ter zake van terrorismebestrijding krachtens bedoelde wet en AMvB. Wat betreft de verduidelijking van bevoegdheden zij erop gewezen dat het kabinet bij de totstandkoming van de genoemde AMvB schriftelijke uitleg heeft gegeven aan de burgemeesters van de G4 over de achtergronden van de regeling en de gemaakte keuzes. De rol van de burgemeester, in het bijzonder het belang van tijdige informatievoorziening indien in een concreet geval tot "terrorismefouilleren" wordt overgegaan, is in de toelichting bij de AMvB<sup>9</sup> uiteengezet. De Aanwijzing bijzondere opsporingsbevoegdheden van het College van procureurs-generaal schrijft voor dat bij de toepassing van fouilleerbevoegdheden binnen veiligheidsrisicogebieden de burgemeester in beginsel vooraf in kennis zal worden gesteld van elk optreden dat consequenties kan hebben voor de handhaving van de openbare orde.<sup>10</sup>*

13. De rechter moet voor zijn oordeel over toepassing van de bevoegdheid tot **beperking van de bewegingsvrijheid** vertrouwelijk inzage kunnen hebben in bepaalde informatie van de inlichtingendiensten. Ontwikkel hiervoor een procedure.

### Reactie:

*In de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) is een specifieke voorziening opgenomen in artikel 87 voor het garanderen van de vertrouwelijkheid van informatie van de AIVD die in bestuursrechtelijke procedures wordt ingebracht. De wet beperkt dit echter tot procedures op het gebied van de uitvoering van de WIV 2002 of de Wet Veiligheidsonderzoeken (WVO). Voor zover het gaat om de uitvoering van andere wetten, zoals in casu de Wet Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid (thans nog in de fase van een wetsvoorstel)<sup>11</sup> geldt deze voorziening dus niet.*

*Volgens artikel 8:29, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan een partij die ten behoeve van een bestuursrechtelijke procedure verplicht is stukken over te leggen of inlichtingen te verstrekken aan de bestuursrechter een beroep doen op vertrouwelijkheid*

<sup>7</sup> Besluit van 22 december 2006 (Besluit opsporing terroristische misdrijven), Stb. 730.

<sup>8</sup> Kamerstukken 30164.

<sup>9</sup> Toelichting bij het Besluit opsporing terroristische misdrijven, p. 5.

<sup>10</sup> Zie Aanwijzingen bijzondere opsporingsbevoegdheden, opsporing van terroristische misdrijven (Stcrt. 2007, 48).

<sup>11</sup> Kamerstukken 30566.

en geheimhouding daarvan. Die vertrouwelijkheid is echter niet gegarandeerd omdat de rechter op grond van het derde lid van genoemd artikel, een eigen beoordelingsvrijheid heeft. Bij de toepassing van artikel 8:29 Awb wordt daarom, in de gevallen dat de minister van BZK verplicht wordt om gegevens te overleggen, door de AIVD vooraf in overleg getreden met de betreffende rechtbank om geheimhouding overeen te komen indien het om vertrouwelijke AIVD-informatie gaat. De AIVD hanteert daarbij als stelregel dat er geen vertrouwelijke stukken worden overgelegd als op voorhand blijkt dat die geheimhouding niet kan worden gegarandeerd. Inmiddels is onderkend dat de regeling volgens artikel 87 van de WIV 2002 te beperkt is en dus ook moet gelden voor andere bestuursrechtelijke procedures dan die in zake de WIV 2002 of de WVO waar de minister wordt verplicht tot het verstrekken van inlichtingen of het overleggen van stukken, en wel in het bijzonder voor dat in verband staat met door de AIVD uitgebracht ambtsberichten. Deze worden ten grondslag gelegd aan het al dan niet opleggen van een persoons- of contactverbod krachtens de –naderende– Wet Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. In een thans in voorbereiding zijnd wetsvoorstel tot wijziging van de WIV 2002 wordt een wijziging van artikel 87 met de hiervoor genoemde strekking opgenomen.

Los hiervan kan in een bestuursrechtelijke procedure een AIVD-medewerker als getuige worden opgeroepen. Deze heeft echter op grond van artikel 86, tweede lid, van de WIV 2002, een verschoningsplicht: hij mag geen verklaringen afleggen omtrent datgene waartoe zijn geheimhoudingsplicht strekt, tenzij de ministers van BZK en van Justitie gezamenlijk betrokkene schriftelijk van zijn geheimhoudingsplicht hebben ontheven.

14. **Persoonsgericht verstoren** moet een eenduidige formele wettelijke en specifieke basis krijgen. De randvoorwaarden van het verstoren (Wanneer? Wanneer niet?) zijn niet duidelijk. Onwenselijk dat de burgemeester deze bevoegdheid heeft want terrorismebestrijding is primair strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De officier van justitie moet over deze bevoegdheid beschikken, ook omdat hij beter over de relevante informatie kan beschikken. Samenwerking tussen bestuur en justitie zijn wezenlijk voor adequaat gebruik en inzet van de bevoegdheid.

Reactie:

De randvoorwaarden en het wettelijke kader voor het persoonsgericht verstoren zijn afdoende beschreven in de brief van 22 augustus 2007 van de ministers van BZK en van Justitie<sup>12</sup>. De burgemeester heeft op grond van artikel 2 van de Politiewet en artikel 172 van de Gemeentewet het gezag over de politie voor de "lichte vorm" van persoonsgericht verstoren. Het gaat dan om de openbare orde- en surveillancetaak. Er is daarom geen aanleiding tot het geheel verleggen van de bevoegdheid van de burgemeester naar de officier van justitie, temeer ook daar terrorismebestrijding niet uitsluitend tot het strafrechtelijke domein behoort, maar ook tot het bestuursrechtelijke (vergelijk het wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid).

### Nieuwe bevoegdheden

15. Er bestaat **beperkte noodzaak resp. behoefte** aan nieuwe bestuursrechtelijke bevoegdheden op het terrein van terrorismebestrijding en openbare ordehandhaving. Geen noodzaak de huidige bevoegdheden intensief uit te breiden. Op enkele onderdelen wordt hiervoor een uitzondering gemaakt.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 29754 / 30977, nr. 104.

<sup>13</sup> Namelijk: structurele overlast (aso-gezinnen), preventief fouilleren op drugs en "lichte vorm" van bestuurlijke ophouding.

Reactie:

*Het kabinet onderschrijft de aanbeveling. Wat betreft de voorgestelde uitbreiding van enkele bevoegdheden zij verwezen naar het standpunt met betrekking tot de aanbevelingen 3, 8 en 19. Daarnaast hebben de onderzoekers bijvoorbeeld geen rekening gehouden of kunnen houden met de recente toepassing van bepaalde technologie zoals de mosquito, die mogelijk eveneens als (nieuwe) bevoegdheidsuitoefening zal moeten worden aangemerkt waarvoor mogelijk nadere regulering noodzakelijk is.<sup>14</sup>*

16. Bezie welke effecten de combinatie van bevoegdheden heeft op de mate van inbreuk op grondrechten en effectiviteit van bevoegdheden. Door combinatie van bevoegdheden kan de inbreuk intensiever zijn dan oorspronkelijk verondersteld.

Reactie:

*Bij de uitoefening van bevoegdheden zal telkens moeten worden gezien in hoeverre die uitoefening nog proportioneel is. Dat geldt temeer indien sprake is van een combinatie van bevoegdheden. Indien bijvoorbeeld de gemeenteraad een gebied waar sprake is van cameratoezicht tevens wil aanwijzen als veiligheidsrisicogebied ten behoeve van preventief fouilleren, zal hij moeten kijken in hoeverre deze combinatie van bevoegdheden nog proportioneel is. In algemene zin vallen hierover moeilijk uitspraken te doen. In het concrete geval moet het bevoegde bestuursorgaan echter altijd een afweging maken, rekening houdend met andere bevoegdheden die al van toepassing zijn in hetzelfde gebied of ten aanzien van dezelfde personen.*

17. Geen bevoegdheid introduceren om op te treden tegen hangjongeren die alleen "hangen", maar geen overlast veroorzaken. Criterium moet blijven dat de bestuursrechtelijke bevoegdheid pas kan worden gebruikt als daadwerkelijk overlast wordt veroorzaakt. Die overlast moet expliciet worden aangetoond.

Reactie:

*Maatregelen die worden genomen ter handhaving van de openbare orde veronderstellen inderdaad een vorm van aantoonbare overlast of anderszins verstoring van het ordelijk verloop in het gemeenschapsleven c.q. de noodzaak tot herstel van orde en rust. Dit uitgangspunt is overigens ook gekozen in het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast.*

18. Creëer een bevoegdheid op grond waarvan bestuur, justitie en politie en - onder voorwaarden - inlichtingendiensten informatie kunnen delen over radicaliserende jongeren. Is een bestuursrechtelijke variant van de CT Infobox op gemeentelijk niveau om vroeg te kunnen herkennen of jongeren radicaliseren.

Reactie:

*De onderzoekers hebben geen aandacht besteed aan de huidige ontwikkeling van informatieschakelpunten bij (tot nu toe enkele) gemeenten. Het betreft hier een structuur waar signalen betreffende radicalisering vanuit gemeentelijke diensten en deelgemeenten worden opgevangen en verzameld om vervolgens te worden doorgeleid aan politie en justitie ten behoeve van gezamenlijke updates van indicatoren (early warning indicators) en lokale trends. Evenmin hebben de onderzoekers aandacht besteed aan de Regionale Infoboxen bij de regionale politiekorpsen. Dit betreft een bestaande overlegstructuur voor het afstemmen van de informatiebehoefte inzake terrorisme en radicalisering tussen enerzijds de politie en anderzijds de AIVD. Aan deze overlegstructuur wordt deelgenomen door de CIE, de RID, het Regionaal Informatie Knooppunt en de AIVD. Verstrekking van*

<sup>14</sup> Zie ook het antwoord op schriftelijke vragen van leden van de SP van 6 resp. 18 februari 2008 (kenmerk 2070810610 resp. 2070811950).

informatie vindt vervolgens plaats binnen de voor de verschillende partijen van toepassing zijnde wettelijke bepalingen. Informatie betreffende radicaliserende jongeren kan (middels ambtsbericht) aan de bestuurders ter beschikking worden gesteld. Daarnaast ontvangen bestuurders (algemene of meer specifieke) informatie via de AIVD, voor zover relevant voor hun gemeente. Die informatie kan ook betrekking hebben op radicalisering. Er zijn dus al diverse bestaande voorzieningen en mogelijkheden. Het creëren van de door de onderzoekers voorgestelde bevoegdheid is om die reden niet noodzakelijk. De verstrekking van gegevensverstrekking in het kader van radicalisering wordt overigens ook meegenomen in de activiteiten van de Adviescommissie veiligheid en persoonlijke levenssfeer (Commissie Brouwer-Korf)<sup>15</sup>.

19. Het is denkbaar dat de burgemeester "apart" de (wettelijke) bevoegdheid krijgt om personen die **structurele overlast** veroorzaken in en rondom de woning, wegens verstoring van de openbare orde, uit hun huis te zetten. Deze bevoegdheid – uit te oefenen na overleg met de officier van justitie in de driehoek – geldt voor de "asogevallen". Elementen bij toepassing: (1) langdurige structurele en aantoonbare overlast met onaanvaardbare gevolgen buiten de specifieke woning, (2) grote overlast voor anderen en (3) Sluiting van de woning op grond van artikel 174a Gemeentewet in casu te disproportioneel.

Reactie:

Deze aanbeveling is meegenomen in het Actieplan Overlast en Verloedering<sup>16</sup>, dat op 10 maart 2008 aan de Tweede Kamer is verzonden. In het Actieplan is onder meer neergelegd dat de minister van BZK, samen met ministers van Justitie, Jeugd en Gezin en Wonen, Wijken en Integratie, alsmede de G4-gemeenten, met een voorstel komt voor een doorzettingsmacht van de burgemeester richting instellingen en probleemgezinnen. Bij het gezin gaat het niet alleen om de bevoegdheid om in het uiterste geval probleemgezinnen die tevens overlast veroorzaken (de "asociale gezinnen") uit huis te plaatsen (of daarmee te dreigen), maar ook om de situatie waarbij de reguliere hulpverlening vastloopt omdat ouders en/of jeugdigen niet meewerken. Het betreft hier veelal overlastgevende multi-probleemgezinnen die men bereid wil krijgen om hulpverlening (bijv. opvoedingsondersteuning) te accepteren. Bij de doorzettingsmacht richting instellingen gaat het zowel om het snel beschikbaar krijgen van informatie (dossier) als om het (vervolgens) dwingen van instanties om indien nodig mee te werken aan een oplossing.

20. Er is geen nieuwe bestuursrechtelijke bevoegdheid nodig in relatie tot structurele **zorgmijders**. Als deze personen steeds maar geen gevolg geven aan uitoefening van specifieke bevoegdheden, moet strafrecht worden ingezet.

Reactie:

Onder "zorgmijders" verstaan de onderzoekers: "overlastveroorzakende personen die zich onttrekken aan elke behandeling en ook niet gevoelig zijn voor maatregelen in de sfeer van openbare orde, zoals gebiedsontzeggingen".<sup>17</sup> De onderzoekers hebben daarbij dus het oog gehad op zorgmijders in de publieke ruimte. Volgens hen is er - binnen die context dus - in relatie tot structurele zorgmijders, geen nieuwe bestuursrechtelijke bevoegdheid nodig en dient in de door de onderzoekers geschetste situatie dat geen gevolg wordt gegeven aan de uitoefening van specifieke bevoegdheden, het strafrecht hier te worden

<sup>15</sup> Besluit van de ministers van Justitie en van BZK d.d. 7 december 2007, Staatscourant 17 december 2007, nr. 244 / pag. 9.

<sup>16</sup> Kamerstukken II, 2007-2008, 28684, nr. 130.

<sup>17</sup> Zie pagina 165 van het onderzoeksrapport.



ingezet. De aanbeveling - die door ons wordt onderschreven - ziet dus niet op de problematiek van probleemgezinnen en aso-gezinnen (zie reactie bij aanbeveling 19).

### Context, randvoorwaarden en organisatie

21. Bestuursrechtelijke bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en terrorismebestrijding moeten aan bepaalde rechtsstatelijke eisen voldoen.<sup>18</sup> Dat moet een automatisme zijn.

Reactie:

Deze aanbeveling wordt onderschreven.

22. Bestuursrechtelijke bevoegdheden dienen legitiem te zijn. Door legitimiteit kan de effectiviteit van de bevoegdheden toenemen: hoe minder discussie en debat over een specifieke bevoegdheid, hoe groter de kans dat betrokkenen deze regels ook daadwerkelijk zullen volgen.

Reactie:

Deze aanbeveling wordt onderschreven.

23. In het omgaan met privacygegevens is meer mogelijk dan de praktijk zich beseft of wil beseffen. De praktijk moet meer kennis en inzicht krijgen in de mogelijkheden van de privacyregelgeving. Het kenniscentrum (aanbeveling 1.) kan daarin met het College Bescherming Persoonsgegevens een rol spelen.

Reactie:

Deze aanbeveling wordt, wat betreft de kennisontwikkeling, overgenomen. In het Actieplan overlast en verdoering is daartoe een aantal concrete actiepunten benoemd. Daarnaast is verdere ontwikkeling van kennis van mogelijkheden en onmogelijkheden rondom privacy ook mogelijk via de Adviescommissie veiligheid en persoonlijke levenssfeer (zie noot 13).

24. De verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht is als volgt. Het bestuursrecht is er om bestuurlijke doelen te dienen. Dat is ook openbare orde handhaving en het voorkomen en bestrijden van criminaliteit en terrorisme in algemene zin. Het strafrecht is toegesneden en beter geschikt op bestrijding en criminaliteit in individuele gevallen.

Maak een onderscheid volgens het onderstaande schema:

	Openbare ordehandhaving	Criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding
Individu	Bestuursrecht en strafrecht	Strafrecht
Collectief	Bestuursrecht	Bestuursrecht

Reactie:

Het kabinet is het eens met de onderzoekers dat het van belang is een onderscheid te maken naar de rol van het bestuursrecht en die van het strafrecht. Het is echter niet vanzelfsprekend dat het door hen gepresenteerde schema de gewenste helderheid voldoende schept.

<sup>18</sup> De bevoegdheden moeten: formeel-wettelijk gelegitimeerd zijn, onderworpen kunnen zijn aan rechterlijk controle, aantoonbaar noodzakelijk zijn, deugdelijk gemotiveerd worden vanwege de bewijsnoodzaak, effectief zijn voor het doel waarvoor ze zijn ingesteld (=met zo min mogelijk bestuurlijke en financiële lasten een zo maximaal mogelijk doel kunnen realiseren), alleen gebruikt worden voor het doel waarvoor ze zijn ingesteld, proportioneel en subsidiair zijn, zo min mogelijk inbreuk maken op grondrechten, voldoende rechtsbescherming leveren en voldoen aan de overige algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

*Zo is het strafrecht gericht op strafbare feiten, welke door individuen worden begaan of door criminele bendes en groepen, en die plaats kunnen vinden in collectieve situaties zoals bij de verstoring van de openbare orde. Het bestuursrecht is onder andere in beeld wanneer de algemene rust of het ordelijke verloop in het gemeenschapsleven verstoord wordt of dreigt te worden (openbare orde), maar is veelvuldig ook handhavend aan de orde wanneer het individuele burgers betreft, waarbij het klassieke instrumenten als last onder dwangsom inzet of de bestuurlijke geldboete.*

*Overigens moet niet het misverstand ontstaan dat precisering van de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bevoegdheden op het terrein van veiligheid ook automatisch precisering oplevert over de rol en positie van het openbaar bestuur, in het bijzonder de burgemeester, en het Openbaar Ministerie op datzelfde terrein. In de uitwerking van de visie op de openbare ordeportefeuille van de burgemeester die het Rijk en de VNG ontwikkelen, zal het vraagstuk van de afbakening met het strafrecht aan de orde komen. De aan de aanbeveling van de onderzoekers ten grondslag liggende analyse (hoofdstuk 4 van het onderzoeksrapport) wordt daarbij betrokken. Deze is ook voor nadere reactie voorgelegd aan de in noot 2 genoemde consultatiepartijen.*

25. Een **Wet openbare orde en veiligheid** heeft voordelen. Het leidt tot beter gebruik van de bevoegdheden. Met de wet wordt duidelijker welke bevoegdheden er zijn en kunnen worden ingezet. De inhoud van de wet oov ziet er als volgt uit:

- definities en bepalingen
- bestaande en nieuw te creëren bevoegdheden
- combinatie van bevoegdheden
- informatie-uitwisseling
- samenwerking
- rechtsbescherming en
- strafbepalingen.

Bevoegdheden inzake persoonsgericht verstoren, tijdelijk huisverbod en artikel 13b Opiumwet kunnen aan de officier van justitie worden toegekend. Indien de wetgever meent dat het gaat om bestuursrechtelijke bevoegdheden van de burgemeester of van de officier van justitie, na overleg met de burgemeester, dan dienen zij eveneens in de wet oov te worden opgenomen.

Reactie:

*De bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid zijn geregeld in de Gemeentewet en in meer specifieke wetten. Het kabinet signaleert dat er, bijvoorbeeld bij de burgemeesters, behoefte bestaat aan meer overzicht ten aanzien van deze bevoegdheden. Het kabinet zal door middel van publicaties trachten aan deze behoefte tegemoet te komen. Een handreiking inzake de openbare orde bevoegdheden en de wijze waarop deze kunnen worden ingezet, wordt overwogen. Het kabinet ziet op dit moment geen aanvullende redenen om initiatieven te ontplooien met betrekking tot een Wet openbare orde en veiligheid.*

26. In het **driehoeksoverleg** krijgt de afweging van verschillende bevoegdheden t.a.v. de handhaving van de openbare orde en terrorismebestrijding vorm. Het driehoeksoverleg moet een meer expliciete basis krijgen. Daarbij dan ook aangeven welke bevoegdheden alleen kunnen worden uitgeoefend na overleg in de driehoek.

Reactie:

*Het driehoeksoverleg heeft voldoende wettelijke basis in artikel 14 Politiewet. In specifieke gevallen, namelijk bij de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden ten behoeve van*

2  
0  
4  
2  
0  
0  
8

*preventief fouilleren<sup>19</sup> en het plaatsen van camera's in het publieke domein<sup>20</sup>, is wettelijk verankerd dat eerst overleg moet plaatsvinden binnen de driehoek. Het kabinet is van oordeel dat alleen in bepaalde gevallen verplicht overleg in de driehoek moet zijn voorgeschreven. Een verdere explicitering van de rol van de driehoek en het benoemen van (meer) gevallen met verplicht overleg in de driehoek acht het kabinet niet nodig en ook niet noodzakelijk. Overigens is de ervaring dat op lokaal niveau de (driehoeks)partners elkaar tijdig weten te vinden. Problemen doen zich daarbij niet voor.*

Den Haag, april 2008

0-0-0-0-0

---

<sup>19</sup> Zie artikel 151b, tweede lid, van de Gemeentewet.

<sup>20</sup> Zie artikel 151c, tweede lid, van de Gemeentewet.