

# Paardenmiddel van

Eind 2016 kwam, onder redactie van Adriaan Wierenga van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid (COOV) van de Rijksuniversiteit Groningen, een rapport uit bij Politie & Wetenschap. Het rapport beschrijft het gemeentelijk noodrecht van noodbevelen en noodverordeningen. In een gesprek licht onderzoeksleider Wierenga de belangrijkste bevindingen toe.

**H**et noodrecht lijkt een specialistische tak van sport. Veel burgemeesters zullen in hun carrière hooguit eenmaal een noodverordening of een enkel noodbevel afkondigen. In Nederland wordt door de verschillende burgemeesters tezamen echter gemiddeld iedere week een noodmaatregel afgekondigd en honderden politieagenten zijn jaarlijks betrokken bij de handhaving daarvan. Als het eenmaal nodig is deze bevoegdheden in te zetten, gaat het om een situatie waarin je snel goed beslagen ten ijs moet komen. Het is dan belangrijk dat je niet zelf nog helemaal het wiel hoeft uit te vinden. Het was de reden voor Politie & Wetenschap en het COOV om de noodmaatregelen van de afgelopen vijf jaar eens tegen het licht te houden. Wierenga: 'Een deel van het onderzoek gaat ook juist om de *best practices*. Hoe worden de maatregelen toegepast en passen ze binnen de grenzen van de wet? In het onderzoek hebben we de noodverordeningen en noodbevelen thematisch gerangschikt, zodat het relatief makkelijk is om in te schatten wat tijdens crises mag en niet mag.'

**'Burgemeesters moeten zich realiseren dat de noodverordening zich altijd op de burger moet richten.'**

Om tot het overzicht van gebruikte noodverordeningen en noodbevelen te komen, zijn alle gemeenten in het land aangeschreven. 'Hier liepen we al tegen het eerste probleem aan, dat de archivering niet altijd op orde was. Volgens artikel 140 van de Gemeentewet moeten alle verordeningen digitaal worden gearchieveerd, maar dat laat in de praktijk te wensen over. Uiteindelijk hebben we met veel kunst en vliegwerk ruim 250 noodverordeningen en noodbevelen kunnen achterhalen.'

## Weinig jurisprudentie

Het valt de onderzoekers op dat er weinig jurisprudentie is op het vlak van het noodrecht, waardoor het voor rechtswetenschappers een behoorlijk onontgonnen terrein is. 'In de praktijk zie je dat mensen bij een crisis wel begrip kunnen opbrengen voor ingrijpende maatregelen. Nadien is het leed geleden en gaat men over tot de orde van de dag. Als de overheid iets wil onteigenen dan ligt het voor de hand dat je naar de rechter gaat. Maar als je een tijdje niet in een bepaald gebied mocht komen dan ga je niet zo snel een procedure starten als de zaak weer is genormaliseerd.'

'Dat laat onverlet dat het goed is om de grenzen van het noodrecht van tijd tot tijd scherp tegen het licht te houden,' aldus Wierenga. 'We moeten ons niet blindstaren op een uitspraak van de rechter. Tenslotte heeft ook de burgemeester bij zijn of haar benoeming de eed of belofte afgelegd om alle wetten van het land te respecteren. Dat betekent dat je de rechtsstatelijkheid van bevoegdheden scherp voor ogen moet houden. Persoonlijk heb ik moeite met burgemeesters die naar noodmaatregelen grijpen en denken "als het niet mag, dan hoor ik het wel van de rechter". Dat doet geen recht aan de zware verantwoordelijkheid die de wetgever de burgemeester toekent. Dat moeten burgemeesters wel beseffen.'

## Nood breekt wet?

Het brengt Wierenga op het adagium "Nood breekt wet". 'Dat adagium ging vooral op in vroegere tijden,' aldus Wierenga. 'Tegenwoordig zijn de grenzen van de wet steeds scherper afgebakend. Neem als voorbeeld de Wet openbare manifestaties. Voordat die wet bestond, was het misschien onduidelijk in hoeverre je het recht op demonstreren mocht inperken. Maar met de WOM zijn er duidelijke criteria opgesteld in samenspraak tussen de regering en de Staten-Generaal. Mocht je het door omstandigheden nodig vinden om een demonstratie in te perken, dan moet je dus primair naar het stelsel van de WOM

# de burgemeester?

kijken. Dan stel ik vast dat de wetgever voor het reguleren van de demonstratie zelf geen reden ziet om noodrecht in te zetten. Mogelijk wel voor tegendeemonstraties en andere openbare orde omstandigheden, maar niet voor het reguleren van de demonstratie zelf. Het zou immers raar zijn om een wet – die minutieus regelt hoe je met een grondrecht om moet gaan – rücksichlos aan de kant kunt schuiven met een noodverordening.'

## Voorbeelden

In het rapport komen tal van situaties langs waarin noodmaatregelen zijn gebruikt. Naast goede, creatieve voorbeelden bevat het overzicht ook een aantal discutabele maatregelen. Wierenga: 'Voor zowel het noodbevel als de noodverordening stelt de Gemeentewet dat er sprake moet zijn van "oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan". In één geval zagen we dat in een oude moordzaak een forensisch onderzoek werd gedaan. Een groter gebied werd daarvoor afgegrensd met een noodverordening. Dat moet je gebruikmaken van andere mogelijkheden omdat er geen sprake van (dreigende) ernstige wanordelijkheden of een ramp zal zijn. Ook zie je van tijd tot tijd de noodverordeningen waarbij daklozen worden verplicht om van een opvanglocatie gebruik te maken, omdat het buiten vriest. Dat zijn structurele zaken die je beter in een APV kunt opnemen. Hetzelfde geldt voor de noodverordening die jaarlijks wordt afgekondigd bij de Nationale Dodenherdenking op de Dam in Amsterdam. Het is dan logischer om met de gemeenteraad een aparte verordening op te stellen, waarin je de veiligheidsringen en mogelijkheid voor gebiedsverboden standaard regelt.'

## Rampterrein

En het afgrensdelen van een rampterrein met een noodverordening? 'Na de Poldercrash kondigde de burgemeester van Haarlemmermeer een noodverordening af. Dat was een proportioneel middel. In tegenstelling tot het moordonderzoek zie je een ramp niet aankomen. Om hulpverleners dan ongestoord hun werk te kunnen laten doen en ramptoerisme op afstand te houden, past in onze optiek een noodverordening. Bij de aangespoelde bultrug op de Razende Bol gold een noodverordening van de gemeente



Adriaan Wierenga

Texel. Met het oog op de gevaarstelling was daar ook wel iets voor te zeggen. Want we kennen allemaal het gevaar van een dode walvis die op het strand ontploft.'

## Evacueren met verordening?

In de honderden noodverordeningen die Wierenga en zijn collega's langs zagen komen, zaten een paar bijzondere exemplaren. 'Zo verplichtte een noodverordening alle vee en huisdieren in het gebied om zich elders te vervoegen. Gelukkig zagen we ook de goede varianten daarop, waarin de houders en/of eigenaren van de dieren in het gebied werden opgedragen om hun dieren elders onder te brengen.' Hetgeen ons op de aloude discussie brengt of een burgemeester met een noodverordening mensen mag dwingen om hun huis te verlaten. 'Het knelpunt in de discussie zit in de mate waarin het grondrecht op privéleven opzij kan worden gezet door de overheid. Wij komen in ons onderzoek tot de stelling dat je bijvoorbeeld bij hoog-

water mensen mag verplichten om hun eigen woning te verlaten, maar uitsluitend als sprake is van een acute levensbedreigende situatie. Volgens Europees recht heeft de overheid namelijk ook de plicht om op te treden als er sprake is van levensbedreigende risico's en in hoogst uitzonderlijke gevallen mag afgeweken worden van de Grondwettelijke beperkingssystematiek. Dat rechtvaardigt om in dat specifieke geval een evacuatie dwingend op te leggen.'

***'Een noodverordening moet ook handhaafbaar zijn, anders is het een papieren tijger.'***

## De burger als adressant

Een andere noodverordening die de rechtswetenschappers uit Groningen deed fronsen, kwam uit hun eigen stad. 'In mei 2013 startte de Koning in Groningen met de tour langs alle provincies. In de afgekondigde noodverordening stond dat het was toegestaan om in woningen preventief te fouilleren. Terwijl de noodverordening normaliter alleen over de openbare orde en dus over de publieke ruimte kan gaan. Om dan ook nog de bevoegdheid tot preventief fouilleren toe te voegen in woningen binnen een gebied dat geen veiligheidsrisicogebied was, maakte de noodverordening wel heel curieus.' Het brengt Wierenga op een cruciaal punt van zijn betoog. 'Burgemeesters moeten zich realiseren dat de noodverordening zich altijd tot de burger moet richten. De burger geef je bepaalde instructies om iets te doen of te laten. De burger is zogezegd de normadressant van de noodbevoegdheden. Dat betekent dat je de politie geen nieuwe bevoegdheden mag geven. In het verleden zagen we wel noodverordeningen waarin de politie de mogelijkheid werd gegeven om preventief te fouilleren in een gebied. Dat zijn zaken die niet kunnen. Tegenwoordig is dat gelukkig opgelost door de mogelijkheid van preventief fouilleren in acute situaties mogelijk te maken. Maar in de kern komt het erop neer dat de politie binnen de wettelijke taken de noodverordening moet kunnen handhaven. Als burgemeester ga je immers ook de vuurwapeninstructie niet aanpassen met noodrecht.' Het brengt Wierenga op voorbeelden die naar zijn idee rechtstatakelijk discutabel zijn. 'Met enige regelmaat zagen we de zinsnede dat de politie bevoegd wordt verklaard om alle bevelen te geven die noodzakelijk zijn ter handhaving van de openbare orde en veiligheid.

Eigenlijk ben je dan niet meer bezig met het handhaven van de noodverordening, maar heb je de noodbevelsbevoegdheid van de burgemeester gedelegeerd. Dat is iets dat de wet simpelweg niet toestaat.'

## Handhaven

Als belangrijke les geeft Wierenga mee om niet alleen de tekst van de noodverordening op de juiste manier op te stellen, maar ook oog te houden voor de handhaafbaarheid ervan. 'Bij het ProjectX feest in Haren was er een noodverordening die het gebruik van alcohol op straat verbood. Maar als er dan te weinig politie is om daar ook naar te handelen, is het een papieren tijger. Je kunt je voorstellen dat drie agenten die op het station blikjes bier in beslag moeten nemen van honderden 'feestgangers', de situatie eerder doen escaleren dan dat het bijdraagt aan een veilige situatie. De commissie-Cohen wees naar de burgemeester, maar eigenlijk had de politie in de driehoek moeten aangeven dat de noodverordening niet te handhaven zou zijn. Dan was die ook niet in die vorm afgekondigd.'

## Oefeningen

Om meer zicht te krijgen op de noodwetgeving raadt Wierenga ten slotte aan om noodverordeningen en noodbevelen ook nadrukkelijker in oefeningen op te nemen. 'Vaak blijft het hangen op de mededeling "dat een noodverordening wordt afgekondigd". Ik raad burgemeesters aan om bij een oefening over een bomruiming, hoogwater of ander thema, de concrete noodverordening uit te laten werken. Hopelijk kunnen de voorbeelden uit ons onderzoek helpen om snel tot een goed besluit te komen.'

Wouter Jong/NGB



Het onderzoek van A.J. Wierenga, C. Post en J. Koornstra is gratis te downloaden via de website van Politie en Wetenschap als PDF of eBook. <http://www.politieenwetenschap.nl/noodmaatregelen/>