



Zakboek
**Openbare orde
en veiligheid**

Inhoudsopgave

Voorwoord	8
1. Wat is er veranderd sinds de eerste druk (2010)	10
2. Inleiding	12
Openbare orde en veiligheid; begripsbepaling.....	12
Karakter van bevoegdheid: bestuursrechtelijk.....	13
Exclusieve bevoegdheid: niet mandateren of delegeren.....	14
Proportionaliteit en subsidiariteit.....	15
Verhouding tot college en raad.....	16
Locoburgemeester als volwaardige vervanger.....	17
Typen bevoegdheden op gebied van openbare orde en veiligheid.....	17
3. Algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden ..	18
Bevoegdheden op grond van Gemeentewet.....	18
Algemene bevoegdheid tot handhaving openbare orde (artikel 172).....	18
Noodbevel (artikel 175).....	21
Noodverordening (artikel 176).....	24
4. Specifieke bevoegdheden	28
Samenspraak met het Openbaar Ministerie.....	28
Preventief fouilleren (Gemeentewet, artikelen 151b en 174b). ..	29
Cameratoezicht (Gemeentewet, artikel 151c).....	33
Bestuurlijke ophouding (artikelen 154a en 176a).....	36
Bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (artikel 172a).....	38
Bevel aan ouders/verzorgers van 12-minners (artikel 172b).....	42

Toezicht op openbare samenkomsten, gemaklijkheden en inrichtingen (Artikel 174).....	43
Sluiten woning - Wet Victoria (artikel 174a).....	46
Drank- en Horecawet	49
Kinderbeschermingsmaatregelen	53
Opiumwet - Wet Damocles (Opiumwet, artikel 13b)	55
Stelsel bewaken en beveiligen	58
Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz)	60
Wet Bibob	62
Wet op de lijkbezorging	67
Wet openbare manifestaties.....	68
Wet publieke gezondheid.....	72
Wet tijdelijk huisverbod	74
5. Politiewet 2012	78
Gezag (artikel 11 Politiewet 2012).....	78
Driehoeksoverleg (artikel 13 Politiewet 2012)	79
Regionaal overleg	80
Regioburgemeesters.....	80
Beleid.....	81
Beheer.....	82
Klachten	83
Bijstand	83
Verantwoordingsplicht	83
6. Wet Veiligheidsregio's	84
Bevoegdheden planvorming	84
Bevoegdheden lokale ramp	84
Bevoegdheden bovenlokale ramp	86
Rol commissaris van de Koning.....	86
Toegang rampterrein	87
Binnentreden voor hulpverlening	87

7. Algemene Plaatselijke Verordening (APV)	90
8. Informatie-uitwisseling	94
Strafvorderlijke gegevens van het OM	94
Wet politiegegevens	95
Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ)	96
9. Wetgeving in aantocht	98
Wetsvoorstel bestrijding woonoverlast	98
Uitbreiding sluitingsmogelijkheid Opiumwet	99
Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg	99
Bijlage	
Bevoegdheden in overige wetgeving	100
Trefwoordenregister	102

Voorwoord

Als we kijken naar de openbare ordebevoegdheden van de burgemeester, dan zien we een “goed gevulde gereedschapskist”. Dat moet ook, want de problemen die in gemeenten op veiligheidsgebied spelen, zijn sterk uiteenlopend van aard en soms zeer ingrijpend voor de mensen die ermee geconfronteerd worden. Drugsoverlast, huiselijk geweld, wanordelijkheden, branden en rampen. Het is een greep uit de veiligheidsproblemen die op het pad van de burgemeester kunnen komen. Om daarbij zijn verantwoordelijkheid als de lokale veiligheidsbestuurder waar te kunnen maken, heeft de burgemeester de wettelijke bevoegdheden nodig als optreden daar om vraagt.

Van oudsher heeft de burgemeester al diverse bevoegdheden die hun grondslag vinden in algemene bepalingen in de Gemeentewet. Van recentere datum zijn daar diverse - meer specifieke - bepalingen in de Gemeentewet aan toegevoegd, zoals rond preventief fouilleren, cameratoezicht en maatregelen om (voetbal gerelateerde) overlast te beperken. Daarnaast zijn er in bijzondere wetten burgemeesterlijke bevoegdheden opgenomen voor specifieke situaties: van de Wet tijdelijk huisverbod tot de Drank- en Horecawet; van de Opiumwet tot de tot de Wet Bibob.

Dit Zakboek Openbare orde en veiligheid geeft de burgemeester, de locoburgemeester en zijn ambtelijke ondersteuning een beknopt en praktisch overzicht van de actuele bevoegdheden op het gebied van de openbare orde en veiligheid. De bevoegdheden zijn geïllustreerd met casuïstiek, zodat de werking ervan in de praktijk helder wordt. Om het zakboek overzichtelijk te houden, is ervoor gekozen om de bevoegdheden zo beknopt mogelijk te beschrijven, zonder de essentie ervan uit het oog te verliezen. Veelvuldig wordt verwezen naar de website van het Nederlands

Genootschap van Burgemeesters - www.burgemeesters.nl/
bevoegdheden - waar meer achtergronden en toelichtingen over
de genoemde bevoegdheden te vinden zijn.

De taken en bevoegdheden van de burgemeester zijn geen
statisch gegeven. Maatschappelijke omstandigheden wijzigen,
jurisprudentie vormt zich en met regelmaat verandert de
wetgeving. Zo is er op dit moment - december 2016 - een
aantal nieuwe bevoegdheden in aantocht op gebieden
zoals de Wet bestrijding woonoverlast, uitbreiding van de
sluitingsmogelijkheden in de Opiumwet en de Wet verplichte
geestelijke gezondheidszorg. Voor zover deze in behandeling zijn
bij het parlement zijn deze beschreven.

In de bijlage is een opsomming opgenomen van bevoegdheden
die niet in de publicatie zijn besproken. Meer achtergronden
over deze bevoegdheden zijn op de website van het Nederlands
Genootschap van Burgemeesters te vinden.

*Drs. A.A.M. Brok,
Voorzitter Nederlands Genootschap van Burgemeesters,
Burgemeester van Dordrecht*

1

Wat is er veranderd sinds de eerste druk (2010)?

In 2010 verscheen de eerste 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.

Cameratoezicht (blz. 33)

- Het cameratoezicht omvat ook flexibel cameratoezicht (mobiel en tijdelijk).

Preventief fouilleren (blz. 29)

- In onvoorziene en plotselinge situaties kan de burgemeester voor een korte incidentele periode een veiligheidsrisicogebied aanwijzen, zonder dat de gemeenteraad in de APV daartoe de bevoegdheid heeft verleend.

Bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (blz. 38)

- Ook first-offenders kunnen bevelen krijgen als zij de openbare orde ernstig verstoren.
- De burgemeester kan bevelen spreiden over 90 dagen binnen een tijdvak van 24 maanden.
- Een burgemeester kan tevens namens een burgemeester van een andere gemeente bevelen geven voor een gebied in die andere gemeente.
- De meldplicht kan ook vanaf een bepaalde locatie geschieden en kan betrekking hebben op een locatie in een andere gemeente.

Drank- en Horecawet (blz. 49)

- De vergunningverlening en –handhaving is op gemeentelijk niveau belegd, waarbij de burgemeester het bevoegd gezag is.

Kinderbeschermingsmaatregelen (blz. 53)

- De burgemeester kan van de Raad voor de Kinderbescherming verlangen om een verzoek tot ondertoezichtstelling aan de rechter voor te leggen, ook wanneer de Raad na zijn onderzoek tot de conclusie was gekomen om niet te opteren voor een gang naar de rechter.

Politiewet 2012 (blz. 78)

- Sinds 2012 heeft Nederland een politiebestedel met een landelijk politiekorps. Ten opzichte van het regionale politiebestedel is daardoor een groot aantal wijzigingen in de aansturing van de politie doorgevoerd.

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 verkeer in de openbare ruimte. Voor de toepassing van de bevoegdheden is het belangrijker te kijken naar verstoring of bedreiging van de openbare orde. Het gaat dan om omstandigheden waarbij direct (dreigend) gevaar voor anderen bestaat of de rechten van anderen worden of dreigen te worden aangetast. Ook die verstoring/bedreiging verschilt naar situatie en tijd: wat op de ene plaats een verstoring van de openbare orde is, wordt elders mogelijk niet zo ervaren. Bij de handhaving van de openbare orde gaat het om de zorg voor de naleving van regels, waarbij niet-naleving de rust in het openbare leven wordt verstoord.

Verstoring van de openbare orde is geen nauw omljnd begrip, al was het maar omdat altijd rekening moet worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval. Verwezen kan worden naar het arrest van de Hoge Raad van 30 januari 2007 (LJN: AZ2104), in het bijzonder rechtsoverweging 3.4.1: *“Het begrip ‘verstoring van de (openbare) orde’ in genoemde bepaling¹ is niet nader omljnd. De beantwoording van de vraag of daarvan sprake is, zal dus moeten worden beantwoord aan de hand van het normale spraakgebruik, met inachtneming van de specifieke omstandigheden van het geval. Wil van een dergelijke verstoring*

¹ Artikel 76, eerste lid, APV 's Gravenhage 1982, geplaatst in Hoofdstuk II (Openbare Orde): “Onverminderd het bepaalde in de artikelen 424, 426bis van het Wetboek van Strafrecht is het verboden, op of aan de openbare weg of in een voor het publiek toegankelijk bouwwerk op enigerlei wijze de orde te verstoren, personen lastig te vallen of te vechten.”

kunnen worden gesproken, dan zal het moeten gaan om een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte.”

In zijn conclusie voorafgaand aan voornoemd arrest, citeert de procureur-generaal de omschrijving van het begrip openbare orde van advocaat-generaal s'Jacob (1966): *“De openbare orde (...) is de normale gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats en onder de gegeven omstandigheden. Wanneer iemand zich zodanig gedraagt of anderen tot zodanig gedrag brengt, dat de gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats naar de omstandigheden abnormaal wordt, dan verstoort hij de openbare orde, ongeacht of de andere ter plaatse aanwezige personen in enig opzicht zijn tegenstanders dan wel zijn medestanders zijn.”* De openbare orde is in deze definitie een plaatsgebonden fenomeen: het gaat om de gang van het maatschappelijk leven zoals die op een bepaalde plaats, onder de omstandigheden van het moment de objectieve bestemming die de openbare ruimte op een bepaald moment heeft als normaal heeft te gelden. De procureur-generaal geeft in zijn conclusie voorafgaand aan het arrest van de Hoge Raad van 2007 het volgende voorbeeld: als op het Lange Voorhout in Den Haag een manifestatie wordt georganiseerd om de Koningin toe te juichen, dan vormt de geluidsoverlast die dat gejuich voor de omwonenden oplevert, geen verstoring van de openbare orde. Zou daarentegen sprake zijn van een plechtigheid waarbij de gevallenen uit de Tweede Wereldoorlog worden herdacht, dan vormt het maken van lawaai wél een verstoring van de openbare orde.

Karakter van bevoegdheid: bestuursrechtelijk

Openbare orde bevoegdheden zijn bestuursrechtelijke bevoegdheden (dus niet strafrechtelijk of privaatrechtelijk). Dat betekent dat zij primair een preventief en/of preparatoir (herstellend) karakter hebben en gericht zijn op het voorkómen van verstoring van de openbare orde of op het herstel daarvan. In tegenstelling

tot strafrechtelijke bevoegdheden hebben deze bevoegdheden niet het doel om te straffen. Er zijn ook bestuursrechtelijke bevoegdheden, die wel een punitief karakter hebben, zoals de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking overlast.

Het bestuursrechtelijke karakter van de bevoegdheden heeft implicaties voor de toepassing ervan. Voordat bevoegdheden in het kader van openbare orde handhaving 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 gericht zijn op individuen of concrete groepen, dan geeft de burgemeester een beschikking af. Burgers kunnen bezwaar en beroep aantekenen tegen dergelijke beschikkingen volgens de gebruikelijke bezwaar- en beroepsbepalingen op basis 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 veiligheid.² Dat impliceert dat de bevoegdheden op het vlak van openbare orde niet kunnen worden gedelegeerd aan bijvoorbeeld het college van B&W of een wethouder.

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

² Artikel 172 lid 1 en art.4 Wet veiligheidsregio's.

- 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 gemakkelikheden en samenkomsten en op voor het publiek toegankelijke gebouwen (174 lid 2),
- het sluiten van woningen wegens openbare ordeverstoring (174a),
- noodbevel (175) en
- noodverordening (176).

Wel kan de burgemeester de bevoegdheden uit de APV mandateren aan de politie.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Voor de toepassing van de bevoegdheden gelden altijd de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit: Is het doel niet te bereiken door andere en minder vergaande middelen in te zetten? In de juridische wereld zijn proportionaliteit en subsidiariteit twee centrale begrippen. Proportionaliteit betekent dat er geen middel wordt ingezet, als een minder zwaar middel passender is. Zo is het bijvoorbeeld disproportioneel om een café voor drie maanden te sluiten, op basis van een eenmalige overtreding van de terrasvergunning. Een boete lijkt in dat geval passender. Subsidiariteit betekent dat de burgemeester geen bevoegdheden inzet, als niet eerst de bevoegdheden van functionele partners zijn overwogen. Zo kan een burgemeester op basis van zijn noodbevoegdheden het spoorwegverkeer stilleggen, maar pas nadat eerst de minister van Infrastructuur en Milieu is geraadpleegd. Die minister heeft op basis van de Wet Spoorvervoer namelijk eigen bevoegdheden om het spoorvervoer stil te leggen. Die bevoegdheden gaan voor.



Verhouding tot college en raad

Het gaat in dit zakboek om de bevoegdheden van de burgemeester als zelfstandig orgaan. Inhoudelijk kan er echter raakvlak 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 is. De burgemeester legt dan achteraf uit waarom en hoe hij zijn bevoegdheden heeft ingezet. Met de gemeenteraad heeft de burgemeester een andere verhouding. De raad 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. De burgemeester legt dan ook verantwoording af aan de raad over de inzet van zijn (wettelijke) bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde.

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 kan optreden. 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.

Typen bevoegdheden op gebied van openbare orde en veiligheid

Er zijn twee typen openbare orde en veiligheidsbevoegdheden. Deze typen worden in de volgende hoofdstukken van dit zakboek behandeld. Het zijn kortweg:

- **Algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden** op basis van Gemeentewet (bijvoorbeeld de noodverordening van artikel 176 Gemeentewet)
- **Specifieke bevoegdheden** op basis van specifieke wetten (zoals bijvoorbeeld het tijdelijk huisverbod bij huiselijk geweld en het sluiten van drugspanden op basis van artikel 13b Opiumwet), op basis van specifieke artikelen in de Gemeentewet (bijvoorbeeld cameratoezicht en preventief fouilleren) of bevoegdheden die de burgemeester ontleent aan gemeentelijke verordeningen (bijvoorbeeld samenscholingsverbod, verblijfsontzeggingen, e.d. zoals vastgelegd in de APV). Voor een deel van deze specifieke bevoegdheden geldt dat de burgemeester verplicht is tot samenspraak en/of samenwerking met het Openbaar Ministerie, bijvoorbeeld bij preventief fouilleren (artikel 151b Gemeentewet) en cameratoezicht (artikel 151c Gemeentewet).

3

Algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden (Gemeentewet)

Bevoegdheden op grond van Gemeentewet

De Gemeentewet geeft een algemeen kader voor de bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid die voor een breed scala aan situaties inzetbaar zijn. 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 in de Gemeentewet vastgelegd in artikel 172. Ook de bevoegdheid tot het geven van een noodbevel (artikel 175) en de bevoegdheid tot het afkondigen van een noodverordening (artikel 176) zijn in de Gemeentewet opgenomen.

Algemene bevoegdheid tot handhaving openbare orde (artikel 172)

Artikel 172 Gemeentewet belast de burgemeester met de handhaving van de openbare orde onder gewone omstandigheden. Hoewel het hier gaat om taken die aan het bestuursorgaan burgemeester zijn toebedeeld, heeft ook de gemeenteraad taken op openbare orde en veiligheidsgebied. 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 kunnen treden beperkt. In geval in wetten bevoegdheden rechtstreeks aan de burgemeester zijn toebedeeld, is het 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.

Lid 2 van artikel 172 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 orde verstoring. Dit is feitelijk een vorm van bestuursdwang, maar dan zonder de voorwaarden uit de Algemene wet bestuursrecht. Lid 2 kan ook worden toegepast, als op een andere wijze de openbare orde kan worden gehandhaafd, bijvoorbeeld door bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden.

Het derde lid van artikel 172 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. Deze bepaling is er voor situaties waarbij er geen sprake is van overtredingen, omdat wettelijke voorschriften ontbreken, maar de burgemeester het nodig acht om in te grijpen. In deze situaties moet er acuut gevaar zijn voor de openbare orde. Als er wel wettelijke voorschriften (wetgeving, APV) zijn, dan gaan die boven de toepassing van deze lichte bevelsbevoegdheid.

De lichte bevelsbevoegdheid wordt dus gebruikt wanneer geschreven normen (zie lid 2) ontbreken. De burgemeester kan dan zelf een voorschrift opstellen gericht op één of meer personen die de openbare orde (dreigen te) verstoren. Overtreding van dit voorschrift is strafbaar, volgens artikel 184 Wetboek van Strafrecht. De bevoegdheid wordt bijvoorbeeld gebruikt voor het opleggen van verblijfsontzeggingen en gebiedsverboden wanneer deze niet in de APV zijn geregeld. De toepassingsmogelijkheden zijn echter ruimer dan dergelijke ontzeggingen en verboden.

Als de APV wel bepalingen bevat, dan zal de burgemeester daarvan gebruik moeten maken en is toepassing van de lichte bevelsbevoegdheid niet mogelijk (subsidiariteitsbeginsel). Voorts geldt dat de burgemeester de bevoegdheid slechts kan inzetten bij plotseling, 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. Het gaat met andere woorden om een *onmiddellijkheidsinstrument* dat toegepast kan worden in een situatie waarin direct ingrijpen zozeer noodzakelijk is, dat ook de waarborgen van afdeling 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet in acht kunnen worden genomen. In tegenstelling tot het noodbevel of de noodverordening (artikel 175 en 176 Gemeentewet) mag de burgemeester bij de toepassing van artikel 172 lid 3 geen inbreuk maken op overige wetgeving.

Wanneer er ordeverstoringen van meer dan plaatselijke betekenis zijn of ernstige vrees daarvoor bestaat, dan kan de commissaris van de Koning aan de betrokken burgemeester(s) aanwijzingen geven ter handhaving van de openbare orde. Dit gebeurt zoveel mogelijk na overleg met de burgemeester(s). Het gezag gaat in dergelijke situaties niet over naar de commissaris, maar deze kan de burgemeester(s) wel aanwijzingen geven die de burgemeester dan in zijn gezagsuitoefening moet meenemen.

Casus

Voetbalhooligans

De burgemeester kan op basis van Gemeentewet, artikel 172, lid 3 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

Overlastgevende hond wordt overgebracht naar asiel

De burgemeester van de toenmalige gemeente Zeevang laat op basis van zijn bevelsbevoegdheid in Gemeentewet, artikel 172, lid 3 een hond overbrengen naar het asiel, nadat deze meerdere malen dorpsbewoners heeft gebeten. De eigenaar wil de hond terug. Hij wordt door de voorzieningenrechter in het ongelijk gesteld.

Op www.burgemeesters.nl/algemeen:

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

Noodbevel (Artikel 175)

Het noodbevel van artikel 175 Gemeentewet mag alleen in uitzonderlijke situaties worden toegepast. De burgemeester kan het noodbevel inzetten als er sprake is van oproer, wanordelijkheden, rampen of zware ongevallen of de vrees daartoe bestaat. Alleen in die buitengewone omstandigheden is de burgemeester bevoegd om alle bevelen te geven die hij nodig acht ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. Deze maatregel mag worden toegepast wanneer het gaat om een *bepaald* aantal personen of organisaties. Gaat het om een *onbepaald* aantal personen (“een ieder”), dan is een noodverordening het geschikte middel (artikel 176 Gemeentewet). Een noodbevel kan wel dienen als overbrugging naar een noodverordening.

De maatregelen mogen niet verder strekken dan strikt noodzakelijk is (proportionaliteit) en minder ingrijpende bevoegdheden moeten tekortschieten (subsidiariteit). De inhoud van het noodbevel kan enkele grondrechten inperken. Via een noodbevel kunnen de vrijheid van godsdienst (artikel 6 Grondwet), de vrijheid van meningsuiting (artikel 7, lid 3 Grondwet) en de vrijheid van vergadering en betoging (artikel 9 Grondwet) worden ingeperkt. Het is in principe niet toegestaan van de privacy waarborg uit artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM af te wijken, maar dit gebeurt in de praktijk wel. Niet opvolgen van een noodbevel is een misdrijf (artikel 184 Wetboek van Strafrecht).

Casus

Floating Party 2.0

De burgemeester van Teylingen legt een noodbevel op aan mogelijke bezoekers van de Floating Party in Warmond. Voor dit social media event is geen vergunning aangevraagd en er bestaat ernstige vrees voor openbare orde verstoringen. Een grote groep mensen met alcoholhoudende dranken bevindt zich bij een dergelijke party op motor- en opblaasboten die naast elkaar drijven op het water. Hierdoor wordt de hulpverlening ernstig belemmerd. In afwijking van en in aanvulling op bestaande wettelijke voorschriften wordt het noodbevel gegeven, waarbij schippers worden opgedragen om zich elders te vervoegen.

Casus

Vrees voor ernstige ordeverstoring

Een groep jongeren verstoort al enkele weken de openbare orde in een woonwijk in Maassluis. De gedragingen bestaan uit vernielingen van gemeentegoederen, voertuigen van bewoners, ramen van woningen, alsmede het intimideren, en verleiden tot escalaties; de bewoners van de betreffende woonwijk zullen de verstoring niet langer meer accepteren. De burgemeester van Maassluis stelt een noodbevel in omdat er vrees bestaat voor

ernstige ongeregelde heden. 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 festivalgebied drones op of aan de openbare weg voor handen 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. De flat 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 de functie.

Op www.burgemeesters.nl/noodbevel:

- Wetstekst
- Beschrijving van de casus
- Schematisch overzicht van de verschillen tussen noodbevel en noodverordening
- Voorbeelden van noodbevelen
- Interviews met burgemeesters over gebruik noodbevel
- Jurisprudentie, verwijzingen en bronnen

Noodverordening (Artikel 176)

De noodverordening (artikel 176 Gemeentewet) is een algemeen verbindend voorschrift voor een onbepaald aantal personen (“een ieder”) in buitengewone omstandigheden. Is in een gebied een noodverordening van kracht omdat er rellen worden verwacht, dan valt bijvoorbeeld ook degene die daar alleen zijn hond komt uitlaten onder het regime van de noodverordening.

De noodverordening maakt beperking van bepaalde grondrechten mogelijk, waardoor terughoudend wordt omgegaan met het toepassen van een noodverordening. Zie de beschrijving van het noodbevel. De noodverordening heeft bijvoorbeeld betrekking op ontruiming van gebouwen en gebieden, acuut gevaar, dijkdoorbraken, bommeldingen, grote natuurbranden, afbakening van rampterreinen etc. In kritieke situaties kan ook journalisten verboden worden om een gebied te betreden, mits dit voldoet aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Dit betekent in acute noodsituaties dat zij - waar mogelijk onder begeleiding - nog in staat moeten worden gesteld om het gebied te kunnen betreden. De noodverordening wordt ingevolge artikel 176, lid 2 direct na bekendmaking ter kennis gebracht van de gemeenteraad, van de commissaris van de Koning en van de Hoofdofficier van Justitie. Zodra de buitengewone omstandigheden die tot de noodverordening noopten zijn opgeheven, dient de burgemeester alle voorschriften weer in te trekken (artikel 176, lid 7).

De noodverordening moet door de gemeenteraad worden bekrachtigd. Zolang de raad de noodverordening nog niet bekrachtigd heeft, kan de commissaris van de Koning de werking van de noodverordening opschorten. De noodzaak tot bekrachtiging geldt niet voor een noodverordening die inmiddels is verlopen of tussentijds is ingetrokken. Uiteraard blijft de verantwoordingsplicht van de burgemeester naar de raad wel gelden.

Niet-naleving van de voorschriften uit de noodverordening is een overtreding (artikel 443 Wetboek van Strafrecht).

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. De noodverordening betekent 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 het 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, genoemd in artikel 2, leden 1 en 2, 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 Ajax-supporters en supporters van andere clubs, met uitzondering van supporters van Go Ahead Eagles. Op de wedstrijddag geldt een uitzondering voor Ajax-supporters die via de combiregeling de wedstrijd bezoeken en in het bezit zijn van een geldig plaatsbewijs voor de wedstrijd.

Op www.burgemeesters.nl/noodverordening:

- Wetstekst
- Beschrijving van de casus
- Schematisch overzicht van de verschillen tussen noodbevel en noodverordening
- Voorbeelden van noodverordeningen
- Interviews met burgemeesters over gebruik noodverordening
- Jurisprudentie, verwijzingen en bronnen

4

Specifieke bevoegdheden

In dit deel van het Zakboek openbare orde en veiligheid komen bevoegdheden aan de orde die bedoeld zijn voor specifieke situaties. Het betreffen zowel bevoegdheden op grond van de Gemeentewet als op grond van andere wetgeving. Achtereenvolgens gaat het om de volgende bevoegdheden:

Op grond van de Gemeentewet:

- preventief fouilleren (artikel 151b jo 174b);
- cameratoezicht (artikel 151c);
- bestuurlijke ophouding (artikel 154a jo 176a);
- bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (artikel 172a);
- bevel aan ouders/verzorgers van 12-minners (artikel 172b);
- toezicht op openbare samenkomsten, vermakelijkheden en inrichtingen (artikel 174);
- sluiten woningen wegens overlast (artikel 174a).

Op grond van andere wetgeving:

- Drank- en Horecawet;
- Kinderbeschermingsmaatregelen;
- Opiumwet;
- Stelsel bewaken en beveiligen;
- Wet Bibob;
- Wet Bopz;
- Wet op de lijkbezorging;
- Wet openbare manifestaties;
- Wet publieke gezondheid;
- Wet tijdelijk tuisverbod.

Samenspraak met het Openbaar Ministerie

Een deel van de 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, na overleg met de officier van justitie in het driehoeksoverleg de periode moet vaststellen waarin gebruik wordt gemaakt van cameratoezicht. Hetzelfde geldt voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied waarbinnen de politie kan overgaan tot preventief fouilleren. 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 tot afstemming met de officier van justitie te komen, zodat het vervolgingsbeleid aansluit op de maatregelen die de burgemeester heeft getroffen.

Preventief fouilleren (Gemeentewet, artikelen 151b en 174b)

Ter handhaving van de openbare orde kan de gemeenteraad aan de burgemeester de bevoegdheid verlenen om veiligheidsrisicogebieden in de gemeente aan te wijzen. Een veiligheidsrisicogebied is een gebied dat naar bestemming of vast gebruik voor iedereen toegankelijk is, met een hoog risico op geweldsdelicten en dreigingen met vuurwapens, zoals:

- concentraties van uitgaansgelegenheden, die uit het oogpunt van openbare orde en veiligheid een bijzondere gevaarstelling met zich meebrengen,
- (sport-)evenementen en manifestaties met een verhoogd risico voor de openbare orde en veiligheid,
- gebieden met een voortdurende drugsoverlast.

Binnen een veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie de politie gelasten tot preventief fouilleren op verboden wapenbezit. De politie kan dan personen fouilleren zonder dat een concrete verdenking tegen de persoon in kwestie bestaat. Daarmee is preventief fouilleren eerder een controlemiddel ter

voorkoming van (gewelds)misdrijven in een gebied en wijkt het af van het gangbare uitgangspunt dat slechts bij verdenking in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering opsporingshandelingen op burgers van toepassing zijn.

Behoudens specifieke locaties zoals luchtvaartterreinen en de centrale stations in de vier grote steden is preventief fouilleren enkel mogelijk binnen een veiligheidsrisicogebied. Artikel 151b Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen wanneer de openbare orde wordt verstoord of dreigt te worden verstoord door de aanwezigheid van wapens. De gemeenteraad legt de bevoegdheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen vast in de APV.

De burgemeester heeft overleg met de officier van justitie voordat hij een dergelijk gebied aanwijst. Bovendien moet de burgemeester het aanwijzingsbesluit goed motiveren (proportionaliteit en subsidiariteit) en schriftelijk nemen. De aanwijzing mag niet langer en voor een groter gebied gelden dan voor de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is. Dat kan één dag zijn, bijvoorbeeld wegens een specifieke voetbalwedstrijd. Het kan ook een half jaar of een jaar zijn, bijvoorbeeld in een uitgaansgebied. In deze veiligheidsrisicogebieden kan de officier van justitie vervolgens een last verlenen om alle personen te fouilleren en bagage en auto's te doorzoeken op wapens. In de last is aangegeven op welke tijden en op basis van welke feiten de politie mag fouilleren. Dit houdt in dat de politie - indien nodig geacht - op bevel van de dienstdoende officier van justitie kan overgaan tot preventief fouilleren.

De gemeente moet het besluit van de burgemeester vooraf bekendmaken. Tegen het besluit staat bezwaar en beroep open voor belanghebbenden als bewoners, eigenaren van bedrijven, exploitanten en werknemers. (Regelmatige) bezoekers zijn geen belanghebbenden. Voor een ieder is het verplicht het bevel tot

preventief fouilleren op te volgen. Wel kan men in beroep gaan tegen een dergelijk bevel. Bij het aantreffen van verboden wapens geldt de reguliere vervolging op basis van de Wet wapens en munitie.

Onvoorziene spoedeisende situaties

In 2014 zijn de mogelijkheden om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen verruimd voor onvoorziene spoedeisende situaties. De burgemeester kan dan, na overleg met de officier van justitie, op grond van artikel 174b Gemeentewet voor maximaal 12 uur een veiligheidsrisicogebied aanwijzen, zonder dat dit in de APV is vastgelegd. Zo nodig mag dit mondeling. De officier van justitie kan vervolgens voor diezelfde periode mondeling aan de politie toestemming tot fouilleren geven. De burgemeester moet een dergelijke mondelinge gebiedsaanwijzing daarna zo spoedig mogelijk alsnog op schrift stellen en bekendmaken. Deze verruiming van het preventief fouilleren kan bijvoorbeeld worden ingezet in een doorgaans rustige gemeente bij een gearrangeerde vechtpartij tussen rivaliserende groepen of een dreigende confrontatie tussen voetbalhooligans in de buurt van een treinstation.

Casus

Spoedeisend veiligheidsrisicogebied Terneuzen

De burgemeester wijst op basis van artikel 174b van de Gemeentewet voor de duur van 12 uur het centrum van de gemeente aan als veiligheidsrisicogebied. Hij besluit daartoe op basis van politie-informatie over het dreigingsniveau en na overleg met de driehoek. Aanleiding is een uitspraak van de rechter, waardoor de voorlopige hechtenis van verdachten van schietpartijen onmiddellijk wordt opgeheven. De kans bestaat dat zij naar Terneuzen terugkeren. Direct volgend op de spoedeisende aanwijzing volgt een regulier veiligheidsrisicogebied overeenkomstig Gemeentewet artikel 151b en het bepaalde in de APV.

Casus

Tijdelijk veiligheidsrisicogebied Enschede vanwege demonstraties

Diverse groeperingen hebben een demonstratie tegen de komst van een AZC aangekondigd, waarna andere groeperingen oproepen tot tegendemonstraties en tot versterking van de demonstraties. Voorts zijn er signalen dat Nederlandse en Duitse voetbalsupporters op de dag van de demonstratie in Enschede de confrontatie zullen zoeken. De burgemeester vreest ernstige versterking van de openbare orde en kondigt een noodverordening af. Volgens politie-informatie is het zeer aannemelijk dat de tegendemonstranten wapens zullen meenemen, waardoor de openbare orde ernstig verstoord kan worden. Daarop wijst de burgemeester op basis van artikel 151b van de Gemeentewet en de APV het demonstratiegebied aan als veiligheidsrisicogebied voor een periode van twee dagen.

Casus

Veiligheidsrisicogebied Dordrecht

In delen van Dordrecht is sprake van aantasting van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens. De burgemeester wil het wapenbezit terugdringen en op advies van de politie en na overleg in de driehoek besluit hij delen van het centrum en een aangrenzende woonwijk aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. De aanwijzing geldt voor een periode van een jaar.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/fouilleren:

- Wetstekst
- Beschrijvingen en documentatie over de casus
- Verwijzingen en bronnen

Cameratoezicht (Gemeentewet, artikel 151c)

In de Gemeentewet is opgenomen dat gemeenten op openbare plaatsen toezicht kunnen houden met camera's. Artikel 151c bepaalt dat de gemeenteraad aan de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen om camera's te plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde. Deze bevoegdheid wordt vastgelegd in de APV. In het driehoeksoverleg moet worden afgestemd over welke periode gebruik wordt gemaakt van cameratoezicht (artikel 151c lid 2).

Veel gemeenten maken inmiddels gebruik van cameratoezicht, bijvoorbeeld in uitgaansgebieden, de omgeving van het station, winkelgebieden en gebieden met drugsgerelateerde criminaliteit. Het plaatsen van de camera's is altijd bedoeld als preventief middel en niet voor de opsporing van strafbare feiten. De opsporing van strafbare feiten is het domein van de officier van justitie, waarbij andere wet- en regelgeving geldt. Dat neemt niet weg dat camerabeelden soms bruikbare informatie bevatten voor opsporingsonderzoek en daarvoor onder voorwaarden ook mogen worden gebruikt. Cameratoezicht mag geen ongeoorloofde inbreuk op de privacy veroorzaken. Daarom is gemeentelijk cameratoezicht gereguleerd en is het alleen mogelijk als:

- dit nodig is in het belang van de handhaving van de openbare orde (op basis van een veiligheidsanalyse);
- het besluit voor een afgebakende periode en voor een beperkt openbaar gebied geldt;
- na afloop wordt beoordeeld of de maatregel effectief was,
- de maatregel proportioneel is;
- de maatregel voldoet aan de vereiste subsidiariteit (geen betere alternatieven voor handen);
- de aanwezigheid van camera's kenbaar is voor iedereen die binnen het bereik van de camera's is.

De politie is de beheerder van de camerabeelden, die maximaal 4 weken bewaard mogen blijven. De politie hoeft geen apart reglement voor het register van camerabeelden te hebben.

Mobiel en tijdelijk cameratoezicht

De regelgeving rond cameratoezicht in het openbaar gebied beperkt zich sinds 2016 niet langer tot de inzet van vaste camera's. Ook mobiel en tijdelijk cameratoezicht vallen onder de regelgeving. Flexibel cameratoezicht heeft grote voordelen: tijdswinst, maatwerk, inspelen op verplaatsing van overlast, etc. De burgemeester wijst, nadat de gemeenteraad hem die bevoegdheid heeft verleend, een gebied aan waarbinnen mobiele camera's kunnen worden geplaatst of verplaatst. Dat gebied mag niet groter zijn dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde. De burgemeester trekt de gebiedsaanwijzing in als het cameragebruik niet meer nodig is.

Publiek-privaat cameratoezicht

Bedrijventerreinen en winkelcentra worden beveiligd met camera's die het initiatief zijn van zowel publieke als private partners. Kenmerkend hierbij is dat niet alleen het eigen terrein maar doorgaans ook de openbare ruimte, zoals de openbare weg en de toegangsweg tot een bedrijvenpark wordt gefilmd. Dat gebeurt niet alleen vanuit het oogpunt van het handhaven van de openbare orde, maar ook voor het beveiligen van personen en goederen die zich op het bedrijventerrein bevinden. Zowel de gemeente, de politie als private partners zijn bij publiek-privaat cameratoezicht betrokken. Naast artikel 151c Gemeentewet is ook de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing.

Casus

Verlenging cameratoezicht Eindhoven

De burgemeester van Eindhoven verlengt het cameratoezicht in het centrum van Eindhoven met twee jaar. Aanleiding hiervoor is een evaluatie waaruit blijkt dat de inzet van cameratoezicht substantieel heeft bijgedragen aan het terugdringen van incidenten en opsporen van criminele activiteiten. In het centrum hangen 29 camera's. Cameratoezicht wordt onder meer ingezet ter ondersteuning van de politie op uitgaansavonden,

voetbalwedstrijden en grote evenementen (crowd control). Cameratoezicht wordt in het centrum ook ingezet ter ondersteuning van de afdeling Stadtoezicht, bijvoorbeeld in geval van vernielingen of verkeerd geparkeerde voertuigen. Daarnaast worden de camera's gebruikt om specifiek toezicht te houden, zoals het uitkijken naar de handel in drugs.

Casus

Flexibel cameratoezicht Utrecht

In de gemeente Utrecht zijn reeds 78 camera's in het kader van de handhaving van de openbare orde. Aanvullend start de gemeente eind 2016 met een proef met 3 flexibele camera's, zodat sneller gehandeld kan worden op actuele problemen op uiteenlopende locaties. De camera's moeten o.a. een bijdrage leveren aan de veiligheid bij de jaarwisseling. De proef met flexibel inzetten van camera's is voor de duur van een jaar, waarbij per (flexibele) locatie maximaal voor drie maanden een camera zal worden ingezet.

Casus

Cameratoezicht Ede

De gemeente Ede is een van de eerste gemeenten die camera's gebuikt om toezicht te houden in bepaalde gebieden. Het doel van cameratoezicht is het terugdringen van diefstal uit/vanaf motorvoertuigen, geweld, bedreiging en mishandeling en vernieling (vandalisme). In 2011 is het cameratoezicht geëvalueerd. Uit de evaluatie komt naar voren dat het aantal incidenten sinds de camerabewaking verminderd is. Het veiligheidsgevoel onder bewoners en bezoekers is toegenomen. Cameratoezicht is volgens betrokkenen een goede ondersteuning in combinatie met andere maatregelen.

Casus

Vast en tijdelijk cameratoezicht Almere

Sinds 2008 kent Almere cameratoezicht als onderdeel van

diverse maatregelen om criminaliteit terug te dringen en de leefbaarheid te verbeteren. Beoogd resultaat is minder sociale- en fysieke overlast, verbeterd veiligheidsgevoel, verhoogde pakkans, voorkomen van strafbare feiten en het verhogen van de leefbaarheid. De camerabeelden worden zeven dagen per week door observanten uitgekeken in een speciale toezichtcentrale. De politie heeft de operationele regie over het toezicht en is een groot deel van de tijd aanwezig in de centrale. Het beeldmateriaal wordt veertien dagen opgeslagen en vervolgens automatisch overschreven. Aanvullend heeft Almere in een aantal gebieden tijdelijk cameratoezicht.

Op www.burgemeesters.nl/cameratoezicht:

- Wetstekst
- Handreiking cameratoezicht van het CCV
- Verwijzingen en bronnen
- Achtergrondinformatie over de casus

Bestuurlijke ophouding (artikelen 154a en 176a)

Voor de start van het Europees voetbalkampioenschap EK2000, dat in Nederland plaatsvond, is de mogelijkheid tot bestuurlijke ophouding gecreëerd. De burgemeester heeft de mogelijkheid om hiermee een verstoring van de openbare orde te voorkomen of te beëindigen. Bij bestuurlijke ophouding kan de burgemeester groepen personen maximaal 12 uur laten vasthouden of insluiten. Omdat het hier gaat om een vrijheidsbenemende maatregel moet bestuurlijke ophouding aan een groot aantal voorwaarden voldoen, die zijn omschreven in artikelen 154a en 176a Gemeentewet. Deze voorwaarden maken de toepassing van het instrument moeilijk, waardoor het tot heden slechts één maal feitelijk is toegepast.

De bevoegdheid voor bestuurlijke ophouding kan op twee manieren worden toegepast:

- Wanneer de gemeenteraad daartoe heeft besloten dat het middel ingezet kan worden: Artikel 154a bepaalt dat de gemeenteraad via een bepaling in de APV aan de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen om groepen personen op te houden.
- 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 Gemeentewet. Bijvoorbeeld wanneer een noodbevel of noodverordening niet wordt nageleefd, dan zou een burgemeester op basis van dit artikel het instrument kunnen inzetten.

Het Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding geeft nadere voorschriften voor de locatie van de ophouding. Zo moet de ophoudingsplaats beschikken over toiletten, moet er gelegenheid zijn om te telefoneren en moet 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 supportersgroepen, 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

was en gaan in beroep. In beroep blijkt dat de noodverordening onvoldoende bekend is gemaakt, waardoor ook het besluit tot bestuurlijke ophouding een wettelijke grondslag ontbeert. Daarnaast merkt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 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 en 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 Afdeling te allen tijde dient vooraf te gaan aan de toepassing van bestuurlijke ophouding.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/ophouding:

- Wetstekst
- 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 (artikel 172a)

De burgemeester heeft een bevelsbevoegdheid om op te treden tegen mensen die individueel of groepsgewijs de openbare orde verstoren of daarbij een leidende rol spelen. Het betreft hier zowel de bestrijding van voetbalvandalisme als andere vormen van overlast zoals rond evenementen (kermis, Koningsdag, Oud & Nieuw, etc.), bij wijkoverlast en bij uitgaansgeweld. Voor first-offenders geldt de restrictie dat het moet gaan om

ernstige verstoring van de openbare orde, zoals bijvoorbeeld het gooien van stenen of vuurwerk naar de politie of naar supporters van de tegenpartij. Voor mensen die herhaaldelijk de openbare orde verstoren, geldt deze restrictie niet.

De burgemeester kan tevens een bevel geven aan een persoon aan wie door een private organisatie (KNVB, Betaald Voetbal Organisatie) een sanctie (bijvoorbeeld een stadionverbod) is opgelegd wegens gedrag, dat bij de burgemeester de ernstige vrees doet ontstaan dat die persoon de openbare orde zal verstoren. Daarmee strekt het privaatrechtelijke (stadion)verbod zich uit tot een groter gebied in de gemeente.

Het bevel kan de volgende vormen hebben:

- 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 drie maanden vaststellen en maximaal drie maal verlengen, waarmee de totale periode twaalf maanden kan bestrijken. Ook is er de mogelijkheid om het bevel te spreiden over in totaal 90 dagen in een tijdvak van 24 maanden. De burgemeester kan een bevel tussentijds aanpassen, intrekken of aan betrokkene ontheffing verlenen.

Het bevel kan betrekking hebben op personen die in een andere gemeente de openbare orde verstoren, bijvoorbeeld voetbalhooligans die uitwedstrijden bezoeken. De burgemeester kan dan een burgemeester van een andere gemeente verzoeken om deze persoon tevens namens hem een overeenkomstig bevel te geven. De burgemeester zendt een afschrift van het bevel dat hij namens een andere burgemeester heeft gegeven, aan die

burgemeester. Wanneer een burgemeester een meldplaats in een andere gemeente vaststelt, dan stuurt hij tijdig een afschrift van het bevel tot melding aan de burgemeester van die gemeente.

Gedragsaanwijzing voor de officier van justitie

Het gaat te ver om in het kader van dit zakboek in te gaan op de bevoegdheden van de officier van justitie, maar in de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast is een bevoegdheid aan de officier van justitie toegekend, die beperkend werkt op de bevelsbevoegdheid van de burgemeester in deze wet. De officier van justitie kan namelijk een gedragsaanwijzing opleggen aan verdachten van strafbare feiten waarmee de openbare orde in het geding was. Deze gedragsaanwijzing betreft een omgevingsverbod, een contactverbod en een mogelijke meldingsplicht. De burgemeester kan niet aan iemand voor hetzelfde gebied een omgevingsverbod opleggen als al een gedragsaanwijzing van de officier van justitie voor betrokkene geldt.

Casus

Gebiedsontzegging binnenstad Leeuwarden

De burgemeester van Leeuwarden heeft op grond van artikel 172a iemand een bevel opgelegd om zich drie maanden niet in het centrum van de stad te bevinden. De burgemeester hanteert daarbij het beleid zoals neergelegd in de beleidsregels overlast. De persoon in kwestie was betrokken 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 verschillende 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 plaatsvonden. 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

De burgemeester van Den Haag legt op grond van artikel 172a van de Gemeentewet een gebiedsverbod op aan een overlast gevende voetbalsupporter. Dit gebiedsverbod houdt in dat de persoon op dagen dat het Nederlands Elftal wedstrijden speelt in het kader van het Europees Kampioenschap voetbal 2012 vanaf vijf uur voor, tot vijf uur na iedere wedstrijd zich niet mag begeven in een bepaald gebied waar de wedstrijden op grote schermen te volgen zijn. De burgemeester is bevoegd om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde, aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven zich niet te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente. De persoon behoort volgens de politie tot de harde kern supporters van ADO Den Haag en heeft in het verleden gezorgd voor verstoring van de openbare orde.

Casus

Groepsverbod in kader Top 600-aanpak

De gemeente Amsterdam hanteert een zogenoemde 'Top 600-lijst' van personen die in de afgelopen vijf jaar 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 jaar voor in 298 mutaties (vernietiging, in geparkeerde auto's kijken, scooteroverlast, intimiderend gedrag, geluidsoverlast, recalcitrant gedrag, etc.). De burgemeester legt hem op grond van artikel 172a voor een bepaald gebied een groepsverbod op, waarbij hij zich met niet meer dan twee andere personen zonder redelijk doel in het aangegeven gebied mag begeven.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/ bevelenoverlast:

- Wetstekst
- Handreiking Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast
- Rapport evaluatie voetbalwet
- Jurisprudentie, verwijzingen en bronnen
- Nadere documentatie over de casus
- Jurisprudentie

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

De burgemeester heeft op basis van artikel 172b van de Gemeentewet de mogelijkheid om aan ouders van kinderen tot 12 jaar een bevel te geven. Het betreft kinderen die herhaaldelijk alleen of in groepsverband de openbare orde hebben verstoord en de burgemeester ernstige vrees heeft voor verdere verstoring. Het bevel geldt niet voor first-offenders. De burgemeester kan aan de ouders van deze kinderen het bevel geven om ervoor zorg te dragen dat:

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

De burgemeester mag het bevel ten hoogste voor de duur van drie maanden geven en kan het bevel tussentijds aanpassen, intrekken of aan betrokkene 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) is deze nog niet toegepast.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/12minners:

- Wetstekst
- Circulaire 12-minners

Toezicht op openbare samenkomsten, gemakkelijkheden en inrichtingen (Artikel 174)

Artikel 174 Gemeentewet belast de burgemeester met het toezicht op voor het publiek openstaande gebouwen en erven, openbare samenkomsten en gemakkelijkheden met het oog op veiligheid en gezondheid. De reguliere functie en gebruik van een gelegenheid is daarbij relevant. Een restaurant waar een besloten feest plaatsvindt, is dus ook een voor het publiek openstaand gebouw. Voorbeelden van openbare gemakkelijkheden en inrichtingen:

- openbare gemakkelijkheden en samenkomsten: kermis, braderie, (pop)festival, (voetbal)wedstrijd, optocht (geen demonstratie) en (vierdaagse) wandeltocht, persconferentie, etc.;
- openbare inrichtingen en erven: winkel, bank, bioscoop, theater, restaurant, café, terras horecabedrijf, hotel, discotheek, coffeeshop, seksinrichting, sisha lounge, maar ook de voor publiek toegankelijke delen van bijvoorbeeld gemeentehuis, provinciehuis, rechtbank en museum.

Het begrip toezicht is ruimer dan de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Onder toezicht wordt verstaan:

- toezicht op naleving van wettelijke voorschriften (artikel 5:11 Algemene wet bestuursrecht);
- het geven van bevelen die nodig zijn voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid, bijvoorbeeld het sluiten van inrichtingen of het stoppen van gemakkelijkheden op grond van een brandgevaarlijke situatie;
- toezicht op de uitvoering van verordeningen, waaronder de APV.

In acute veiligheidssituaties kan de burgemeester onverwijld ingrijpen. In minder acute situaties zal hij eerst een waarschuwing moeten geven. Een burgemeester kan bijvoorbeeld beslissen om een café te sluiten indien de voorschriften betreffende de sluitingstijden meermalen niet worden nageleefd. Dit bevel kan worden gehandhaafd door middel van bestuursdwang of dwangsom op basis van artikel 125 lid 3 Gemeentewet. Zowel het bevel als de bestuursdwangbeschikking staan open voor bezwaar en beroep. Bij het geven van een bevel moet de burgemeester de volgende voorwaarden in acht nemen:

- er moeten geen wettelijke regelingen of gewone middelen voor handen zijn op grond waarvan hij kan optreden;
- het bevel mag niet in strijd zijn met hogere wetgeving;
- de bedreiging van de veiligheid of gezondheid moet concreet en acuut zijn;
- bij de motivering (schriftelijk; bij grote spoed eventueel later op te stellen) moeten de overwegingen vermeld zijn en;
- er moet een einddatum aan het bevel verbonden zijn.

Het enkele feit dat er illegale/criminele activiteiten plaatsvinden in een openbare inrichting is onvoldoende reden voor een bevel door de burgemeester. Het bevel moet namelijk gericht zijn op herstel van de veiligheid en/of gezondheid en heeft geen betrekking op criminaliteitsbestrijding. Gokken en handel in verdovende middelen zijn wel aantastingen van de openbare orde en veiligheid, waarbij burgemeesterlijke bevelen wel mogelijk zijn. Voor overige delicten geldt dat de burgemeester niet bevoegd is om op te treden; vervolging van strafbare feiten is de verantwoordelijkheid van de officier van justitie.

Casus

Illegale gokpartijen Eindhoven

De burgemeester van Eindhoven sluit op grond van artikel 174 (toezicht op openbare gemakkelikheden en inrichtingen) een gebouw waarvoor eerder een exploitatievergunning was afgegeven

voor het exploiteren van een horecabedrijf/ontmoetingsruimte. Uit een proces-verbaal van de politie blijkt dat er op grote schaal illegale gokactiviteiten, heling en diverse andere illegale activiteiten plaatsvinden. Dit leidt tot overlast voor de woonomgeving als gevolg van gedragingen van bezoekers van de stichting.

Casus

Sluiting voor publiek toegankelijke ruimten na vondst asbest

Begin 2012 heeft de burgemeester van Haarlem de onmiddellijke sluiting bevolen van een passage in winkelcentrum Schalkwijk nadat aldaar asbest was aangetroffen. De asbest vormt een ernstige bedreiging voor de veiligheid en de gezondheid van het publiek in het winkelcentrum alsmede het aldaar werkzame personeel. De Vereniging van Eigenaren vindt de maatregel disproportioneel. De burgemeester betoogt dat gezien de ruimte en de plek een gedeeltelijke afsluiting van de passage niet haalbaar was. Daarnaast werd onder tijdsdruk gewerkt, zodat nader onderzoek naar andere mogelijkheden geen optie was. Beroep en hoger beroep van de VvE worden ongegrond verklaard.

Casus

Sluiting café na schietpartij

Na een schietpartij bij een café sluit de burgemeester van Leiden het café voor twee weken in afwachting van verder recherche-onderzoek. Tijdens deze periode is de eigenaar betrokken bij een drugsdelict en worden de daders van de schietpartij opgepakt. De burgemeester verlengt de sluitingsperiode om nader sporen-onderzoek mogelijk te maken. In een bestuurlijke rapportage van de politie komt naar voren dat er rondom het café al jaren overlast is. Uit de kentekens van de geparkeerde voertuigen blijkt dat het café regelmatig wordt bezocht door personen die vaak in het buitenland verblijven. Het café is genoemd in een onderzoek naar de internationale handel in harddrugs. Acht van de tien direct na de schietpartij in het café aangetroffen personen hebben antecedenten op het terrein van geweld, mensenhandel,

bedreiging, overvallen, gekwalificeerde vermogensdelicten en/of verkeersmisdrijven. De burgemeester stelt zich op het standpunt dat zich een gewettigde vrees voordoet dat het café een gevaar oplevert voor de openbare orde, veiligheid en zedelijkheid. Hij sluit het café definitief en trekt de Drank- en Horecaverunning en de kansspelautomatenvergunning in.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/toezicht:

- Wetstekst
- Jurisprudentie, verwijzingen en bronnen

Sluiten woning - Wet Victoria (artikel 174a)

De Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet) geeft de burgemeester de bevoegdheid tot sluiting van een woning, of een *niet* voor het publiek toegankelijk lokaal bij verstoring van de openbare orde rond die woning door gedragingen in die woning of dat lokaal. Sluiting van de woning of het lokaal (en bijbehorend erf) is slechts mogelijk in situaties waarin sprake is van overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate worden bedreigd. Door de wetgever is daarbij gedacht aan overlast die wat betreft de risico's voor de omgeving te vergelijken is met drugsoverlast. Voorbeelden zijn voortdurend bezoek van verslaafden, handel in verdovende middelen, heling, prostitutie etc., voor zover deze te relateren zijn aan de woning. Het gaat niet alleen om daadwerkelijke overlast, maar tevens om ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde, bijvoorbeeld omdat de bewoner in een vorige woning voor overlast heeft gezorgd en er aanwijzingen zijn dat hij de huidige woning op dezelfde wijze zal gebruiken (lid 2).

De bevoegdheid tot het sluiten van een woning is een zeer zware bevoegdheid, die inbreuk maakt op persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet) en op het huisrecht van de bewoners (artikel 12

Grondwet). De praktijk wijst uit dat deze bevoegdheid de afgelopen jaren, mede door de strenge voorwaarden, minder wordt toegepast. Net als voor alle bevoegdheden geldt, moet de burgemeester in de praktijk ook hier eerst proberen om de overlast met andere, minder ingrijpende middelen, een halt toe te roepen. Een voorbeeld van een minder ingrijpend middel is buurtbemiddeling, een methode om buurtgenoten die onderling problemen hebben weer met elkaar in gesprek te brengen. Daarnaast heeft het college van Burgemeester en Wethouders op grond van artikel 17 Woningwet de mogelijkheid om een gebouw, open erf of terrein te sluiten indien sprake is van bedreiging van de leefbaarheid of er gevaar voor de gezondheid of de veiligheid is. Het college kan de uitvoering ervan mandateren aan de burgemeester.

Het bevel om de woning te sluiten is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep openstaat voor de bewoner (of een andere belanghebbende). De burgemeester moet betrokkene eerst waarschuwen en op de hoogte stellen van de geconstateerde overlast, alvorens hij kan besluiten tot sluiting. Bovendien moet betrokkene bij het besluit binnen een te bepalen termijn in de gelegenheid worden gesteld om de overlast te beëindigen, tenzij er sprake is van spoedeisende sluiting.

Uit de jurisprudentie blijkt onder meer dat de burgemeester:

- aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens aannemelijk moet maken dat zich in de woning of op het daarbij behorende erf ernstige gedragingen voordoen en dat daardoor verschillende soorten ernstige overlast zich met grote regelmaat en langdurig voordoen;
- deugdelijk moet motiveren waaruit die verwachte verstoring blijkt;
- geluidsoverlast ‘in de zin van burengerucht’ onvoldoende ernstige vorm van overlast is om een woningsluiting te kunnen rechtvaardigen.

Een praktisch knelpunt is de zorgplicht die de burgemeester heeft voor de bewoners van het gesloten pand. Wanneer onschuldige bewoners als kinderen en de partner van de overlastveroorzaker geen alternatief onderdak hebben, is uitzetting in de praktijk geen adequate oplossing om de overlast te bestrijden. De overlastveroorzaker zelf hoeft geen alternatieve woonruimte aangeboden te worden.

Na sluiting door de burgemeester kan het college van B&W een vervolg geven op grond van de Wet Victor. Het college is bevoegd om de eigenaar te verplichten om een andere gebruiker voor het pand aan te wijzen of het gebouw in beheer te geven (artikel 13b van de Woningwet). Aan dit besluit kunnen voorwaarden worden gesteld, zoals het geschikt maken voor gebruik van de woning. Mocht er ondanks de aanwijzingsbevoegdheid geen uitzicht zijn op duurzaam herstel van de openbare orde rond de betreffende woning, dan is de gemeenteraad, op grond van artikel 77 lid 1 sub 7 Onteigeningswet, bevoegd om tot onteigening over te gaan.

Casus

Woningsluiting voor 12 maanden

De bewoners van een huurwoning kampten met drugs- en alcoholverslaving en veroorzaakten voortdurende geluidsoverlast. Ze intimideerden buurtgenoten, schoten vanuit de woning met een luchtdrukpistool en gebruikten onderling geweld. Er was sprake van vervuiling, vernieling, brandstichting, handel en gebruik van drugs en overmatig alcoholgebruik. De burgemeester stuurt de verhuurder een waarschuwingsbrief. Nadat dit niet tot verbetering heeft geleid, beveelt de burgemeester 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, hield stand bij de rechtbank en bij de Raad van State.

Casus

Woningsluiting na diverse vormen van overlast

In een woning in Utrecht vindt een gasexplosie plaats, waarbij de bewoner verdacht wordt van opzet. 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 echter de bewoner onder invloed van drugs aan met een geopende spiritusfles en draaiende airco. Vervolgens vinden er diverse incidenten in de woning plaats, waarbij de politie ter plaatse moet komen: geluidsoverlast (voortdurend slaan op leidingen), vernieling en vechtpartij. 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 op basis van het spiritusincident en de onaanvaardbare geluidsoverlast is overgegaan tot de sluiting. Een deel van de andere incidenten acht de rechter niet relevant.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/victoria:

- Wetstekst
- Diverse handreikingen
- Jurisprudentie, verwijzingen en bronnen

Drank- en Horecawet

De Drank- en Horecawet reguleert de uitoefening van de bedrijven en de werkzaamheid, waarin of in het kader waarvan alcoholhoudende drank wordt verstrekt. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. De burgemeester is daarin het bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het 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, gemaklijkheden en openbare inrichtingen (Gemeentewet, artikel 174, zie blz. 43)

Het is verboden een horecabedrijf of een slijtersbedrijf te voeren, zonder dat aan de wettelijke vereisten wordt voldaan. Wanneer een bedrijf de verbodsbepalingen uit de Drank- en Horecawet niet naleeft, dan kan de burgemeester de vergunning intrekken. Als zich in een inrichting feiten voordoen die gevaar opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid en als niet langer wordt voldaan aan de inrichtingseisen of de eisen gesteld aan de leidinggevende, dan moet de burgemeester tot intrekken van de vergunning besluiten. Voorts heeft de burgemeester de mogelijkheid om een vergunning voor een periode van maximaal 12 weken te schorsen als dit passender is voor de ernst van de overtreding. Bij deze sancties kan een last onder dwangsom en bestuursdwang (sluiting) worden toegepast.

De Drank- en Horecawet verbiedt jongeren onder de 18 jaar om alcoholhoudende drank bij zich te hebben op voor publiek toegankelijke plaatsen. Voor publiek toegankelijke plaatsen zijn: de openbare weg, stationshallen, overdekte winkelcentra, plantsoenen, portieken, stadions, postkantoren, gemeentehuizen, parkeergarages en horecabedrijven. Supermarkten en slijterijen vallen hier niet onder. De gemeente heeft de bevoegdheid om handhavend op te treden en deze jongeren te beboeten.

Op grond van de Gemeentewet en de Drank- en Horecawet kan de gemeenteraad regels in een verordening vastleggen. De verordening kan regels bevatten op het gebied van:

- koppeling tussen toegangsleeftijd en sluitingstijd;
- regulering van prijsacties;
- beperken van *happy hours*. Met deze wijziging kan het lokaal bestuur maatregelen kiezen die aansluiten bij de lokale situatie.

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, zoals bijvoorbeeld in supermarkten verkocht worden en waarvoor geen drank- en Horecaverunning vereist is. De burgemeester kan bedrijven die zich hier niet aan houden sancties opleggen. Wanneer drie keer binnen een jaar is geconstateerd dat alcohol wordt verstrekt of verkocht aan minderjarigen, dan kan de burgemeester de verkoop van alle alcoholhoudende dranken verbieden voor een periode van maximaal 12 weken. Daarbij kan hij een last onder dwangsom opleggen.

De gemeente is verplicht om een verordening vast te stellen om de drankverstrekking binnen de paracommercie te reguleren. 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.

De burgemeester heeft de bevoegdheid om personen de toegang tot ruimtes te ontzeggen waar in strijd met de wet alcoholhoudende drank wordt verstrekt. Bij bepaalde overtredingen kan de burgemeester een bestuurlijke boete opleggen. Het Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet bevat een overzicht van deze overtredingen en welk boetebedrag bij welke overtreding wordt opgelegd.

Casus

Integrale nota Horecabeleid gemeente Barneveld

De gemeente Barneveld heeft in 2016 een integrale nota Horecabeleid vastgesteld, waarin o.a. 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 (o.a. 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. Dat betekent dat wanneer ondanks een eerdere sanctie wederom dezelfde overtreding wordt begaan, de burgemeester een zwaardere sanctie oplegt. De gemeentelijke BOA's zijn ondergebracht in een regionale pool.

Casus

Sluiting café na verkoop alcohol aan minderjarigen

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 was en er alcoholhoudende drank aan minderjarigen werd verkocht. Op grond van het preventie- en handhavingsplan van de gemeente heeft de burgemeester eerst een officiële waarschuwing gegeven. Na de waarschuwing heeft de burgemeester de openingstijden twee keer beperkt, omdat de voorschriften uit de vergunning nog niet werden nageleefd. Tenslotte heeft de burgemeester de vergunning ingetrokken. Uit de processen-verbaal van de politie blijkt ook dat het café onder de jeugd in Hengelo bekend staat als de horeca-inrichting waar minderjarigen makkelijk 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.

Casus

Intrekking Drank- en Horecavergunning na schietpartij

Zie casus "Sluiting café na schietpartij", blz. 45.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/dhw:

- Wetstekst
- Besluit bestuurlijke boete Drank- en Horecawet
- Jurisprudentie, verwijzingen en bronnen

Kinderbeschermingsmaatregelen

Binnen het stelsel van de herziene kindbeschermingsmaatregelen heeft de burgemeester per 1 januari 2015 een positie gekregen. De burgemeester van de woonplaats van een minderjarige kan via de Raad voor de Kinderbescherming vragen om het oordeel van de kinderrechter.

In het reguliere traject van het stelsel van kindbeschermingsmaatregelen beoordeelt de Raad voor de Kinderbescherming of hij een verzoek om een maatregel aan de kinderrechter voorlegt. Een dergelijk verzoek kan van de gemeente, Veilig Thuis/het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kinder mishandeling (AMHK), een jeugdzorginstelling of van burgers komen. De grond hiervoor is dat sprake dient te zijn van een ernstige bedreiging voor de ontwikkeling van de jeugdige en dat de benodigde zorg niet of onvoldoende wordt geaccepteerd.

De Raad kan na zijn onderzoek tot de conclusie komen om geen maatregel te vragen aan de kinderrechter. Wanneer de burgemeester echter toch een rechterlijke uitspraak nodig acht, dan kan hij in dat geval van de Raad verlangen om de uitkomst van het Raadsonderzoek toch ter beoordeling aan de rechter voor te leggen. Het betreft hier alleen de ondertoezichtstelling. Voor andere maatregelen, zoals ontzetting uit de ouderlijke macht en gezagsbeëindiging heeft de burgemeester deze bevoegdheid niet. De Raad voor de Kinderbescherming moet het verzoek van de burgemeester binnen 14 dagen aan de rechter voorleggen.

Tot 2015 had de burgemeester geen positie in stelsel van de kinderschermingsmaatregelen. Aanleiding om hier wijziging in te brengen, lag in de overlast en criminaliteit die op plaatsen door probleemjongeren wordt veroorzaakt. In het geheel van preventieve en repressieve maatregelen past soms ook de ondertoezichtstelling.

Het voert te ver om hier het stelsel van de kinderschermingsmaatregelen uiteen te zetten. Kern is dat de overheid maatregelen dwingend kan opleggen wanneer een minderjarige in zodanige omstandigheden opgroeit dat die in zijn ontwikkeling wordt bedreigd. Het is aan de kinderrechter om hiertoe te besluiten. Wanneer deze een ondertoezichtstelling oplegt, dan krijgt het betreffende gezin een gezinsvoogd vanuit een daartoe gecertificeerde instelling toegewezen. Deze persoon 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 ouders als kind zijn verplicht de aanwijzingen op te volgen die de gezinsvoogd geeft. In principe 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. De kinderrechter kan de maatregel steeds met (maximaal) 1 jaar verlengen tot het kind de leeftijd van 18 jaar bereikt.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/kinderscherming:

- Wetstekst
- Handreiking samenwerking gemeente-Kinderscherming
- VNG factsheet Veiligheid en de decentralisatie jeugdhulp
- Verwijzingen en bronnen

Opiumwet - Wet Damocles (Opiumwet, artikel 13b)

Artikel 13b Opiumwet, ook wel aangehaald als de Wet Damocles, biedt de burgemeester de mogelijkheid bestuursdwang toe te passen en woningen of voor het publiek toegankelijke inrichtingen te sluiten als daar sprake is van drugshandel. Bijzonder aan deze bepaling is dat niet hoeft te worden aangetoond dat de openbare orde in het geding is. Louter de aanwezigheid van drugs (lijst I/II Opiumwet) boven de normen voor eigen gebruik in de woningen kan al voldoende rechtvaardiging vormen om de woning of het lokaal en de bijbehorende erven te sluiten. Het gaat hier om een sluiting voor bepaalde tijd, waarbij de burgemeester betrokkene eerst moet waarschuwen en op de hoogte moet stellen van de geconstateerde overlast, alvorens hij kan besluiten tot sluiting. Na de sluiting kan het college van B&W eventueel de Wet Victor toepassen om het pand in ander beheer over te laten gaan of zelfs te onteigenen. Zie hiervoor de Wet Victoria.

De tekst van artikel 13b Opiumwet spreekt van het verkopen, afleveren en verstrekken van drugs. Het telen van hennep op zich is niet onder het toepassingsbereik van Wet Damocles gebracht. Artikel 13b van de Opiumwet kan wel worden toegepast ten aanzien van een woning in geval van hennepsteelt, als aannemelijk is dat de in die woning aangetroffen hennepplanten een handelshoeveelheid betreffen.

De sluiting van een woning of lokaal kan voor betrokkenen grote gevolgen hebben. De burgemeester zal zijn besluit daarom goed moeten motiveren. Daarbij gelden vanzelfsprekend de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarom is het wenselijk om de Damocles-aanpak vast te leggen in beleid. Wanneer geen beleid is geformuleerd dan is handhaven weliswaar mogelijk, maar is de motivering van het besluit moeilijker.

Wanneer er bij de wet verboden misstanden in een coffeeshop worden geconstateerd, omdat bijvoorbeeld harddrugs worden

verhandeld, kan de burgemeester tot sluiting of intrekking van de vergunning overgaan. Ook wanneer er geen sprake is van bij de wet verboden activiteiten of overlast, maar wanneer de regels zoals die zijn vastgelegd in het lokale coffeeshopbeleid worden overtreden, biedt artikel 13b van de Opiumwet uitkomst.

Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel ingediend om de sluitingsbevoegdheid uit te breiden voor strafbare voorbereidingshandelingen. De burgemeester kan dan op grond van artikel 13b van de Opiumwet tevens een woning of ander pand sluiten als daar alleen voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die duidelijk bestemd zijn voor het bereiden of telen van drugs, zoals bepaalde apparatuur of chemicaliën.

Casus

Sluiting woning met hennepkwekerij

In Landgraaf treft de politie in een woning een professioneel opgezette hennepkwekerij aan met op dat moment 435 oogstrijpe planten. Daarbij is geconstateerd dat de stroom op illegale en brandgevaarlijke wijze wordt afgenomen. De burgemeester heeft de aangetroffen situatie in de woning als een ernstige situatie aangemerkt. In de beleidsregels van de burgemeester is een stringent handhavingsbeleid geformuleerd en de burgemeester besluit de woning voor drie maanden te sluiten, omdat er een handelshoeveelheid hennepplanten is aangetroffen.

Casus

Sluiting coffeeshops vanwege schending Ingezetene-criterium

De burgemeester van Maastricht sluit een aantal coffeeshops voor de duur van drie maanden, omdat die zich niet houden aan de zogenoemde AHOJGI-criteria. Met name hebben zij het Ingezetene-criterium geschonden door buitenlandse klanten toe te laten. Het Damoclesbeleid van de gemeente sluit nauw aan bij het landelijke gedoogbeleid, waarin niet ingezetenen van Nederland geen toegang hebben tot de coffeeshops. Handhaving van het

Ingezetene-criterium is bedoeld om de drugshandel te beperken. De rechtbank oordeelt dat de vraag of handhaving van het I-criterium bedoeld en effectief zou zijn om overlast te bestrijden niet relevant is. Daarom is de rechtbank van oordeel dat de burgemeester in redelijkheid van zijn bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang gebruik heeft kunnen maken.

Casus

Woningsluiting na vondst handelshoeveelheid drugs

De burgemeester van Oss sluit een woning voor drie maanden, nadat de politie daar 16 g hennep, 5,9 g cocaïne en een weegschaaltje heeft aangetroffen. Daarnaast heeft de politie vijf personen aangehouden die een kort bezoek aan de woning hebben gebracht. Bij twee daarvan is cocaïne aangetroffen en bij drie hennep. In het beroep en hoger beroep betogen de bewoners dat de burgemeester ten onrechte heeft aangenomen dat de aangetroffen drugs bedoeld waren voor de handel. De rechtbank en de Raad van State stellen dat voor beoordeling of de hoeveelheid drugs handelsvoorraad betreffen, in redelijkheid kan worden aangesloten bij de door het Openbaar Ministerie toegepaste criteria, waarbij een hoeveelheid harddrugs van maximaal 0,5 g als hoeveelheid voor eigen gebruik wordt aangemerkt en een hoeveelheid softdrugs van maximaal 5 g ook als hoeveelheid voor eigen gebruik wordt aangemerkt. Bij de aanwezigheid van een hoeveelheid drugs die groter is dan een hoeveelheid voor eigen gebruik, is in beginsel aannemelijk dat die drugs bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking. Het ligt in dat geval op de weg van de rechthebbende op het pand om het tegendeel aannemelijk te maken. In deze casus kunnen de bewoners dat niet en daarom is de burgemeester bevoegd om de woning te sluiten.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/opiumwet:

- Wetstekst
- Stappenplan artikel 13b Opiumwet
- Verwijzingen en bronnen
- Casusbeschrijvingen en jurisprudentie

Stelsel bewaken en beveiligen

Het stelsel bewaken en beveiligen is het geheel van regelgeving en afspraken die gaan over het voorkomen van aanslagen op personen, objecten en diensten. Het regelt op welke manier er beveiligd wordt als er sprake is van dreiging. Bij de beveiliging van personen staat het voorkomen van ernstige schending van de fysieke integriteit centraal. In het stelsel werken OM, politie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en bestuurlijke organisaties samen en is geregeld hoe op basis van dreigings- en risico-informatie tot beveiligingsmaatregelen wordt besloten en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. Het stelsel zelf introduceert geen nieuwe taken en bevoegdheden, maar geeft wel aan waar verantwoordelijkheden liggen

Het stelsel bewaken en beveiligen bestaat uit een decentraal domein en een Rijksdomein. De veiligheid van personen, objecten en diensten is in beginsel decentraal georganiseerd. Het lokaal bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het nemen van aanvullende beveiligingsmaatregelen op basis van (voorstelbare) dreiging en risico. Het lokale gezag wordt gevormd door de burgemeester en de hoofdofficier van justitie (de HOvJ). De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Op grond van die verantwoordelijkheid is de burgemeester ook verantwoordelijk voor de bewaking en beveiliging van objecten en diensten. Indien er sprake is van strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, zoals in geval van een concrete dreiging waarbij

beveiligingsmaatregelen worden genomen ter voorkoming van strafbare feiten, dan valt de bewaking en beveiliging van objecten en diensten onder verantwoordelijkheid van de HOvJ. Wordt bijvoorbeeld in een dreigbrief een specifieke synagoge genoemd, dan valt eventuele bewaking onder gezag van de HOvJ. Gaat het om meer algemene preventieve bewaking van gebedshuizen, dan valt dit onder gezag van de burgemeester. Het waken voor de veiligheid van personen is expliciet benoemd als onderdeel van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De HOvJ draagt hierover het gezag. Hij is in deze gevallen verantwoordelijk voor de aanvraag van een dreigingsinschatting, het besluit tot het treffen van maatregelen, en het (laten) informeren van de betreffende persoon.

De rijksoverheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor een beperkte groep personen, objecten en diensten die op de zogenoemde limitatieve lijst staan vanwege het nationale belang dat met hun veilig en ongestoord functioneren is gemoeid. Het centraal bevoegd gezag is de minister van Veiligheid en Justitie, gemandateerd aan de Coördinator Bewaking en Beveiliging (CBB) van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

Dreiging tegen de burgemeester

Wanneer een burgemeester of een politiechef zelf onderwerp is van dreiging, dan maakt de CBB een afweging van de te treffen maatregelen. Dit betekent niet dat de betrokkene daarmee wordt toegevoegd aan het Rijksdomein. De HOvJ van het arrondissement van de woonplaats van de bedreigde persoon stelt de procedure in werking. Deze verloopt volgens het reguliere proces. De dreiging wordt lokaal door de politie ingeschat en vormt de basis van een maatregelenadvies voor de verantwoordelijke HOvJ. De NCTV adviseert in dit proces over de proportionaliteit van de maatregelen. De HOvJ beslist over de maatregelen, het advies van de NCTV gehoord hebbende.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden:

- Circulaire stelsel bewaken en beveiligen

Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz)

De Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (bopz) geeft de procedures weer voor het (gedwongen) opnemen en behandelen van personen in psychiatrische ziekenhuizen: de voorlopige machtiging, de voorwaardelijke machtiging, de observatiemachtiging, de machtiging tot voortgezet verblijf, de in bewaringstelling op last van de burgemeester (IBS), en de machtiging op eigen verzoek. De taak van de burgemeester in de opnameprocedure is beperkt tot de afgifte van last tot inbewaringstelling bij acuut dreigend gevaar voor of door de patiënt en waarbij de procedure voor een rechterlijke machtiging niet kan worden afgewacht. Artikel 20 Wet bopz geeft de burgemeester de bevoegdheid de betrokkene in bewaring te laten stellen wanneer de betrokkene gevaar veroorzaakt, het ernstige vermoeden bestaat dat een stoornis van de geestvermogens de betrokkene het gevaar doet veroorzaken, het gevaar zo onmiddellijk dreigend is dat een voorlopige machtiging niet kan worden afgewacht en het gevaar niet op een andere manier kan worden afgewend.

Het moet dus gaan om:

- een acuut gevaar én
- een stoornis die tot het gevaar leidt.

De wetgever verstaat onder stoornis van de geestesvermogens de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke verstoring van de vermogens tot denken, voelen, willen, oordelen, en doelgericht handelen. Bij een spoedprocedure geldt de regel dat de burgemeester tot IBS kan gelasten als het gevaar (eerste criterium) zo onmiddellijk en dreigend is dat de vordering van een Rechterlijke Machtiging

niet kan worden afgewacht. Bovendien hoeft de burgemeester nog geen zekerheid te hebben van de geestelijke stoornis (tweede criterium); een 'ernstig vermoeden' daarvan is in de spoedprocedure voldoende. Voor de voortzetting van een IBS beoordeelt de officier van justitie de stoornis uiteraard wel.

Voor de taak van de burgemeester zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- Er is een geneeskundige verklaring (in de regel van een psychiater) nodig om de IBS-verklaring af te geven. De burgemeester oordeelt of de verklaring de last tot inbewaringstelling kan dragen. Het gaat om een schriftelijke verklaring. Alleen in uitzonderlijke gevallen volstaat een telefonische conceptverklaring, die snel gevolgd moet worden door een schriftelijke.
- De burgemeester dient zorg te dragen dat zo spoedig mogelijk de in bewaring gestelde wordt voorzien in rechtsbijstand.
- Uiterlijk op de eerste werkdag na de afgifte van de IBS, moet de burgemeester de documenten aan de officier van justitie sturen.
- De burgemeester kan de bevoegdheid in de Wet bopz delegeren aan een wethouder los van het locoburgemeesterschap.

Een ieder kan de burgemeester op de hoogte stellen van het eventuele (dreigende) gevaar dat de patiënt oplevert. De familie kan dit zelf doen, maar ook hulpverleners of 'buitenstaanders'. De 'verzoekers' moeten zich richten tot de burgemeester van de plaats waar het gevaar dreigt, of waar dat zich al voltrekt.

Wetsvoorstel Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg

Bij de Tweede Kamer is een voorstel voor een nieuwe Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg aanhangig die de huidige Wet bopz moet vervangen. De nieuwe wet reguleert verplichte zorg in plaats van gedwongen opname en moet gedwongen opname zoveel mogelijk voorkomen. Verplichte zorg kan straks ook buiten een instelling opgelegd worden. De IBS is in het

wetsvoorstel vervangen door de crisismaatregel, waarbij de burgemeester ook kan instemmen met ambulante zorg of andere zorg buiten gedwongen opname. Daarnaast introduceert het wetsvoorstel de observatiemaatregel waartoe de burgemeester kan besluiten. Deze observatiemaatregel is uitsluitend bedoeld om in een periode van maximaal 3 dagen onderzoek te laten verrichten naar de aard van de psychische stoornis en de vraag of die stoornis ernstig nadeel doet veroorzaken.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/bopz:

- Wetstekst
- Actuele voorstellen wetswijzigingen
- Eindrapport Aanjaagteam verwarde personen
- Jurisprudentie, verwijzingen en bronnen

Wet Bibob

Bibob staat voor ‘bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur’. Deze wet geeft bestuursorganen – waaronder de burgemeester - een instrument ter voorkoming en bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit. Het voornaamste doel is het voorkomen dat de overheid ongewild criminaliteit faciliteert, bijvoorbeeld bij het witwassen van geld. Een bestuursorgaan kan volgens deze wet besluiten een vergunning in te trekken of te weigeren indien het vermoeden bestaat dat de aanvragers of houders van de vergunning deze zullen gebruiken voor het plegen van strafbare feiten. Ook bestaat de mogelijkheid om vergunningen alleen onder bepaalde voorwaarden te verstrekken. Naast vergunningen is het Bibob-instrument in te zetten voor subsidies, vastgoedtransacties en aanbestedingen.

Het bestuursorgaan kan via vastgestelde formulieren het Landelijk Bureau Bibob vragen om een advies uit te brengen over het gevaar dat de vergunning zal worden gebruikt om

strafbare feiten te plegen. Voorafgaand aan de adviesaanvraag moet het bestuursorgaan zelf beoordelen of er geen bestaande weigeringsgronden zijn of andere instrumenten ingezet kunnen worden. Ook moet het bestuursorgaan onderzoeken of zij zelfstandig de Wet Bibob kan toepassen. Daarnaast kan het bestuursorgaan vóór de adviesaanvraag bij het Landelijk Bureau Bibob opvragen of over de betrokkene in de afgelopen twee jaar eerder een advies is uitgebracht, en zo ja, welke conclusie het advies had (ernstig gevaar, mindere mate van gevaar, geen gevaar). Als het adviesverzoek niet tot een advies heeft geleid, kan het Landelijk Bureau Bibob dat ook melden. De gegevens kunnen een indicatie zijn voor het starten van een Bibob-onderzoek, maar zijn niet voldoende om direct tot een negatieve beslissing over te gaan. Het bestuursorgaan zal eerst opnieuw het eigen onderzoek moeten uitvoeren en zo nodig opnieuw een Bibob-advies moeten aanvragen. 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 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 9 Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche, nog niet in werking getreden).

Het Landelijk Bureau Bibob verzamelt de benodigde gegevens van de aanvrager of vergunninghouder en stelt een advies op voor het bestuursorgaan. Elk advies wordt voorgelegd aan een Bibob-officier van justitie. Het advies van het Landelijk Bureau Bibob kan

drie uitkomsten hebben (artikel 3 Wet Bibob):

1. er is geen sprake van een ernstige mate van gevaar;
2. er is sprake van een mindere mate van gevaar;
3. er is sprake van een ernstige mate van gevaar.

Bestuursorganen kunnen ook eigen onderzoek doen en extra informatie verkrijgen. Zo is het mogelijk dat bestuursorganen in een Bibob-zaak de beschikking krijgen over informatie 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. Om informatie over een betrokkene (en diens (indirecte) bestuurders als het gaat om een rechtspersoon) op te vragen bij de Justitiële Informatiedienst (Justid), dient het bestuursorgaan medewerkers - op naam - aan te wijzen die uit hoofde van hun functie gemachtigd zijn om een uittreksel uit de justitiële documentatie op te vragen.

Besluit tot weigering

Het is vervolgens aan het bestuursorgaan zelf om een besluit te nemen al dan niet op basis van het advies van Landelijk Bureau Bibob. Als een vergunning wordt geweigerd, is het vanwege de privacy van de aanvrager niet toegestaan om publiekelijk te vermelden op welke grond de vergunning is geweigerd. Uiteraard is het wel toegestaan om aan te geven wat de verschillende weigeringsgronden zijn die het Landelijk Bureau Bibob in zijn algemeenheid hanteert, waarbij in het midden wordt gelaten welke weigeringsgrond in het specifieke geval de doorslag gaf. De aanvrager heeft recht op een afschrift van het Bibob-advies, als het bestuursorgaan voornemens is een negatief besluit te nemen of voorschriften aan de vergunning te verbinden. 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 in het Bibob-advies. De burgemeester mag de uitkomsten van het Bibob-advies in

de driehoek wel delen met de officier van justitie en de chef van de politie.

Mocht het bestuursorgaan willen afwijken van het Bibob-advies dan geldt daarvoor een verzwaarde motiveringsplicht (artikel 3:50 Algemene wet bestuursrecht). Voordat het bestuursorgaan het Bibob-advies gebruikt voor de onderbouwing van het besluit, moet het ervan overtuigd zijn dat het Bibob-advies zorgvuldig tot stand is gekomen. Dit is de zogenoemde vergewisplicht, die is vastgelegd in artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een uitspraak van 27 februari 2008 (LJN: BC5265) de vergewisplicht voor een Bibob-advies nader uitgewerkt.

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 zich hierbij 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 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. Tenslotte was de coffeeshop eerder gesloten, toen deze nog op naam van een zakelijke partner van de vergunninghouder stond. De rechtbank en 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 www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/bibob:

- Wetstekst
- Handreiking bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad
- Verwijzingen en bronnen
- Casusbeschrijvingen en jurisprudentie

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 o.a. de lijkschouw, registratie van overlijden en de termijnen van begraven en cremieren. De wet verschaft de burgemeester ook enkele taken:

- De burgemeester kan toestemming geven om de begrafenis of crematie later te laten plaatsvinden dan de maximale termijn van 6 werkdagen.
- Indien de identiteit van het lijk niet kan worden vastgesteld, draagt de burgemeester er, uitsluitend ten behoeve van de identificatie en opsporing van vermiste personen, zorg voor dat door of onder verantwoordelijkheid van een arts daarvan lichaamsmateriaal wordt afgenomen. Zij mogen niet worden gecremeerd, maar moeten worden begraven.
- Een lijk wordt slechts opgegraven met vergunning van de burgemeester van de gemeente waarin het is begraven, en, indien het een particulier graf betreft, met toestemming van de rechthebbende op het graf.

- Ten minste twee maanden voordat een graf van een reeds begraven onbekende wordt geruimd, stelt de houder de burgemeester daarvan in kennis. De burgemeester is bevoegd, uitsluitend ten behoeve van de identificatie van de onbekende en opsporing van vermiste personen, van de overblijfselen van de onbekende door of onder verantwoordelijkheid van een arts lichaamsmateriaal af te doen nemen of een gebitsstatus te doen opmaken. Indien de burgemeester van die bevoegdheid gebruik maakt, wordt de ruiming opgeschort, ten minste tot het moment dat de uitslag van de poging tot identificatie bekend is, waarna een nabestaande in de lijkbezorging voorziet dan wel de ruiming kan worden voltooid. NB: Het is een keuzemogelijkheid, geen verplichting.

De Wet op de lijkbezorging bevat tevens een procedure waardoor in alle gevallen van overlijden van kinderen direct de gemeentelijke lijkschouwer ingeschakeld moet worden. Het kabinet wil hiermee uitsluiten dat kindermishandeling als doodoorzaak onopgemerkt blijft.

Op www.burgemeesters.nl/wetlijkbzorging:

- Wetstekst
- Artikel over procedures en exhumaties
- Casusbeschrijvingen en bronnen

Wet openbare manifestaties

Wanneer een betoging of demonstratie wordt gehouden is de Wet openbare manifestaties (Wom) van toepassing. Er is sprake van een openbare manifestatie wanneer er meerdere personen zijn die in het openbaar een mening uiten en waarbij het uiten van deze mening centraal staat. Zogenoemde 'eenmansacties' waarbij één persoon in het openbaar een mening wil uiten, vallen niet onder de Wom. Het recht om betogingen te organiseren of eraan

deel te nemen is verankerd in artikel 6 en artikel 9 (lid 2) van de Grondwet. Het recht op vrijheid van meningsuiting is neergelegd in artikel 7 Grondwet. Deze grondrechten kunnen, onder bepaalde voorwaarden, worden beperkt.

Omdat vrijheid van betoging, levensovertuiging en meningsuiting grondrechten zijn, is in de Wom niet gekozen voor een vergunningstelsel, maar voor een kennisgevingstelsel. De burgemeester kan op grond van de kennisgeving van een openbare manifestatie eventueel voorschriften en beperkingen stellen en de nodige veiligheidsmaatregelen treffen om de betoging ordelijk en vreedzaam te laten verlopen. De Wom bepaalt in artikel 5 lid 2 sub c dat de burgemeester een manifestatie kan verbieden:

- ter bescherming van de gezondheid,
- in het belang van het verkeer en
- ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

De inhoud van de uiting is géén criterium voor de burgemeester om een manifestatie te verbieden. Tijdens de betoging zelf is de burgemeester bevoegd aanwijzingen te geven in het belang van bovengenoemde gronden. Ook kan hij - op dezelfde gronden - de betoging beëindigen (artikelen 6 en 7 Wom). De gemeenteraad kan in de APV regels opstellen over de wijze waarop de gemeente in kennis wordt gesteld. Voldoet de organisator daar niet aan, dan kan de burgemeester de manifestatie verbieden of beëindigen. Het ontbinden van een vreedzame betoging naar aanleiding van een actuele gebeurtenis wordt op grond van het enkele feit dat ze niet is aangemeld in de literatuur en door de Nationale Ombudsman niet altijd opportuun geacht. De context waarin een manifestatie plaatsvindt, telt mee in de afwegingen.

In de praktijk komt het voor dat burgemeesters manifestaties verbieden ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden. Dat betreft evenwel een vergaand en uitzonderlijk middel

dat bijvoorbeeld speelt bij demonstraties van extremistische groeperingen met tegendemonstraties. Hierbij geldt dat:

- de burgemeester zich moet hebben ingespannen om voldoende politie te verkrijgen;
- de burgemeester het concreet en uitvoerig moet kunnen aantonen als hij vaststelt dat de inzet van politie buitenproportioneel is;
- de burgemeester een andere locatie of tijdstip mag voorstellen of nadere voorschriften aan de manifestatie mag verbinden;
- de burgemeester bij het verplaatsen en/of beperken van de manifestatie uitvoerig moet motiveren waarom de toegestane route de enige acceptabele is en waarom de tijdsduur van de demonstratie zozeer wordt beperkt.

Een verbod is enkel mogelijk op basis van “bestuurlijke overmacht”, waarbij de politie niet in staat is om de veiligheid van deelnemers te garanderen. Daarvan is sprake wanneer de betoging naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met zo ernstige wanordelijkheden, dat er niet voldoende politie kan worden ingezet om de veiligheid van burgers en goederen adequaat te beschermen.

Overigens spelen de omstandigheden van het geval wel een rol. Zo is het denkbaar dat vlak nadat een brand in een moskee heeft plaatsgevonden een demonstratie van extreemrechts kan worden verboden; daar is dan duidelijk een link met de maatschappelijke onrust die al bestaat. De onrust kan dan voldoende grond zijn om de demonstratie op dat specifieke moment te verbieden. Mocht op een later tijdstip eenzelfde verzoek in de desbetreffende gemeente binnenkomen, dan moeten de omstandigheden van dat moment worden gewogen.

In situaties waarin de Wet openbare manifestaties niet voorziet en er ernstige vrees is voor oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, kan de burgemeester gebruik maken van de noodverordening en noodbevel. Een noodbevel is te gebruiken om demonstranten te

sommeren zich te verwijderen van een bepaalde plaats. Dit geldt vooral als men afwijkt van de afgestemde route. Het noodbevel werkt individueel. Hierbij worden bijvoorbeeld extreemlinkse demonstranten bevolen zich te verwijderen om een confrontatie met extreemrechtse demonstranten te voorkomen. De noodverordening geldt voor een ieder in een bepaald gebied.

Casus

Krakersdemonstratie Amsterdam

Krakersdemonstratie in Amsterdam op 1 mei 2012. Betoging op internet aangekondigd, maar er was geen kennisgeving aan de burgemeester van Amsterdam gedaan. Naar het oordeel van het hof was de burgemeester van Amsterdam bevoegd voor de betoging op 1 mei 2012 het voorschrift betreffende de gezicht bedekkende kleding te geven. De aanhouding van de verdachte is niet onrechtmatig geweest. De door de raadsman genoemde uitspraken van de rechtbank Amsterdam leiden niet tot een ander oordeel.

Casus

Anti-Pegidademonstratie Den Haag

Pegida houdt op 11 september 2016 een demonstratie op de Koekamp in Den Haag. Hierop wil een andere groepering tegelijkertijd een tegendemonstratie houden die naar dezelfde locatie als de Pegida-demonstratie gaat. De burgemeester geeft de tegendemonstranten de beperking op dat zij slechts statisch op een andere plaats in het centrum mogen demonstreren om te voorkomen dat er wanordelijkheden ontstaan. De rechter oordeelt bij een voorlopige voorziening tegen de burgemeester, dat de burgemeester voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het op de Koekamp niet goed doenlijk is om de deelnemers aan de beide demonstraties van elkaar gescheiden te houden. Het recht op betoging is niet onevenredig beperkt gelet op de locatie die de burgemeesters aan de tegendemonstratie heeft voorgeschreven.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/manifestaties:

- Wetstekst
- Rapport evaluatie Wet openbare manifestaties
- Publicatie Demonstreren staat vrij
- Jurisprudentie, verwijzingen en bronnen

Wet publieke gezondheid

De Wet publieke gezondheid implementeert de Internationale gezondheidsregeling en bevat onder meer afspraken op het terrein van infectieziektebestrijding en quarantaine. Met de Wet publieke gezondheid blijft de gemeente verantwoordelijk voor de infectieziektebestrijding:

- het college voor de algemene infectieziektebestrijding,
- de burgemeester voor het nemen van maatregelen.

Groepen A, B1, B2 en C

In de Wet publieke gezondheid zijn ziekten ingedeeld in groepen A, B1, B2 en C. De voorzitter van de Veiligheidsregio geeft leiding aan de bestrijding van een epidemie van een A-ziekte, de burgemeester bij overige ziekten. De wet biedt mogelijkheden om mensen in quarantaine te plaatsen (artikelen 35-39), gebouwen te sluiten (artikel 47) of aan de andere kant aanvullende maatregelen te nemen. Voor ziekten op de zogenoemde A-lijst ligt de centrale regie bij de minister van Volksgezondheid. Daarbij worden maatregelen landelijk afgestemd en kan de minister regels stellen over de verdeling van profylaxe middelen en vaccins, voor zover dit nodig is ten behoeve van de bestrijding van de ziekte. Bij een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep B1 of B2 neemt de minister van Volksgezondheid de leiding, voor zover de burgemeester van een gemeente die het aangaat daartoe verzoekt. De lijst A-ziekten bestaat uit MERS CoV, pokken, polio, SARS en virale hemorrhagische koorts (waaronder ebola).

Zodra er sprake is van een infectieziektecrisis (een A-ziekte), houdt de minister van Volksgezondheid de leiding over de bestrijding. Dat betekent dat de minister het kader voor de bestrijding vaststelt en aanwijzingen geeft over het te voeren bestrijdingsbeleid. Het bestuur van de veiligheidsregio is daarbij het aanspreekpunt voor de minister van Volksgezondheid, zowel voor de voorbereiding, als voor de bestrijding.

De GGD geeft op basis van de Wet publieke gezondheid een inhoudelijk advies aan de betreffende burgemeester (B1, B2, C ziekten) of aan de voorzitter van de veiligheidsregio (A-ziekten) over de te nemen maatregelen. De GHOR adviseert op basis van de Wet veiligheidsregio's aan de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio over de coördinatie van de inzet van gezondheidszorg. Namens GHOR en GGD is de Directeur Publieke Gezondheid (DPG) het aanspreekpunt voor het bestuur.

Casus

Sluiting sauna bij vermoeden legionellabesmetting

Iedere besmetting met een risico voor de volksgezondheid biedt op basis van de Wet Publieke gezondheid voldoende grond voor optreden. Centraal element is daarbij artikel 47 Wet Publieke veiligheid. Bij verdenking kan de burgemeester monsters laten nemen. Bij geconstateerde besmettingen, inclusief de aanwezigheid van genoemde sectoren, is de burgemeester bevoegd om goederen te laten ontsmetten of te vernietigen en gebouwen te doen sluiten. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij sluiting van een sauna na constatering van legionellose (ook wel legionella genoemd), een van de bekende infectieziekten.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/gezondheid:

- Wetstekst
- Verwijzingen en bronnen

Wet tijdelijk huisverbod

De Wet Tijdelijk huisverbod geeft de burgemeester de bevoegdheid om een persoon van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat tijdelijk (in beginsel 10 dagen) de toegang tot zijn woning te ontzeggen. Tijdens deze periode mag de betreffende persoon geen contact opnemen met zijn huisgenoten. De periode wordt benut om andere maatregelen te nemen die (de dreiging van) huiselijk geweld kunnen wegnemen.

De burgemeester legt het verbod op en kan het verbod verlengen tot maximaal vier weken. Het is een op zichzelf staande bevoegdheid, die ook kan worden toegepast in situaties van kindermishandeling. Het huisverbod kan ook worden ingezet ter voorkoming van strafbare feiten. Een herhaald huisverbod is niet uitgesloten, waarbij het niet nodig is dat er een bepaald tijdsbestek is gelegen tussen het (primaire) verlengde huisverbod en het tweede huisverbod. Wel moet er sprake zijn van nieuwe feiten. Op overtreding van het verbod staat maximaal twee jaar celstraf of een taakstraf.

Aandachtspunten rond de inzet van het huisverbod:

- Er is een belangrijke samenhang met het hulpverleningstraject in de periode dat het huisverbod geldt. Als tijdens de tien dagen geen hulpverlening op gang komt, kan aan een belangrijk doel van het huisverbod - namelijk het wegnemen van de dreiging van huiselijk geweld - geen invulling worden gegeven.
- Om te beoordelen of de burgemeester een huisverbod oplegt, beoordeelt de burgemeester de gevaarzetting aan de hand van het Risicotaxatie instrument Huiselijk Geweld (RiHG).
- De burgemeester kan de bevoegdheid tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod (deels) mandateren aan een hulpofficier van justitie. Het intrekken of verlengen van het verbod mag niet gemandateerd worden.
- De burgemeester (en de politie) is bevoegd de woning zonder toestemming van de bewoner binnen te treden, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van de taak nodig is.

- De burgemeester neemt contact op met Veilig Thuis/het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK) als hij van plan is om een huisverbod op te leggen wegens (ernstig vermoeden van) kindermishandeling.
- Nadat een huisverbod is opgelegd of verlengd, informeert de burgemeester onverwijld de uithuisgeplaatste, de huisgenoten, een door hem aangewezen hulpverlener en Veilig Thuis/AMHK.
- De burgemeester draagt er zorg voor dat naleving van het huisverbod wordt gecontroleerd door de politie.
- De burgemeester draagt zorg voor het regelen van bijstand door een raadsman voor de uithuisgeplaatste voor de duur van de behandeling van het verzoek om een voorlopige voorziening indien de uithuisgeplaatste daartoe de wens te kennen heeft gegeven. De bijstand moet binnen 24 uur zijn geregeld nadat de uithuisgeplaatste daartoe de wens te kennen heeft gegeven.

Casus

Preventief huisverbod

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 achterblijfter.

Casus

Herhaald huisverbod

De burgemeester van Rotterdam heeft aan een man een huisverbod opgelegd en na de eerste termijn van 10 dagen verlengd tot de maximale termijn van vier weken. Op de laatste dag van de vier 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 stelt de burgemeester in het gelijk.

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 (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.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/huisverbod:

- Wetstekst
- Handreiking Wet tijdelijk huisverbod en handreiking geplande screening bij kindermishandeling
- OM-Aanwijzing huiselijk geweld en eengerelateerd geweld
- Jurisprudentie, verwijzingen en bronnen

In de Gemeentewet is opgenomen dat de burgemeester zich bedient van de politie in de handhaving van de openbare orde en in de hulpverlening. De politie beschikt over geweldsmiddelen om zo nodig af te dwingen dat men zich aan de regels houdt. De politie is daarmee een belangrijk - zo niet het belangrijkste - instrument om de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde te vervullen. In de Politiewet 2012 zijn de taak en de organisatie van de Nationale politie bepaald. Tevens is in de wet omschreven op welke wijze de politie onder aansturing van bestuur en justitie staat.

Gezag (artikel 11 Politiewet 2012)

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 zowel planmatig als ad hoc zijn en zowel de individuele ambtenaren van politie als de gehele politie betreffen. Het gezag van de burgemeester strekt zich uit over alle politiefunctionarissen als zij in de gemeente optreden ter handhaving van de openbare orde. Tevens heeft de burgemeester het gezag over de Koninklijke Marechaussee als deze in de gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde.

Het gezag over de politie in de handhaving van de openbare orde omvat 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 is algemeen van aard, maar heeft uiteraard betrekking op het werkterrein van de politie. Het gaat erom burgers te helpen en te voorkomen dat zij slachtoffer van (verder) onrecht of ongeval worden.

Driehoeksoverleg (artikel 13 Politiewet 2012)

De politie staat onder duaal gezag: voor de handhaving van de openbare orde en voor de hulpverlening ligt het gezag bij de burgemeester en voor de strafrechtelijke handhaving ligt het gezag bij de officier van justitie. De Politiewet 2012 verplicht de burgemeester en de officier van justitie periodiek overleg te voeren met het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid binnen welker grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, zo nodig met de politiechef van een regionale eenheid. Dit is de lokale gezagsdriehoek die in de praktijk meestal de vorm krijgt op het niveau van de basiseenheid van de politie waarin de gezamenlijke burgemeesters met de officier en de districtsleiding overleggen. In de wet is echter expliciet opgenomen dat de burgemeester kan bepalen dat het driehoeksoverleg plaatsvindt op gemeentelijk niveau. Hoewel het niet in de wet is opgenomen, is de burgemeester meestal de voorzitter van het driehoeksoverleg.

Formeel heeft het driehoeksoverleg geen eigen bevoegdheden; het is immers een overleg. In het overleg maken de betrokkenen afspraken over de taakuitvoering en de inzet van de politie. Dit gebeurt op basis van de doelen, die de gemeenteraad eens in de vier jaar voor de veiligheid in de gemeente heeft vastgesteld. Ook komt het beleid ten aanzien van de taakuitvoering ter tafel. Het overleg beperkt zich niet tot de uitvoering van de politietak; de burgemeester en de officier van justitie maken er afspraken over lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding. Er kunnen bijvoorbeeld afspraken gemaakt worden over het dienstverleningsniveau van politie aan burgers, zoals aangiftemogelijkheden, (tijden van) bereikbaarheid en beschikbaarheid, samenwerking met

toezichts- en handhavingsdiensten en private partijen en informatie-uitwisseling. 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.

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

In het stelsel van de nationale politie vervullen de regioburgemeesters een belangrijke schakelrol tussen de minister, de burgemeesters en de politie. De minister wijst in elke regionale eenheid een burgemeester aan als regioburgemeester. De burgemeesters in de regionale eenheid worden in de gelegenheid gesteld een gezamenlijke aanbeveling voor de aanwijzing te doen, waar de minister slechts op zwaarwegende gronden van kan afwijken. De regioburgemeester legt over de uitoefening van zijn taken verantwoording af aan de overige burgemeesters in het gebied van de regionale eenheid. De burgemeesters kunnen de minister gezamenlijk verzoeken de regioburgemeester van zijn functie te ontheffen.

De regioburgemeesters en de hoofdofficier van justitie voeren minstens vier maal per jaar met de minister overleg over

de taakuitvoering door en het beheer over de politie. In dit zogenoemde Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (artikel 19-overleg) wordt o.a. gesproken over de inrichting van de politie, de landelijke beleidsdoelstellingen, de sterkteverdeling, ontwerp-begroting en -jaarrekening, benoemingen in de korpsleiding en mogelijke concept-wetswijzigingen en Algemene maatregelen van bestuur inzake de politie. Daarnaast overleggen de regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie regelmatig met de politiechef van een regionale eenheid.

Beleid

De minister stelt ten miste een maal per vier jaar, gehoord het College van PG's 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 1 wijkagent werkzaam is per 5000 inwoners. Het ligt voor de hand dat het regionale beleidsplan wordt opgesteld door de regioburgemeester en dat het plan gebaseerd wordt op de integrale veiligheidsplannen van de gemeenten, het beleid van het Openbaar Ministerie en de landelijke prioriteiten voor de politie. Tevens ligt het voor de

hand dat ingegaan wordt 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 of het beleidsplan op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in de betreffende gemeente.

Beheer

De verantwoordelijkheid voor het beheer over de politie ligt bij de minister van Veiligheid en Justitie. De minister van Veiligheid en Justitie stelt jaarlijks een landelijk beheersplan en een landelijk jaarverslag op voor de politie. Het beheersplan bevat onder meer 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). 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.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/politiewet:

- Wetstekst
- Brochure '*Volop lokale kansen in nieuw politiebestedel*'
- Verwijzingen en bronnen

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 (en dus bovenlokaal 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 wiens gemeenten deel uitmaken van een Veiligheidsregio, zijn lid van het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio. 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 risico-profiel 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 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. Daartoe dient hij bijvoorbeeld zijn noodbevoegdheden (artikelen 175 en 176 Gemeentewet) te hanteren.

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 de openbare orde in het geding is en 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 (risico-communicatie). 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 leidinggevenden van de brandweer, de GHOR, de politie en de bevolkingszorg.

Bevoegdheden bovenlokale ramp

Bij rampen en/of crises die de gemeentegrens overstijgen wordt opgeschaald tot regionaal niveau waar zich een regionaal beleidsteam (RBT) vormt. Het regionale beleidsteam bestaat 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. De voorzittende burgemeester krijgt de bevoegdheden die bij een lokale crisis de burgemeester toekomen (artikel 39, lid 1), waaronder inbegrepen het noodbevel (artikel 175 Gemeentewet) en de noodverordening (artikel 176 Gemeentewet). Dit betekent dat bijvoorbeeld een noodverordening die in het kader van de gemeentegrensoverschrijdende crisis wordt afgekondigd, wordt ondertekend door de voorzitter van de veiligheidsregio. In tegenstelling tot een reguliere noodverordening hoeft deze 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 raden 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). In geval van een ramp of crisis van bovenregionale betekenis, of van ernstige vrees voor het

ontstaan daarvan, kan de commissaris de voorzitter van de veiligheidsregio, zo mogelijk na overleg met hem, aanwijzingen geven over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid (artikel 42).

Toegang rampterrein

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 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. Ook in situaties waarin een rampterrein met een noodverordening is afgebakend, kan onderzoekers van de Onderzoeksraad voor veiligheid de toegang niet worden geweigerd. Zij ontlenen die bevoegdheid aan artikel 36 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

Binnentreden voor hulpverlening

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 binnentreden (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.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/veiligheidsregios:

- Wetstekst
- Interviews met burgemeesters n.a.v. crises
- Diverse handreikingen crisisbeheersing
- Verwijzingen en bronnen

7

Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

De APV is een belangrijke bron van openbare orde bevoegdheden. 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 hebben betrekking op verschillende situaties. De meeste regels zijn directe gebod- 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 moet een bevoegdheid in de APV?

De voorzieningenrechter in Alkmaar buigt 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 blijkt immers al de behoefte te bestaan om dit instrument op te nemen in de APV. De rechter betoogt dat lid 3 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 gebruikt ten behoeve van de reguliere handhaving. De voorzieningenrechter is van oordeel dat de burgemeester zijn bevoegdheid oneigenlijk heeft gebruikt. Met andere woorden: als het probleem structureel is, dan moet een bepaling worden opgenomen in de APV.

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.' Met andere woorden: 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.

Casus

Samenscholingsverbod vanwege overlast gevende groepen jongeren

De burgemeester van Assen zet in de drie zomermaanden van 2016 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 (4 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 en de Raad van State dat de burgemeester terecht het verwijderingsbevel geeft op basis van de APV en niet op basis van de lichte bevelsbevoegdheid (Gemeentewet, artikel 172 lid 3, zie blz. 19) of als maatregel bestrijding ernstige overlast (Gemeentewet, artikel 172a, zie blz. 38). Gelet op het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel is de toepassing van de APV op zijn plaats en niet genoemde bevoegdheden uit de Gemeentewet.

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 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 dwingende weigeringsgrond voor.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/APV:

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

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

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft een *Handleiding verwerking persoonsgegevens* opgesteld. Deze handleiding bevat onder andere stroomschema's, checklists en een toelichting op de wet. Voorts heeft het departement de *Handreiking voor Versterking Informatiepositie Burgemeester - 'Naar een gemeenschappelijk perspectief'* uitgebracht met mogelijkheden voor verstrekking van gegevens door Openbaar Ministerie en politie bij standaard veiligheidsproblemen, complexe veiligheidsproblemen en in crisissituaties.

Strafvorderlijke gegevens van het OM

Het OM mag strafvorderlijke gegevens met de burgemeester delen indien het noodzakelijk is ten behoeve van de openbare orde handhaving en met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, zoals voorkomen van strafbare feiten. De grondslag voor het verstrekken van gegevens wordt gegeven in artikel 39 van de Wet Justitiële en Strafvorderlijke gegevens (WJSG). De ruimte die de WJSG geeft is door het Parket-Generaal ingevuld in de Aanwijzing verstrekking strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspiegeling gelegen doelen.

De Aanwijzing geeft aan in welke gevallen, onder welke voorwaarden en aan wie het Openbaar Ministerie informatie kan verstrekken voor buiten de strafrechtspiegeling gelegen doeleinden.

Meer specifiek staan hierin 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 (bv bestuursdwang),
- het beoordelen van de noodzaak tot het nemen van rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregel.

Het OM is niet verplicht om informatie te verstrekken aan de burgemeester. De afweging om al of niet te verstrekken maakt het OM. Daarbij spelen overwegingen van subsidiariteit, proportionaliteit en noodzakelijkheid. Bij het verstrekken van de gegevens wordt in het algemeen in acht genomen dat deze niet herleidbaar zijn tot andere personen dan de betrokkenen. Te grote terughoudend in het delen van informatie belemmert een gezamenlijke en doeltreffende aanpak van de veiligheidsproblematiek.

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. 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. Op zijn beurt mag het Landelijk Bureau Bibob de officier van justitie berichten over gegevens uit een advies over betrokkenheid bij strafbare feiten. Dat kan ook als de adviesaanvraag ingetrokken wordt, of als het advies strekt tot geen gevaar of mindere mate van gevaar.

Wet politiegegevens

De Wet politiegegevens (Wpg) is de privacywet voor de uitvoering van de politietak. Persoonsgegevens die door de politie verwerkt

worden, betreffen vaak bijzondere gegevens. De Wpg geeft regels voor het beheer van deze gegevens door de politie. In deze wet is het van belang dat het doel waarvoor (politie) gegevens verwerkt duidelijk bepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is. Voor de handhaving van de openbare orde is de burgemeesters afhankelijk van politiegegevens. Daarom is in de Wpg opgenomen dat deze aan de burgemeesters verstrekt worden voor zover zij deze nodig hebben in verband met hun 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 burgemeesters met de chef van de territoriale eenheid van de politie afspraken maken over de wijze waarop de inzage in de politiegegevens wordt ingericht.

Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ)

Terugkeer van (zeden)delinquenten kan maatschappelijke onrust veroorzaken. Burgemeesters willen daarom tijdig geïnformeerd worden 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 60 dagen voordat een ernstig gewelds- of zedendelinquent terugkeert in de maatschappij, geïnformeerd. Het kan gaan om de definitieve terugkeer of om verlof. Vervolgens kan beoordeeld worden 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 voorkoming van problemen voor de (ex-)justitiabele.

Op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/
infouitwisseling:

- Wetsteksten
- Handleiding verwerking persoonsgegevens
- Handleiding voor Versterking Informatiepositie Burgemeester - 'Naar een gemeenschappelijk perspectief'
- Afsprakenkader terugkeer van ex-gedetineerden
- Bronnen en verwijzingen

De bevoegdheden van de burgemeester zijn geen statisch gegeven. De wetgever brengt met regelmaat verandering in de taken en bevoegdheden van de burgemeester. Op dit moment (december 2016) hebben de Tweede en Eerste Kamer diverse wetsvoorstellen in behandeling met nieuwe of gewijzigde bevoegdheden van de burgemeester. Hoewel het onduidelijk is hoe de parlementaire behandeling zal verlopen en of de voorstellen tot wetswijzigingen leiden, is in dit hoofdstuk een overzicht opgenomen van de voorstellen die in behandeling zijn bij het parlement. De wetgeving betreft:

- Wetsvoorstel bestrijding woonoverlast
- Uitbreiding sluitingsmogelijkheid Opiumwet
- Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg

Voorts is er discussie over andere mogelijke bevoegdheden voor de burgemeester. Daarvan is onzeker of deze zullen leiden tot concrete wetsvoorstellen. Vanwege de onzekerheid daarover besteedt dit zakboek er geen aandacht aan. Wel kunt u op www.burgemeesters.nl/ bevoegdheden een actueel overzicht vinden van de wetgeving die in aantocht is.

Wetsvoorstel bestrijding woonoverlast

De Tweede Kamer heeft een initiatiefvoorstel in behandeling, waarmee in de Gemeentewet een bevoegdheid voor de burgemeester wordt opgenomen tot het geven van een specifieke gedragsaanwijzing bij woonoverlast. Hiermee willen de initiatiefnemers het woongenot en gevoelens van veiligheid van slachtoffers van woonoverlast vergroten. De burgemeester kan de overlastgever een gedragsaanwijzing geven in de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. In deze last staat dat de overlastgever bepaalde handelingen

moet doen of juist moet laten. De burgemeester kan pas een gedragsaanwijzing geven als een waarschuwing, mediation of buurtbemiddeling niet werken. Wanneer deze gerichte aanpak niet werkt, kan alsnog de woning gesloten worden.

Uitbreiding sluitingsmogelijkheid Opiumwet

Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel ingediend om de sluitingsbevoegdheid uit te breiden voor strafbare voorbereidingshandelingen. De burgemeester kan dan op grond van artikel 13b van de Opiumwet tevens een woning of ander pand sluiten als daar alleen voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die duidelijk bestemd zijn voor het bereiden of telen van drugs, zoals bepaalde apparatuur of chemicaliën.

Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg

Al geruime tijd ligt bij de Tweede Kamer is een voorstel voor een nieuwe Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg aanhangig die de huidige Wet bopz moet vervangen. Het wetsvoorstel is al diverse malen ingrijpend gewijzigd. De nieuwe wet moet gedwongen opname zoveel mogelijk voorkomen. Verplichte zorg kan straks ook buiten een instelling opgelegd worden. De IBS is in het wetsvoorstel vervangen door de crisismaatregel, waarbij de burgemeester ook kan instemmen met ambulante zorg of andere zorg buiten gedwongen opname. Daarnaast introduceert het wetsvoorstel de observatiemaatregel waartoe de burgemeester kan besluiten. Dit besluit tot gedwongen opname is uitsluitend bedoeld om in een periode van maximaal 3 dagen onderzoek te laten verrichten naar de aard van de psychische stoornis en de vraag of die stoornis ernstig nadeel doet veroorzaken.

Bijlage Bevoegdheden in overige wetgeving

In dit Zakboek openbare orde en veiligheid zijn de voornaamste bevoegdheden van de burgemeester om de openbare orde en veiligheid te handhaven in het kort behandeld. Daarnaast zijn er nog enkele tientallen wetten waar burgemeester in specifieke omstandigheden bevoegdheden aan kan ontlenen. Vanwege het specifieke karakter van deze wetten en bevoegdheden zijn deze niet in dit zakboek behandeld.

Een overzicht van wetten waarin de burgemeester als verantwoordelijk bestuursorgaan in wordt genoemd:

- Algemene Wet op het binnentreden
- Inkwartieringswet
- Kernenergiewet
- Oorlogswet voor Nederland
- Distributiewet 1939
- Wegenverkeerswet 1994
- Wet bodembescherming
- Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
- Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag
- Wet inzake de luchtverontreiniging
- Wet op de kansspelen
- Wet op de openluchtrecreatie
- Wet rampen en zware ongevallen
- Wet verplaatsing bevolking
- Zondagswet
- Onteigeningswet
- Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen
- Pandhuiswet 1910
- Artikel 428 en 438 Wetboek van Strafrecht
- Bodemproductiewet 1939
- Havenbeveiligingswet

- Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels
- Rijkswet onderzoeksraad voor veiligheid
- Wet rechtspositionele voorzieningen rampenbestrijders
- Kieswet
- Wet ruimtelijke ordening
- Monumentenwet 1988
- Wet gemeenschappelijke regelingen
- Leerplichtwet
- Waterstaatswet
- Burgerlijk Wetboek boeken 1, 4 en 5
- Telecommunicatiewet
- Paspoortwet
- Belemmeringenwet privaatrecht
- Boswet
- Wetboek van burgerlijke rechtsvordering
- Wet op de strandvonderij
- Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

Op www.burgemeesters.nl:

- Toelichting op een aantal van de hier genoemde wetten

Bijlage Trefwoordenregister

Ambulancevervoer	84
APV	90
Bestuurlijke informatievoorziening justitiabelen	96
Bestuurlijke ophouding	36
Betogingen	68
Bevelen bestrijding ernstige overlast	38
Binnentreden van woningen	7
Bovenlokale ramp	84
Cameratoezicht	33
Collegiaal bestuur	16
Commissaris van de Koning	20, 86
Delegeren	14
Demonstraties	68
Drank- en Horecawet	49
Driehoeksoverleg	79
Drugshandel	46, 65
Gebiedsverbod	39, 90
Gedragsaanwijzing	39
Gemeenteraad	16
Gemeentewet	18
Artikel 151b	29
Artikel 151c	33
Artikel 154a	36
Artikel 172	18
Artikel 172a	38
Artikel 172b	42
Artikel 174	43
Artikel 174a	46
Artikel 175	21
Artikel 176	24
Artikel 176a	36

Gezag bij brand.....	85
Gezag over de politie	78
Huiselijk geweld	73
Inbewaringstelling (IBS).....	60
Infectieziekten.....	72
Justitiële gegevens	94
Kinderbeschermingsmaatregelen.....	53
Koninklijke Marechaussee.....	78
Lichte bevelsbevoegdheid.....	19
Locoburgemeester.....	17
Mandateren.....	14
Meldplicht.....	39
Noodbevel	21
Noodverordening.....	24
Ondertoezichtstelling.....	53
Onteigening.....	48
Openbaar Ministerie.....	28
Openbare orde – begripsbepaling	12
Opiumwet.....	55
Opperbevel bij rampen.....	84
Overlast.....	38, 46
Politie - beheer.....	82
Politie - beleid.....	81
Politie - gezag.....	78
Politiegegevens.....	95
Politiewet 2012.....	78
Preventief fouilleren.....	29
Privacy.....	22, 33
Proportionaliteit en subsidiariteit.....	15
Quarantaine.....	72
Rampenbestrijding.....	87
Regioburgemeester.....	80
Regionaal beleidsteam (RBT)	86
Regionaal overleg politie	80
Sluiten drugspanden	46, 55

Sluiten woningen	46, 55
Stelsel bewaken en beveiligen	58
Toegang rampterrein	87
Toezicht openbare inrichtingen.....	43
Toezicht openbare samenkomsten en vermakelijkheden	43
Twaalfminners.....	42
Veiligheidsrisicogebied.....	29
Verblijfsontzegging	38, 90
Voetbalvandalisme.....	38
Vrijheid van meningsuiting.....	68
Wet Bibob.....	62
Wet BOPZ	60
Wet Damocles	55
Wet op de lijkbezorging	67
Wet openbare manifestaties	68
Wet politiegegevens	95
Wet publieke gezondheid.....	72
Wet tijdelijk huisverbod	73
Wet veiligheidsregio's	84
Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg	61, 99
Wet Victor	48, 55
Wet Victoria.....	46
Witwassen	62
Woonoverlast.....	98

