



Circulaire Burgemeestersbevel twaalfminners; artikel 172b Gemeentewet

Aan de burgemeesters, i.a.a. de hoofdofficiëren van justitie, de korpschefs, en de directeuren Bureaus Jeugdzorg

Onderwerp: Burgemeestersbevel twaalfminners; artikel 172b Gemeentewet

Doelstelling: Het kennisgeven van de inwerkingtreding en het geven van informatie over de toepassing van artikel 172b Gemeentewet, houdende een bevel van de burgemeester aan ouders van kinderen jonger dan 12 jaar die groepsgewijs herhaaldelijk de openbare orde verstoren

Ingangsdatum: 1 september 2010

Datum: 19 augustus 2010

Kenmerk: 2010-0000458759

1. Inleiding

1.1. Algemeen

Op 1 september 2010 treedt de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (kamerstukken 31 467) in werking. Met deze wet is een aantal nieuwe artikelen ingevoegd in de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht. Eén van de wijzigingen heeft betrekking op de invoeging van artikel 172b in de Gemeentewet. Het artikel is geplaatst in hoofdstuk XI van de Gemeentewet inzake 'De bevoegdheid van de burgemeester' en geeft de burgemeester een extra instrument in de bestrijding van groepsoverlast door kinderen beneden de leeftijd van twaalf jaar.

De burgemeester kan op grond van artikel 172b Gemeentewet aan diegene die het gezag uitoefent over een kind beneden de leeftijd van twaalf jaar, dat herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde, een bevel geven ervoor zorg te dragen dat dit kind zich niet zonder begeleiding van een ouder of verzorger dan wel een andere door de burgemeester aan te wijzen meerderjarige, bijvoorbeeld een volwassen familielid, bevindt bij bepaalde objecten of in bepaalde delen van de gemeente. Het bevel kan ook inhouden dat het kind zich niet onbegeleid mag bevinden op voor het publiek toegankelijke plaatsen tussen 20.00 en 06.00 uur. De tekst van artikel 172b Gemeentewet luidt als volgt:

Artikel 172b Gemeentewet

1. De burgemeester kan aan een persoon die het gezag uitoefent over een minderjarige die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord en de leeftijd van twaalf jaren nog niet heeft bereikt, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven zorg te dragen:
 - a. dat de minderjarige zich niet bevindt 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, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent of door een andere meerderjarige als bedoeld in het derde lid; of
 - b. dat de minderjarige zich op bepaalde dagen gedurende een aangegeven tijdvak tussen 8 uur 's avonds en 6 uur 's ochtends niet bevindt op voor het publiek toegankelijke plaatsen, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent of door een andere meerderjarige als bedoeld in het derde lid.
2. Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden.
3. De burgemeester kan voor de toepassing van het eerste lid ten hoogste twee andere meerderjarigen naast de persoon of personen die het gezag uitoefenen over een minderjarige aanwijzen ter begeleiding van de minderjarige.
4. Artikel 172a, vijfde, zesde en zevende lid, is van overeenkomstige toepassing.

De in het vierde lid aangehaalde leden van artikel 172a luiden als volgt:

Artikel 172a Gemeentewet

5. Op grond van nieuwe feiten of omstandigheden kan de burgemeester het bevel wijzigen ten nadele van betrokkene.
6. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van de verboden of geboden die



voortvloeien uit het bevel, dan wel van een of meer onderdelen daarvan. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.

7. Indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, wijzigt de burgemeester het bevel ten gunste van betrokkene. Het bevel wordt ingetrokken zodra het niet langer nodig is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde.

1.2. Aanleiding circulaire leeswijzer

Deze circulaire bevat met het oog op de ingrijpendheid van de onderhavige bevoegdheid en de relatie tot de Grondwet en het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (verder: EVRM) nadere informatie ten behoeve van een juiste en zorgvuldige toepassing van artikel 172b. Tevens wordt deze gelegenheid aangegrepen om andere onderwerpen die relevant zijn voor de toepassing van de bevoegdheid onder uw aandacht te brengen. Achtereenvolgens wordt stil gestaan bij:

- Doel en achtergrond van de bevoegdheid (§ 2)
- Enkele begrippen uit artikel 172b Gemeentewet (§ 3)
- Artikel 8 EVRM en vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit (§ 4)
- Vereisten en rechtsbescherming volgens de Algemene wet bestuursrecht (§ 5)
- Duur en intrekking van de maatregel (§ 6)
- Samenwerking met andere partners (§ 7)
- Monitoring toepassing artikel 172b Gemeentewet (§ 8).

2. Doel en achtergrond van de bevoegdheid

2.1. Toelichting amendement

Artikel 172b Gemeentewet is in de wet opgenomen door een amendement van de Tweede Kamer. De toelichting bij het amendement luidde:

Dit amendement strekt ertoe om de burgemeester de bevoegdheid te geven om de betrokken ouders/verzorgers van de (in groepsverband) overlast veroorzakende twaalfminner een bevel te geven erop toe te zien dat hun kinderen niet, althans niet onbegeleid, 's avonds laat op straat zijn. Het niet naleven van dat bevel door de ouders/verzorgers levert dan voor die ouders/verzorgers een strafbaar feit op. Met het bevel wordt direct geappelleerd aan de opvoedende en toezichhoudende taak en wordt een extra middel gecreëerd om de overlast te doen beëindigen.¹

2.2. Doel van de bevoegdheid/toepassing

Zoals uit de toelichting bij het amendement blijkt, is het doel van het artikel om verdere verstoringen van de openbare orde door een twaalfminner tegen te gaan als die herhaaldelijk in groepsverband de orde heeft verstoord. Het is een preventieve maatregel, reparatoir (herstel sanctie) en niet punitief (straffend) van aard. De maatregel wordt ingezet om toekomstige ordeverstoringen te voorkomen. De maatregel richt zich op groepsgebonden verstoringen van de openbare orde door twaalfminners. Hierbij hoeft het niet te gaan om een groep die uitsluitend uit twaalfminners bestaat. De maatregel kan ook worden toegepast richting één of enkele twaalfminner(s) binnen een groep die verder bestaat uit kinderen van twaalf jaar of ouder. Tegen de oudere leden van de groep kan de burgemeester andere bestuursrechtelijke maatregelen inzetten, zoals die op basis van artikel 172a Gemeentewet.

De maatregel wordt opgelegd aan diegene die het gezag uitoefent over het kind. Dat zijn in de regel de ouders². Hiervoor is gekozen omdat ouders, zeker bij kinderen jonger dan twaalf jaar, de verantwoordelijkheid dragen over hun kinderen en over het gedrag van hun kinderen. Het is aan de ouders om ervoor te zorgen dat het bevel wordt nageleefd. De maatregel appelleert daarmee direct aan de verantwoordelijkheid van de ouders. Aldus heeft de maatregel ook als beoogd effect dat duidelijk wordt gemaakt dat het ordeversturende gedrag niet wordt getolereerd en dat daaraan grenzen dienen te worden gesteld. Het is aan de ouders om die verantwoordelijkheid waar te maken.³ Als ouders opzettelijk het bevel van de burgemeester niet naleven, kunnen zij strafrechtelijk worden vervolgd op basis van artikel 184 van het Wetboek van strafrecht.

Voor de groep twaalfminners geldt verder dat ze minder goed met normale bestuursrechtelijke preventieve maatregelen te bereiken zijn, zoals een gebiedsverbod of samenscholingsverbod op grond van de APV, een gebiedsverbod op grond van de lichte bevelsbevoegdheid, bedoeld in artikel

¹ Amendement Kuiken (kamerstukken 31 467, nr. 15).

² In het hiernavolgende worden onder 'ouders' mede verstaan: andere personen die het gezag over een minderjarige uitoefenen.

³ Kabinetsreactie op de voorlichting van de Raad van State (Kamerstukken 31 467, G).



172 Gemeentewet, of de nieuwe bevoegdheden uit artikel 172a Gemeentewet. Deze maatregelen worden immers bij niet-naleving strafrechtelijk gehandhaafd, en kinderen beneden de leeftijd van twaalf jaren kunnen niet strafrechtelijk worden vervolgd. Het burgemeestersbevel volgens artikel 172b Gemeentewet richt zich ook daarom op de ouders/verzorgers van het kind.

2.3. Soort maatregel

De ervaring leert dat waar zeer jonge kinderen zich misdragen er niet alleen sprake is van ordeverstorend gedrag, maar ook regelmatig van problemen in de opvoeding. In de meeste gevallen zijn die problemen al gesignaleerd en zullen vanuit de hulpverlening al zorgtrajecten in gang zijn gezet. De maatregel die de burgemeester oplegt op grond van artikel 172b Gemeentewet is uitdrukkelijk geen zorgmaatregel. Het bevel van de burgemeester op grond van artikel 172b kan dan ook niet worden ingezet omdat kinderen of ouders weigeren om aan zorgtrajecten deel te nemen.

De nieuwe bevoegdheid moet hoe dan ook worden gezien in een breder systeem van maatregelen. Hoewel de maatregel ziet op openbareordeverstoringen, zal in de praktijk ook vaak sprake zijn van opvoed-, gedrags- en/of ontwikkelingsproblematiek. De maatregel kan ook als instrument dienen voor situaties waar begeleiding in een vrijwillig kader niet tot stand komt en begeleiding in het kader van ondertoezichtstelling nog niet geëigend is. De maatregel kan dus worden ingezet als 'drangmaatregel' om hulpverlening in een gezin op te kunnen starten, in die gevallen dat er sprake is van verstoringen van de openbare orde.

De maatregel gaat uit van herhaalde verstoringen van de openbare orde. Er zijn dus eerder situaties geweest waarbij het jonge kind groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord. Partijen als de gemeente, politie en (preventieve) jeugdzorg zijn dan ook al in een eerder stadium betrokken; zij zullen eerder al – mogelijk (deels) tevergeefs – andere maatregelen hebben ingezet. Het bevel uit artikel 172b is bedoeld voor deze situaties, waarbij het jonge kind zich herhaaldelijk in groepen misdraagt met verstoringen van de openbare orde tot gevolg en waarbij eerder ingezette (vrijwillige) hulpverlening, ook richting de ouders, onvoldoende soelaas biedt. Dit laatste kan ook het geval zijn indien ouders zich niet of onvoldoende blijvend committeren aan een zorgtraject. Vaak zal in die gevallen de situatie (nog) niet ernstig genoeg zijn om de stap te maken naar zorg in gedwongen kader in de vorm van bijvoorbeeld een ondertoezichtstelling (OTS) volgens het Burgerlijk Wetboek. Als in een dergelijke situatie het kind de openbare orde blijft verstoren, kan deze maatregel uitkomst bieden, al dan niet als stok achter de deur. De opgelegde beperkingen, alsmede de dreiging van strafrechtelijk optreden bij het bewust negeren van het bevel, kan disciplinerend werken, ook bij het aannemen van hulp en ondersteuning bij de opvoeding van het overlastgevend kind. Tegelijkertijd moet wel steeds bedacht worden dat het doel een bevel op grond van artikel 172b Gemeentewet moet zijn de orde te herstellen.

Situaties in het gebied tussen een vrijwillig kader en een gedwongen kader zijn de natuurlijke werkruimte voor de bevelsmogelijkheden uit artikel 172b Gemeentewet. Echter ook in gevallen waarbij wel al OTS is opgelegd, kan het voorkomen dat de ordeverstoringen (nog) niet afdoende zijn afgenomen. Ook in deze gevallen kan de maatregel worden ingezet; daarbij dient de maatregel dan vooral als middel om de ordeverstoringen op korte termijn te kunnen stoppen. De langetermijnoplossing zal vervolgens alsnog binnen het versterken van de opvoedvaardigheden van de ouders moeten worden gezocht. Van groot belang is in ieder geval dat de genomen maatregel wordt gecombineerd met een zorgaanbod. Paragraaf 7 gaat hier nader op in.

3. Enkele begrippen uit artikel 172b Gemeentewet

3.1. 'Herhaalde groepsgewijze verstoring van de openbare orde'

De burgemeester kan het bevel opleggen aan ouders van een twaalfminner *'die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde'*. Vier verschillende elementen zijn dus van belang: verstoring van de openbare orde, groepsgewijs, herhaald en ernstige vrees voor verdere verstoring.

3.1.1. Verstoring van de openbare orde

De vormen van verstoring van de openbare orde waar deze wet op ziet zijn zeer divers. Vaak gaat het om gedragingen die op zichzelf, als ze eenmalig zouden worden tentoongespreid, niet als ernstig worden opgevat maar als ze persistent worden wel. Deze gedragingen zijn zeer divers, onder meer valt te denken aan: het hinderlijk rondhangen bij gebouwen of in portieken, betreden van plantsoenen, joelen, naroeppen, bespugen, intimiderend overkomen, wildplassen, plakken en kladden, graffiti en schelden. Ook ernstigere vormen komen voor, zoals het gooien van stenen naar bewoners, het bedreigen van volwassenen die hen tot de orde willen roepen, ingooien van ruiten, het bespugen van (speeltuin)personeel, het treiteren van voorbijgangers en vernieling van auto's, bushokjes en ander



straatmeubilair, al dan niet door brandstichting. Uit deze opsomming is af te leiden dat ook strafbare feiten ordeverstoring kunnen zijn. Leidend hierbij is dat het moet gaan om een verstoring van de normale gang van zaken. Of een gedraging ordeverstoring is, is dus context afhankelijk. Het is overigens niet noodzakelijk dat het kind en of de ouders wonen in de gemeente waar de ordeverstoringen plaatsvinden. De burgemeester van de gemeente waar de ordeverstoringen plaatsvinden is bevoegd het bevel op te leggen, niet de burgemeester van de gemeente waar het kind of zijn ouders woonachtig zijn.

3.1.2. Groepsgewijs

Een groepsgewijze verstoring van de openbare orde impliceert de betrokkenheid van meer dan één persoon. Deze vorm van ordeverstoring wordt over het algemeen ervaren als ernstiger dan ordeverstoringen, gepleegd door individuen. Het is niet noodzakelijk dat het gaat om consistente groep. Ervaring leert dat groepen snel wisselen van samenstelling. Ook zijn het binnen de groep niet altijd dezelfde personen die het ordeverstoring gedrag tentoonspreiden of die meelopers zijn. Het is niet noodzakelijk dat het kind aan al het ordeverstoring gedrag van de groep heeft deelgenomen. Echter, voor enkel en alleen meeloopgedrag zal deze maatregel snel disproportioneel zijn.

3.1.3. Herhaald

Herhaald betekent dat er minimaal tweemaal voorafgaand aan de maatregel ordeverstoring gedrag moet zijn geconstateerd van het desbetreffende kind. De proportionaliteitseis dwingt er echter toe om in het geval van een langduriger bevel meer aanleiding te hebben dan slechts tweemaal geconstateerde ordeverstoringen. Er moet dus sprake zijn ernstig en structureel ordeverstoring gedrag. Er moet een patroon zitten in het ordeverstoring gedrag van het kind in een groep. Wanneer er sprake is van structureel ordeverstoring gedrag hangt af van de omstandigheden van het geval, waaronder de aard en de ernst van de ordeverstoringen. Classificatie van de groep als overlastgevend in de Beke systematiek die zich richt op problematische jeugdgroepen, is een indicatie.

3.2. 'Ernstige vrees voor verdere verstoring'

Naast 'herhaalde groepsgewijze verstoring van de openbare orde' moet er sprake zijn van 'ernstige vrees voor verdere verstoring'. Het begrip 'ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde' houdt in dat er duidelijke aanwijzingen moeten zijn dat de ordeverstoorder zijn ordeverstoring gedrag zal voortzetten als niet wordt ingegrepen. De aanwijzingen kunnen worden afgeleid uit het gedrag van de ordeverstoorder in de afgelopen periode. Als een kind zich bij voortdurend heeft schuldig gemaakt aan het verstoring van de openbare orde en uit zijn dossier blijkt dat dit kind en de ouders al meermalen zijn aangesproken op zijn gedrag, dan kan daaruit de ernstige vrees worden afgeleid dat dit kind zijn ordeverstoring gedrag niet op eigen initiatief of met 'zachte' drang zal stoppen.

4. Artikel 8 EVRM en vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit

4.1. Artikel 8 EVRM

De reikwijdte van de bepaling wordt begrensd door een aantal begrippen die voortvloeien uit het EVRM. In het kader van art. 172b Gemeentewet is vooral artikel 8 van het EVRM van belang. Dit artikel garandeert het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven. Het artikel bepaalt dat alleen in uitzonderingsgevallen een inbreuk kan worden gemaakt op het privéleven, het familie- en gezinsleven, de woning en de correspondentie. In het tweede lid van het artikel worden de volgende uitzonderingen genoemd: '[...] in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'. Deze uitzonderingscriteria moeten voldoen aan drie toetsen: de legaliteitstoets, de legitimiteitstoets en de noodzakelijkheidstoets. Aan de legaliteitstoets is voldaan door de beperkingen in de wet op te nemen. Deze zal verder buiten beschouwing blijven. De andere criteria worden hieronder toegelicht. Het is belangrijk om te beseffen dat de eisen die uit het onderstaande voortvloeien doorwerking hebben op het dossier dat moet worden samengesteld. In het dossier zal moeten zijn aangetoond dat de maatregel in het licht van het onderstaande rechtmatig is.

4.2. Legitimiteitstoets

Als een inbreuk wordt gemaakt, dan ligt de vraag voor of de inbreuk dient ter bescherming van één of meer van de in het tweede lid (limitatief) opgesomde rechtsbelangen. De wettekst en wetsgeschiedenis wijzen er duidelijk op dat de maatregelen uit 172b Gemeentewet zijn bedoeld om openbareordeverstoringen te voorkomen. Dit sluit aan bij twee van de genoemde rechtsbelangen, openbare



veiligheid en de voorkoming van wanordelijkheden en strafbare feiten. Aan de legitimiteittoets wordt voldaan als de maatregel wordt ingezet voor het beschreven doel van de wet. Wordt de maatregel ingezet voor andere gevallen dan ter voorkoming van herhaalde verstoringen van de openbare orde, dan wordt in het kader van deze wet niet aan de toets voldaan.

4.3. Noodzakelijkheidstoets

Wanneer de inmenging wettelijk is voorzien en voldoet aan de genoemde doeleinden, dan is vervolgens vereist dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving en niet verder reikt dan wat strikt noodzakelijk is. Om dit te bepalen worden drie criteria gehanteerd. Ten eerste het pertinentiecriteria: de maatregel moet relevant zijn om het doel te bereiken. Ten tweede het proportionaliteitscriterium: er moet een redelijke verhouding bestaan tussen aantasting van het recht en de legitieme na te streven doelstelling. En ten derde het subsidiariteitscriterium: het beoogde doel is redelijkerwijze niet op andere wijze te bereiken en de inbreuken op het recht moeten zo veel mogelijk worden geminimaliseerd. De doelen moeten met andere woorden bereikt worden op de minst bezwarende wijze. Dat aan het pertinentiecriteria wordt voldaan is af te leiden uit de wetsgeschiedenis. Proportionaliteit en subsidiariteit zijn in de uitvoering van de maatregel van groot belang.

4.3.1. Proportionaliteit

Het vereiste van proportionaliteit houdt in, dat het door het bestuur geschade belang in een redelijke verhouding staat met het beschermde belang. Het gaat hierbij om het vinden van een balans. Aan de ene kant van die balans bevindt zich het onacceptabele gedrag van het kind, aan de andere kant de ingrijpendheid van de maatregel. De maatregel is zeer ingrijpend en mag daarom nooit zwaarder zijn dan strikt noodzakelijk om de ordeverstoringen te doen stoppen en moet daarom zo mogelijk beperkt worden gehouden in tijd en plaats. Hoe zwaar de maatregel kan zijn is binnen de wettekst bepaald. Dit is echter een maximum. Of en hoe de maatregel moet worden ingezet is altijd afhankelijk van de context en intensiteit van de gedragingen. Dat het hierbij gaat om het gedrag van jonge kinderen, speelt bij deze afweging ook een rol. Bij de besluitvorming over het al dan niet opleggen van de maatregel dient de burgemeester dus ook de bepalingen in afdeling 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht (zorgvuldigheid en belangenafweging) in acht te nemen⁴.

4.3.2. Subsidiariteit

Inbreuken op het recht moeten zo veel mogelijk worden geminimaliseerd. Daarom moet altijd worden gekozen voor de minst ingrijpende werkende maatregel. Als de verstoringen van de openbare orde nog te stoppen of voorkomen zijn door een andere lichtere maatregel dan het inzetten van art 172b Gemeentewet, moet in principe voor die maatregel worden gekozen.

5. Vereisten en rechtsbescherming volgens de Algemene wet bestuursrecht

5.1. Algemene wet bestuursrecht

Een bevel op grond van art 172b Gemeentewet is een beschikking in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De totstandkoming van artikel 172b-bevelen dient derhalve aan de vereisten van de Awb te voldoen.

De Algemene wet bestuursrecht vereist onder meer dat de belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld hun zienswijze te geven over het voornemen om het bevel op te leggen (artikel 4:8 Awb). Onder belanghebbenden vallen in dit geval in elk geval de ouder(s) van het desbetreffende kind (de adressanten van de beschikking). Indien de burgemeester overeenkomstig artikel 172b, derde lid, van de Gemeentewet andere meerderjarigen ter begeleiding wil aanwijzen naast de ouders, is het raadzaam om ook deze te horen. De ouders kunnen zich in het zienswijzengesprek door hun kind laten vergezellen.

Van het horen vooraf kan worden afgezien als de vereiste spoed zich daartegen verzet (artikel 4:11 Awb). Het geven van een zienswijze kan mondeling en dus telefonisch worden uitgevoerd (artikel 4:9 Awb), doch slechts op verzoek van de burger zelf.⁵ Het is niet wenselijk om op initiatief van de gemeente de burger telefonisch te horen, bijvoorbeeld uit efficiëntieoverwegingen.

⁴ Het betreft dan de artikelen 3:2 (zorgvuldige voorbereiding), 3:3 (verbod van détournement de pouvoir) en 3:4 (belangenafweging en evenredigheidsbeginsel) van de Awb.

⁵ Indien het bestuursorgaan de gelegenheid wil bieden tot telefonisch contact, zal dat veelal voor een belanghebbende aantrekkelijk zijn (MvT, Parl. Gesch. Awb I, p. 256). De keuze is echter, zo volgt uit het artikel, aan de belanghebbende. Uit: Borman, T.C., Buuren, P.J.J. van, Tekst & commentaar algemene wet bestuursrecht, Kluwer, Deventer, 2009.



5.2. Rechtsbescherming: bezwaar, beroep en voorlopige voorziening

Op grond van artikel 7:1 van de Awb moet een belanghebbende, alvorens beroep in te stellen bij de bestuursrechter, eerst bij de burgemeester die het artikel 172b-bevel heeft opgelegd een bezwaarschrift indienen. Artikel 7:10 van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan beslist binnen zes weken – en indien een bezwaarschriftencommissie is ingesteld binnen twaalf weken – na ontvangst van het bezwaarschrift. Deze termijn kan door het bestuursorgaan voor ten hoogste zes weken worden verdaagd. De genoemde termijnen zijn maximumtermijnen. Het bestuursorgaan moet tijdig op bezwaarschriften beslissen. Gezien de impact dit een bevel op grond van 172b Gemeentewet kan hebben, is het passend als de beslissing op bezwaar zo snel mogelijk wordt genomen.

Belanghebbenden kunnen tegelijkertijd met het indienen van een bezwaarschrift, aan de president van de rechtbank verzoeken een voorlopige voorziening te treffen indien, gelet op de betrokken belangen, onverwijlde spoed dat vereist (artikel 8:81 Awb). De voorlopige voorziening die de president kan opleggen kan bijvoorbeeld inhouden dat het betreffende besluit wordt geschorst. Een persoon aan wie een artikel 172b-bevel is opgelegd, kan dus, naast het bezwaarschrift, tegelijkertijd bij de president een voorlopige voorziening aanvragen.

Elke beschikking bevat aan het slot een vermelding van de bezwaarmogelijkheid. In aanvulling daarop kan de burgemeester de mogelijkheid tot het indienen van een voorlopige voorziening vermelden. Hoewel dit in de Algemene wet bestuursrecht niet is voorgeschreven, vraagt de ingrijpendheid van de maatregel om extra zorgvuldig handelen van het bestuur. In het kader van goed bestuur is het derhalve zeer raadzaam om de mogelijkheid van het aanvragen van een voorlopige voorziening naast de mogelijkheid van bezwaar te vermelden.

6. Duur en intrekking van de maatregel

6.1. Duur van de maatregel

Het bevel van de burgemeester op grond van artikel 172b Gemeentewet kan ‘ten hoogste drie maanden’ duren. Verlenging van de maatregel is niet mogelijk. Bij de toepassing in de praktijk zal, ook vanwege de genoemde vereisten van proportionaliteit, telkens van geval tot geval gezien moeten worden voor welke termijn het bevel dient te gelden. Mocht er na het bereiken van de leeftijd van twaalf jaar nog steeds aanleiding toe zijn, dan kan de burgemeester kiezen om aanvullend andere bestuurechtelijke maatregelen te nemen, zoals die op basis van artikel 172a Gemeentewet.

6.2. Intrekking van de maatregel

De burgemeester moet het bevel intrekken als de omstandigheden zo zijn gewijzigd dat er niet langer een gevaar is voor de openbare orde (artikel 172b, vierde lid juncto artikel 172a, zevende lid, Gemeentewet). Kern van deze bepaling is dat de maatregel bedoeld is omdat er ernstige vrees is voor verdere verstoringen van de openbare orde. Enkele mogelijkheden waarbij aan te denken valt zijn:

- Het ordeverstorende gedrag van het kind hing samen met deelname aan een overlastgevende jeugdgroep, maar deze groep bestaat niet langer;
- Het ordeverstorend gedrag kwam mede voort uit een verstoorde thuis- of opvoedsituatie, waarbij door hulpverlening deze situatie zodanig verbeterd is dat ouders ook zonder burgemeestersbevel hun kind voldoende richting en sturing geven hetgeen het ordeverstorende gedrag kan doen stoppen;
- Het kind is in een (ander) pleeggezin geplaatst of in een jeugdinstelling opgenomen waardoor de ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde is komen te vervallen.

7. Samenwerking met andere partners

7.1 Investeren in zorg

De meest invloedrijke beschermende factoren in de vroege kinderjaren zijn het gezin en de persoonlijke factoren van het kind. De wetenschap dat op jonge leeftijd de invloed van potentiële beschermingsfactoren nog relatief groot is, maakt het – ook vanuit veiligheidsperspectief – belangrijk om vooral in geval van jonge overlastgevende kinderen te investeren in het versterken van beschermend opvoedingsgedrag van de ouders van het jonge overlastgevende kind. Ouders kunnen op die wijzen leren hoe het best kan worden omgegaan met de moeilijkheden die zij bij de opvoeding van hun kind ervaren, of hoe om te gaan met het overlastgevende en anti-sociale gedrag van het kind. Het beschermend opvoedingsgedrag van de ouders moet elementen bevatten als het uitoefenen van toezicht, het stellen van grenzen, positieve correctie, consequente disciplineren en ingrijpen indien kinderen op de verkeerde plaats met verkeerde vrienden omgaan. Deze werkwijze biedt uiteindelijk het meeste perspectief voor de kinderen zelf (hun ouders) én voor de samenleving. Dat neemt niet weg



dat de samenleving vraagt dat ook op korte termijn al wordt opgetreden tegen probleemgedrag van twaalfminners dat zich uit in overlastgevend en antisociaal gedrag. Echter, ook als specifiek tegen ordeverstoring gedrag wordt opgetreden, door inzet van de mogelijkheden uit artikel 172b, blijft een combinatie met investeren in zorg de enig juiste langetermijnoplossing.

7.2 Samenwerken

Bij de zorg om jonge kinderen en bij het beëindigen van overlast door deze kinderen is samenwerking met alle betrokken partners essentieel. Er bestaan diverse samenwerkingsverbanden waarvan gebruik kan worden gemaakt:

- Als de nadruk nog vooral op zorg ligt en dus de instrumenten uit artikel 172b nog niet noodzakelijk zijn, ligt het voor de hand om de samenwerking te zoeken met de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) en het zorgadviesteam (ZAT) en de casusoverleggen die in dat kader worden gehouden. Binnen het ZAT werken onder regie van de gemeenten in veel gevallen onder anderen de school, het maatschappelijk werk, de CJG's en Bureau Jeugdzorg (BJZ) samen aan ondersteunen van het jonge kind en gezin in preventieve zin. Binnen het ZAT is ook de aansluiting op het CJG geregeld waar de zorgcoördinatie plaatsvindt. Goede coördinatie van zorg en hulp die worden ingezet en de ondersteuning die wordt aangeboden is essentieel. 'Eén gezin, één plan' is daarbij de leidraad. Door de voorgeschiedenis zal er bij het ZAT en de deelnemende partners veel relevante informatie over het desbetreffende kind aanwezig zijn. Daarom is, ook als preventieve ondersteuning door aanhoudende overlast niet langer de primaire richting kan zijn, samenwerking met het ZAT van groot belang. Deze samenwerking kan op dat moment het beste vorm krijgen binnen het Veiligheidshuis, om te voorkomen dat vanuit het ZAT verkregen vertrouwelijke (achtergrond) gegevens zonder meer in een eventueel strafdossier terecht komen.
- Daarnaast werken de politie en BJZ al langere tijd samen in het werkproces 'Vroegsignaleren en Doorverwijzen'. De politie meldt alle kinderen waar zij zich zorgen over maken (dit kan overlast zijn, maar ook kinderen die getuigen zijn van huiselijk geweld e.d.) door middel van het landelijk zorgformulier aan bij een meldpunt van BJZ. BJZ bekijkt of er zorg en/of bescherming nodig is (zorgtaxatie), organiseert deze zorg en koppelt terug aan de politie. Sinds januari 2010 meldt de politie ook de groep jonge kinderen die delicten plegen en niet strafrechtelijk vervolgd kunnen worden (12 min delictplegers) volgens dit werkproces bij BJZ aan.
- Als de nadruk is verschoven van het bieden van ondersteuning naar het stoppen van het overlastgevend gedrag, ligt het Veiligheidshuis als coördinatie centrum voor de hand. Hierbinnen zijn de veiligheidspartners en zorgpartners verenigd. Ook hier blijft de balans tussen optreden en ondersteunen van groot belang. De gemeente kan als veiligheidsregisseur zorgen dat de juiste partners worden betrokken.

In alle gevallen waarin professionals en of instellingen zich zorgen maken om een jong kind is het delen van informatie via Verwijs Index Risico jongeren (VIR) essentieel. Ook de gemeente kan daar een melding in maken. De VIR is een belangrijk instrument bij het verzamelen van alle relevante informatie omdat uit de VIR duidelijk blijkt welke partner kennis heeft over het desbetreffende kind.

Het bevel op grond van artikel 172b Gemeentewet ontleent zijn handhaafbaarheid aan artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht. Als ouders het bevel opzettelijk negeren, kan het Openbaar Ministerie (OM) wegens dit strafbare feit vervolging instellen. Hiertoe moet een proces verbaal zijn opgemaakt door een opsporingsambtenaar. Het is schadelijk voor de geloofwaardigheid als de burgemeester een bevel oplegt, maar het OM niet kan of wil vervolgen bij overtreding van het bevel. Samenwerking met het OM (en politie) is daarom essentieel in het voortraject en bij de opbouw van het dossier. Alleen door van te voren met het OM af te stemmen, kan worden voorkomen dat achteraf blijkt dat een bevel niet handhaafbaar is. Ook hier biedt het Veiligheidshuis op casus niveau een goed platform voor. Gezamenlijk beleid ten aanzien van het gebruik van artikel 172b Gemeentewet kan in de lokale driehoek worden overeengekomen.

7.3 Zorg na opleggen bevel

Als de burgemeester een bevel oplegt op basis van artikel 172b Gemeentewet, zal in de regel de zorg- en opvoedsituatie van het kind aan de opvoedkant dusdanig in gedrang zijn dat hulp noodzakelijk is. Omdat het gaat om een groep kinderen waarvan de meeste al bekend zullen zijn binnen samenwerkingsverbanden van de CJG's en/of Veiligheidshuis, is zorg al vaak opgestart. Daarnaast zal de politie ook al in een vroeger stadium een zorgmelding naar Bureau Jeugdzorg hebben gestuurd. Het kind en gezin zijn dus al bekend zijn bij BJZ. De noodzaak van het opleggen van een bevel op basis van artikel 172b is echter aanleiding om de aard en intensiteit van deze zorg nogmaals te overwegen. Daarom is het zeer belangrijk dat de gemeente een zorgmelding doet bij BJZ, vergezeld van een afschrift van het gegeven bevel.

Tenzij expliciet anders is of wordt afgesproken zal BJZ de zorgcoördinatie op zich nemen. Gelet op de



doelgroep en bestaande samenwerkingsverbanden zal melding bij BJZ ten overvloede zijn, echter om twee redenen is toch het belangrijk om altijd te melden. Ten eerste is het voor BJZ voor de goede uitvoering van zijn wettelijke taken essentieel om te weten dat de burgemeester een bevel heeft gegeven en wat de exacte inhoud van dit bevel is. Ten tweede is het belangrijk om zeker te stellen dat ook de enkele gezinnen die nog niet vrijwillig of gedwongen in beeld zijn bij BJZ, wel in beeld komen. BJZ zal altijd aan de gemeente melding maken wat de opvolging is geweest.

7.4 Tegengestelde belangen

Veelal zullen de gezinnen waaraan het bevel wordt gericht al bekend zijn bij diverse (jeugd)zorg- en welzijnsinstanties. In een deel van de gevallen zal de rechter zelfs al hebben bepaald dat het kind onder toezicht moet worden gesteld. Zorg voor gezin en kind kan in dit soort gevallen tot een andere afweging leiden dan zorg voor de openbare orde. Het kan dus zijn dat het in het zorgplan en binnen de voortgang daarbinnen niet ideaal of zelf niet wenselijk is dat de burgemeester een bevel op basis van artikel 172b Gemeentewet oplegt. Het is essentieel dat burgemeester als handhaver van de openbare orde en de hulpverlener in vrijwillig kader of BJZ in het gedwongen kader in gesprek blijven over de beste weg om het kind én de ouders te helpen en om het ordeverstoring gedrag te doen stoppen. Immers, het kind is niet gebaat bij het voortduren van het gedrag met kans op verder afglijden en de maatschappij is niet gebaat bij het verslechteren van de zorg en hulpverlening.

Echter, het belang van de openbare orde kan tot andere afwegingen leiden dan zorgverleners zouden wensen. Het primaat voor het al dan niet inzetten van openbareordemaatregelen ligt bij de burgemeester. Als belangen tegengesteld zijn, is het aan de burgemeester om – na goed overleg – te beslissen of hij gebruik maakt van de mogelijkheden die de wet hem biedt om in te grijpen bij herhaalde verstoringen van de openbare orde. Leidt deze beslissing tot het niet kunnen of willen uitvoeren van het hulpverleningsplan van het kind dat onder toezicht staat, dan dient de burgemeester hierover contact op te nemen met de verantwoordelijke gedeputeerde of wethouder.

8. Monitoring toepassing artikel 172b Gemeentewet

Aan de Eerste Kamer is toegezegd dat de wet gemonitord en geëvalueerd wordt. Zeker voor artikel 172b is het van belang om goed te blijven kijken naar de mate waarin en de manier waarop het instrument wordt gebruikt. Daarom worden gemeenten dringend verzocht om een geanonimiseerde kopie van het uitgereikte bevel (alleen geboortjaar en -maand hoeven zichtbaar te zijn) te zenden aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat kan per e-mail aan postbus172b@minbzk.nl. De gegevens wordt gebruikt ter monitoring en voor evaluatie, niet ter controle.

9. Besluit

Met het voorgaande heb ik u aangegeven welke vereisten in acht moeten worden genomen indien u toepassing wilt geven aan uw nieuwe bevoegdheid volgens artikel 172a van de Gemeentewet. Deze circulaire, die tot stand is gekomen met betrokkenheid van de MOgroep Jeugdzorg en de VNG, wordt ook gepubliceerd in de Staatscourant.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E.M.H. Hirsch Ballin.*