

Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen

Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen

Een analyse van het gemeentelijke noodrecht

A.J. Wierenga
C. Post
J. Koornstra

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Foto omslag: Hollandse Hoogte/HCA-Martin van Os

Ontwerp:
Mediaeval Tekst en Vorm & Martien Frijns

ISBN: 978 90 352 4942 4
NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2016 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor
Openbare Orde en Veiligheid

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoud

1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	11
1.2	Doel van het onderzoek	12
1.3	Opzet van het onderzoek	13
2	Toetsingskader	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Legaliteit van noodverordening en noodbevel	18
2.2.1	Situatie- en doelcriterium	18
2.2.2	Geen controle met reguliere of specifieke bevoegdheden	24
2.2.3	Noodbevel of noodverordening?	28
2.2.4	Samenvatting	33
2.3	Juridische houdbaarheid noodmaatregel	34
2.3.1	Noodsituatie per direct aanpakken	34
2.3.2	Proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste	35
2.3.3	Geen inbreuk op grondrechten	36
2.3.4	Kortdurende maatregel	58
2.3.5	Normadressaat	59
2.3.6	Samenvatting	68
2.4	Praktische handhaafbaarheid van de voorschriften	70
2.4.1	Algemene kwaliteitseisen regelgeving	70
2.4.2	Begrijpelijke en eenduidige formulering	71
2.4.3	Onnodige en overbodige voorschriften	73
2.4.4	Samenvatting	74
2.5	Procedurevoorschriften	74
2.5.1	Noodbevel	74
2.5.2	Noodverordening	75
2.6	Rampen en ordeverstoringen van meer dan plaatselijke betekenis en uitzonderingstoestanden	76

2.6.1	Rampen en crises van meer dan plaatselijke betekenis	76
2.6.2	Ordeverstoringen van meer dan plaatselijke betekenis	79
2.6.3	Uitzonderingstoestand	80

3 Algemene aandachtspunten 83

3.1	Vorbereiding	83
3.2	Opstellen noodverordening/noodbevel	84
3.3	Als de noodsituatie voorbij is	88

4 Onvergund en/of onbeheersbaar evenement 89

4.1	Inleiding	89
4.2	Legaliteit	90
4.2.1	Situatie- en doelcriterium	90
4.2.2	Reguliere of specifieke instrumenten	90
4.2.3	Noodverordening of noodbevel?	93
4.3	Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid	93
4.4	Best practices	118
4.4.1	Algemene aandachtspunten	118
4.4.2	Bijzondere aandachtspunten	118
4.4.3	Voorschriften	118

5 Risicovoetbalwedstrijd 121

5.1	Inleiding	121
5.2	Legaliteit	121
5.2.1	Situatie- en doelcriterium	122
5.2.2	Reguliere of specifieke instrumenten	122
5.2.3	Noodverordening of noodbevel?	124
5.3	Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid	125
5.4	Best practices	135
5.4.1	Algemene aandachtspunten	135
5.4.2	Bijzondere aandachtspunten	136
5.4.3	Voorschriften	136

6	Bezoek hoogwaardigheidsbekleders	139
6.1	Inleiding	139
6.2	Legaliteit	140
6.2.1	Situatie- en doelcriterium	140
6.2.2	Reguliere of specifieke instrumenten	140
6.2.3	Noodverordening of noodbevel?	141
6.3	Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid	141
6.4	Best practices	167
6.4.1	Algemene aandachtspunten	167
6.4.2	Bijzondere aandachtspunten	167
6.4.3	Voorschriften	167
7	Demonstratie	171
7.1	Inleiding	171
7.2	Legaliteit	172
7.2.1	Situatie- en doelcriterium	172
7.2.2	Reguliere of specifieke instrumenten	173
7.2.3	Noodverordening of noodbevel?	176
7.3	Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid	176
7.4	Best practices	178
7.4.1	Algemene aandachtspunten	178
7.4.2	Bijzondere aandachtspunten	178
7.4.3	Voorschriften	178
8	Maatschappelijke onrust	179
8.1	Inleiding	179
8.2	Legaliteit	180
8.2.1	Situatie- en doelcriterium	180
8.2.2	Reguliere of specifieke instrumenten	180
8.2.3	Noodverordening of noodbevel?	181
8.3	Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid	182
8.4	Best practices	199
8.4.1	Algemene aandachtspunten	199
8.4.2	Bijzondere aandachtspunten	199
8.4.3	Voorschriften	199

9 Outlaw motorcycle gang 201

9.1	Inleiding	201
9.2	Legaliteit	202
9.2.1	Situatie- en doelcriterium	202
9.2.2	Reguliere of specifieke instrumenten	203
9.2.3	Noodverordening of noodbevel?	205
9.3	Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid	205
9.4	Best practices	222
9.4.1	Algemene aandachtspunten	222
9.4.2	Bijzondere aandachtspunten	222
9.4.3	Voorschriften	223

10 Brand 225

10.1	Inleiding	225
10.2	Legaliteit	226
10.2.1	Situatie- en doelcriterium	226
10.2.2	Reguliere of specifieke instrumenten	226
10.2.3	Noodverordening of noodbevel?	227
10.3	Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid	228
10.4	Best practices	242
10.4.1	Algemene aandachtspunten	242
10.4.2	Bijzondere aandachtspunten	242
10.4.3	Voorschriften	243

11 Bomruiming 247

11.1	Inleiding	247
11.2	Legaliteit	248
11.2.1	Situatie- en doelcriterium	248
11.2.2	Reguliere of specifieke instrumenten	248
11.2.3	Noodverordening of noodbevel?	249
11.3	Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid	249
11.4	Best practices	262
11.4.1	Algemene aandachtspunten	262
11.4.2	Bijzondere aandachtspunten	262
11.4.3	Voorschriften	263

12	Instortings- en explosiegevaar	265
12.1	Inleiding	265
12.2	Legaliteit	266
12.2.1	Situatie- en doelcriterium	266
12.2.2	Reguliere of specifieke instrumenten	267
12.2.3	Noodverordening of noodbevel?	268
12.3	Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid	268
12.4	Best practices	283
12.4.1	Algemene aandachtspunten	283
12.4.2	Bijzondere aandachtspunten	284
12.4.3	Voorschriften	284
13	Hoogwater	287
13.1	Inleiding	287
13.2	Legaliteit	288
13.2.1	Situatie- en doelcriterium	289
13.2.2	Reguliere of specifieke instrumenten	290
13.2.3	Noodverordening of noodbevel?	291
13.3	Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid	295
13.4	Best practices	295
13.4.1	Algemene aandachtspunten	295
13.4.2	Bijzondere aandachtspunten	295
13.4.3	Voorschriften	296
14	Extreme weersomstandigheden	297
14.1	Inleiding	297
14.2	Legaliteit	298
14.2.1	Situatie- en doelcriterium	298
14.2.2	Reguliere of specifieke instrumenten	298
14.2.3	Noodverordening of noodbevel?	300
14.3	Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid	300
14.4	Best practices	307
14.4.1	Algemene aandachtspunten	307
14.4.2	Bijzondere aandachtspunten	307
14.4.3	Voorschriften	307

15	Uitbraak besmettelijke (dier)ziekte	309
15.1	Inleiding	309
15.2	Legaliteit	310
15.2.1	Situatie- en doelcriterium	310
15.2.2	Reguliere of specifieke instrumenten	310
15.2.3	Noodverordening of noodbevel?	311
15.3	Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid	312
15.4	Best practices	316
15.4.1	Algemene aandachtspunten	316
15.4.2	Bijzondere aandachtspunten	317
15.4.3	Voorschriften	317
16	Diversen	319
16.1	Inleiding	319
16.2	Aanwezigheid gevaarlijke stoffen op industrieterrein	319
16.3	Aangespoelde bultrugwalvis	320
16.4	Actieve pyromaan	320
16.5	Forensisch opsporingsonderzoek	323
16.6	Handhavingsactie woonwagenkamp/kraakpand	323
16.7	Nasleep vliegcrash MH17	323
17	Aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek	325
	Literatuur	327
	Jurisprudentie	331
	Parlementaire stukken	335
	Lijst van gebruikte afkortingen	337
	Lijst van geïnterviewden en deelnemers expertmeeting	339
	Bijlagen	343

Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het handhaven van de openbare orde en het bieden van hulp in noodsituaties zijn belangrijke politietaken. Ter facilitering en ondersteuning hiervan kan de burgemeester een noodbevel (art. 175 Gemeentewet) of een noodverordening (art. 176 Gemeentewet) uitvaardigen.¹ Vrijwel elke week is er ergens in Nederland een dergelijke noodmaatregel van kracht.² Honderden politieagenten zijn jaarlijks betrokken bij de handhaving van deze noodmaatregelen. Niet zelden worstelen ze hiermee, de wisselende kwaliteit ervan zorgt voor de nodige problemen en complicaties.

Een eerste probleem is dat ze niet altijd geredigeerd worden vanuit het perspectief van de handhaafbaarheid door de politie. Zo werd in de gemeente Haren ter voorkoming van de latere Facebook-rellen in 2012 (Project X) een noodverordening vastgesteld met een verbod op het nuttigen van alcohol op openbare plaatsen. Al snel werd duidelijk dat de handhaving van dit voorschrift ten enenmale onmogelijk was. Drankgebruik blijkt achteraf een belangrijke oorzaak te zijn geweest voor het ontstaan van de grootschalige en ernstige wanordelijkheden.

Een tweede probleem vormt de inhoud van de noodbevelen en -verordeningen die niet zelden op gespannen voet staat met (grondwettelijk beschermde) grondrechten. Veel gemeenten nemen tegenwoordig bijvoorbeeld 'kledingvoorschriften' in een noodmaatregel op, als ze lucht krijgen van een bezoek van een motorclub. De mogelijkheden om in een noodverordening of noodbevel grondrechten te beperken zijn begrensd; een inbreuk op de grondrechtelijk beschermde persoonlijke levenssfeer is in ieder geval bepaald niet onomstreden.

1 Wanneer in dit boek beide bevoegdheden tezamen worden bedoeld, zal gesproken worden over de noodbevoegdheden.

2 De noodverordening is een algemeen verbindend voorschrift, dat wil zeggen bindend voor iedereen tot wie het zich richt die zich binnen de gemeente bevindt. Het noodbevel is bedoeld om het recht tijdelijk te wijzigen voor concreet aanwijsbare (groepen van) personen. In de rechtspraak blijkt dit onderscheid overigens soms verdwenen. Het noodbevel wordt regelmatig ingezet als ware het een algemeen verbindend voorschrift; hierover meer in paragraaf 2.2.3.

Een derde probleem is dat, met name sinds de aanslag op Koninginnedag in 2009, in noodmaatregelen met de regelmaat van de klok aan de politie bevoegdheden worden toegekend. Vaak zien we een bevoegdheid om preventief te fouilleren en soms zelfs de bevoegdheid om woningen te doorzoeken. In beginsel moet het voor juridisch onmogelijk worden gehouden om in een noodmaatregel nieuwe bevoegdheden aan de politie toe te kennen.

Een vierde probleem hangt samen met de uiteenlopende bereidheid van burgemeesters om van een van hun noodbevoegdheden gebruik te maken. Niet zelden worden noodmaatregelen te elfder ure ingezet met als gevolg een valse start voor de politie.

Een vijfde probleem, ten slotte, is gelegen in een gebrek aan lokale bestuurlijke inbedding van het instrumentarium en betrouwbare samenwerking met de gemeente als partnerorganisatie. Hierbij is de politie afhankelijk van de burgemeester. Hij heeft het gezag over de politie en hij beschikt over de noodverordnungs- en noodbevelsbevoegdheid die het uitoefenen van de politietaken deels kan vergemakkelijken, maar in de praktijk soms ook ernstig kan compliceren. De kennis van hoe een en ander vorm moet worden gegeven, varieert nogal bij burgemeesters. Grote gemeenten als Den Haag en Amsterdam hebben vele malen vaker te maken met politieoptreden in noodsituaties dan kleine gemeenten als Haren of Noordoostpolder.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is de noodmaatregelen van de laatste vijf jaren te analyseren op juridische houdbaarheid, handhaafbaarheid en werkbaarheid om vervolgens te komen tot best practices, zodat het wiel niet steeds opnieuw uitgevonden hoeft te worden. Het dient te gaan om heldere en eenduidige voorschriften die binnen de rechtsstatelijke grenzen bijdragen aan de efficiënte uitoefening van politietaken in noodsituaties.

We beginnen met het uiteenzetten van het juridisch kader waarbinnen de burgemeester zijn noodbevoegdheden kan uitoefenen: wanneer is sprake van een noodsituatie? Wat zijn de voorwaarden waaronder de burgemeester zijn noodbevoegdheden kan aanwenden? Vervolgens staan we stil bij de inhoud van de noodmaatregelen: welke voorschriften zijn juridisch houdbaar? Kan de burgemeester grondrechten beperken in een noodmaatregel? Kan de burgemeester daarin bevoegdheden toekennen aan de politie?

Ten slotte brengen we in kaart aan welke voorwaarden voorschriften moe-

ten voldoen, zodat deze zo goed mogelijk praktisch handhaafbaar zijn. In de praktijk – waaronder bij de politie – is op dit terrein veel impliciete kennis aanwezig. Die kennis zullen we betrekken bij de analyse.

1.3 Opzet van het onderzoek

Voor een betrouwbaar en relevant onderzoek zijn in de eerste fase van dit onderzoek zo veel mogelijk noodverordeningen en noodbevelen verzameld die uitgevaardigd zijn binnen de periode van 2010 tot 2015.³ Voor de periode van vijf jaar is gekozen, omdat daarmee het gebruik van noodbevoegdheden in uiteenlopende situaties voldoende wordt gedekt. Gestreefd is naar het achterhalen van vrijwel alle in deze periode uitgevaardigde noodmaatregelen. Om dit te realiseren is op verschillende manieren getracht om daarover de beschikking te krijgen.

Ten aanzien van de noodverordeningen zijn in eerste instantie alle gemeentelijke websites geraadpleegd. Noodverordeningen worden in het algemeen op deze websites bekendgemaakt. Om ook de niet op de gemeentelijke websites gepubliceerde noodverordeningen te achterhalen, zijn andere bronnen geraadpleegd. Zo is onderzoek gedaan op www.overheid.nl. Met verschillende zoektermen is gezocht naar noodverordeningen. Gebleken is echter dat veel gemeenten zich niet houden aan hun wettelijke plicht in artikel 140 Gemeentewet om noodverordeningen via internet voor eenieder ter beschikking te stellen en te houden, ook als ze reeds zijn ingetrokken. De juridische websites LegalIntelligence.com, Rechtsorde.nl en rechtspraak.nl zijn eveneens doorzocht. Ten slotte is de krantendatabase LexisNexis nageplozen.

Door het raadplegen van deze bronnen is nog een aanzienlijk aantal noodverordeningen opgespoord. In een krantenbericht of een rechterlijke uitspraak staat echter lang niet altijd de integrale tekst. Om die reden moest vaak telefonisch contact worden gezocht met de gemeenten waarin zij waren uitgevaardigd. In bijna alle gevallen verstreekte de verantwoordelijke gemeente alsnog de integrale tekst van de noodverordening.

In ons streven naar volledigheid, zijn veiligheidshalve de twintig grootste gemeenten nog eens telefonisch benaderd met de vraag of ons onderzoek overeenkwam met de praktijk van de laatste vijf jaren. In een enkel geval leverde dit nog een extra noodverordening op.

3 Noodbevelen uitgevaardigd in de periode 2010 tot september 2015 en noodverordeningen uitgevaardigd in de periode 2010 tot 2015.

Een laatste stap in de inventarisatie van noodverordeningen was de inzet van de zoekmachine Google. De zoekterm ‘noodverordening’ is in combinatie met alle 393 gemeentenamen van Nederland ingetoetst. In een enkel geval bleek dat er een aanwijzing was voor het bestaan van een ons nog onbekende noodverordening. Deze is vervolgens telefonisch opgevraagd bij de gemeente waarin zij was uitgevaardigd.

Noodbevelen worden niet altijd op schrift gesteld en doorgaans niet gepubliceerd. Om die reden hebben we de 393 Nederlandse gemeenten per e-mail aangeschreven met het verzoek de in de afgelopen jaren uitgevaardigde noodbevelen aan ons te doen toekomen. Na het versturen van een herinneringsmail heeft uiteindelijk 67% van de gemeenten op ons schrijven gereageerd. Wij zijn er hiermee uiteindelijk in geslaagd meer dan genoeg noodbevelen boven water te krijgen om een naar onze mening betrouwbaar beeld van de praktijk te krijgen.

Uit ons onderzoek is gebleken dat burgemeesters in de afgelopen vijf jaar regelmatig gebruik hebben gemaakt van hun noodbevoegdheden. In de periode januari 2010 tot en met december 2014 zijn ten minste 191 noodverordeningen uitgevaardigd en in de periode januari 2010 tot en met augustus 2015 ten minste 74 noodbevelen. Gebleken is dat burgemeesters hun noodbevoegdheden in zeer diverse situaties aanwenden.

Voor de analyse van de noodmaatregelen categoriseren we deze naar de situatie waarin ze zijn uitgevaardigd. Uit ons onderzoek blijkt dat burgemeesters noodbevoegdheden inzetten in geval van (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden in zes verschillende situaties:

- 1 onvergunde en/of onbeheersbare evenementen (hoofdstuk 4);
- 2 risicovoetbalwedstrijden (hoofdstuk 5);
- 3 bezoek van hoogwaardigheidsbekleders waaronder een lid of leden van het Koninklijk Huis (hoofdstuk 6);
- 4 demonstraties (hoofdstuk 7);
- 5 maatschappelijke onrust (hoofdstuk 8);
- 6 wanordelijkheden in relatie tot outlaw motorcycle gangs (hoofdstuk 9).

De inzet van noodbevoegdheden bij rampen is eveneens onder te verdelen in zes categorieën:

- 1 brand (hoofdstuk 10);
- 2 bomruiming (hoofdstuk 11);
- 3 instortings- en explosiegevaar van gebouwen (hoofdstuk 12);
- 4 hoogwater (hoofdstuk 13);
- 5 extreme weersomstandigheden (hoofdstuk 14);
- 6 uitbraak van besmettelijke (dier)ziekten (hoofdstuk 15).

Ten slotte bespreken we een aantal bijzondere op zichzelf staande situaties waarin burgemeesters zich genoodzaakt voelden noodbevoegdheden in te zetten, waaronder maatregelen tegen pyromanie, bij de ontruiming van woonwagenvelden en forensisch opsporingsonderzoek (hoofdstuk 16).

Alle situaties analyseren we op de vraag of de situatie het aanwenden van een noodbevoegdheid rechtvaardigt en welke van de twee noodbevoegdheden – bevels- of verordnungsbevoegdheid – in de gegeven omstandigheden de voorkeur verdient.

Vervolgens destilleren we de voorschriften uit de verzamelde noodverordeningen en -bevelen. Voorschriften die sterk op elkaar lijken voegen we daarbij samen. Dit resulteert in een samenvattend overzicht.⁴ De voorschriften uit het samenvattend overzicht houden we vervolgens tegen het licht van het toetsingskader uit hoofdstuk 2. Daarbij stellen we de vraag of de voorschriften juridisch houdbaar zijn. Vervolgens komt aan de orde of de maatregelen praktisch handhaafbaar zijn. Deze hoofdvragen kunnen nader worden onderverdeeld in subvragen; we gaan er in het volgende hoofdstuk verder op in.

Bij het opstellen van het toetsingskader en de analyse van de noodmaatregelen, is input vanuit de praktijk betrokken. Er zijn 13 interviews gehouden met personen die vanuit verschillende hoedanigheden in hun werk in aanraking komen met de noodbevoegdheden van de burgemeester. We hebben gesproken met diverse beleidsmedewerkers van de gemeente, de veiligheidsregio en betrokkenen vanuit het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarnaast zijn ook interviews gehouden met medewerkers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) die zich binnen deze organisaties met het gemeentelijke noodrecht bezighouden. Tevens is een expertmeeting georganiseerd waar we input hebben vergaard op voorlopige onderzoeksresultaten. Daarbij was – naast een aantal van de voornoemde partijen – ook de wetenschap vertegenwoordigd.

Het hiervoor beschreven proces leidt tot een overzicht van best practices aan het einde van ieder hoofdstuk dat handelt over een specifieke noodsituatie. De gelijksoortige best practices uit de verschillende hoofdstukken zijn ten slotte in vergelijkend perspectief geoptimaliseerd en op elkaar afgestemd. Wanneer de best practices voor een bepaalde noodsituatie ook in een andere noodsituatie nuttig kunnen zijn, dan wordt daarnaar verwezen in het desbetreffende hoofdstuk.

4 Bij ieder hoofdstuk is een bijlage opgenomen waarin de oorspronkelijke voorschriften van de desbetreffende noodbevelen en noodverordeningen zijn terug te vinden.

Dit rapport heeft een behoorlijke omvang. Dit is het gevolg van de keuze om alle relevante informatie in de hoofdstukken 4 tot en met 15 steeds in zijn geheel aan de orde te laten komen. Het rapport is hierdoor zodanig gestructureerd dat de analyses van de verschillende noodsituaties (hoofdstukken 4 tot en met 15) in combinatie met het toetsingskader (hoofdstuk 2) separaat te lezen zijn. Wat relevant is voor een specifieke noodsituatie is daardoor efficiënt raadpleegbaar en eenvoudig toegankelijk. De best practices dienen steeds in combinatie met de algemene aanbevelingen (hoofdstuk 3) gelezen te worden.

Toetsingskader

2.1 Inleiding

In de navolgende hoofdstukken worden de in verschillende situaties toegepaste noodbevoegdheden geanalyseerd aan de hand van drie hoofdvragen:

- 1 Voldoet de toepassing van de bevoegdheid aan de eisen van legaliteit?
- 2 Is de noodmaatregel juridisch houdbaar?
- 3 Is de noodmaatregel praktisch handhaafbaar?

Die hoofdvragen worden onderverdeeld in subvragen. In paragraaf 2.2 gaan we in zijn algemeenheid dieper in op de subvragen die samenhangen met de legaliteit van de toepassing van de noodbevoegdheden: wat zijn de eisen om de bevoegdheden toe te mogen passen?

- 1 Wordt voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van het situatie- en doelcriterium?
- 2 Kunnen deze ernstige wanordelijkheden dan wel kan deze ramp in de gegeven omstandigheden niet onder controle worden gekregen door de inzet van reguliere of specifieke bevoegdheden?
- 3 Is het gebruik van de noodverordenings- dan wel de noodbevelsbevoegdheid aangewezen?

In paragraaf 2.3 schetsen we het juridische kader om te kunnen kijken naar de inhoud van de verschillende noodbevelen en noodverordeningen die in specifieke situaties zijn afgekondigd: zijn de maatregelen en overige voorschriften juridisch houdbaar? In dat verband zijn de volgende subvragen relevant:

- 1 Is de maatregel geschikt om de noodsituatie per direct aan te pakken?
- 2 Voldoet de maatregel aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit?
- 3 Maakt de maatregel inbreuk op grondrechten?
- 4 Gaat het om een kortdurende maatregel?
- 5 Richt het voorschrift zich tot de juiste normadressaat?

Vervolgens besteden we in paragraaf 2.4 aandacht aan het afwegingskader dat noodzakelijk is om te beoordelen of de juridisch houdbare voorschriften praktisch handhaafbaar zijn. We gaan in op de volgende subvragen:

- 1 Voldoet het voorschrift aan de algemene kwaliteitseisen die aan regelgeving worden gesteld?
- 2 Is het voorschrift begrijpelijk en eenduidig geformuleerd?
- 3 Betreft het een onnodig of overbodig voorschrift?

Bij het beantwoorden van deze vragen is steeds input vanuit de bestuurlijke en de politiepraktijk betrokken.

In paragraaf 2.5 en 2.6 besteden we aandacht aan een aantal meer algemene kwesties. Respectievelijk de in acht te nemen procedurevoorschriften bij het uitvaardigen van noodbevoegdheden en de toepassing ervan door andere bestuursorganen dan de burgemeester.

2.2 Legaliteit van noodverordening en noodbevel

2.2.1 Situatie- en doelcriterium

De noodbevelsbevoegdheid van de burgemeester is geregeld in artikel 175 en de noodverordeningenbevoegdheid in artikel 176 van de Gemeentewet (Gemw). De voorschriften uit zowel het noodbevel als de noodverordening moeten dienen ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar bij (de ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden of rampen.⁵ Deze eerste eis wordt wel aangeduid als het ‘doelcriterium’ en de tweede als het ‘situatiecriterium’.⁶

5 Zie artikel 175 lid 1 en 176 lid 1 Gemw.

6 B.M.J. van der Meulen, *Ordehandhaving, actoren, instrumenten en waarborgen*, (diss. VU Amsterdam), Deventer: Kluwer 1993, p. 189, 195-196; M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 43-44, 50-52; H.P.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orde-recht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 20, 22-24; L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 256; A.E. Schilder & J.G. Brouwer, *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 55; J.H. Gerards e.a., *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2013, p. 353. Zie ook HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0431, NJ 1996/514; ABRvS 19 december 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AH6426, AB 1997/79 (*Landvreugd*); EHRM 6 juni 2000, ECLI:NL:XX:2000:AH6966, appl. nr. 33129/96, JB 2000/266 (*Oliveira t. Koninkrijk der Nederlanden*); Rb. (vzr.) Alkmaar 15 juli 2008, ECLI:NL:RBALK:2008:BD9134.

Relevant voor de toepassing van de noodbevoegdheden is dus zowel de situatie waarin zij toegepast mogen worden (de noodsituatie) alsook het doel waarmee dat gebeurt. Hoewel het doel van beperking van gevaar en van handhaving van de openbare orde vaak hand in hand zullen gaan, kan het onderscheid relevant zijn met betrekking tot de vraag in hoeverre een maatregel grondrechten kan beperken.⁷

Op de noodsituaties van (dreigende) ernstige wanordelijkheden en rampen gaan we hierna onder ‘Noodsituatie’ nader in. De doelen van de handhaving van de openbare orde en de beperking van gevaar bespreken we onder ‘Handhaving van de openbare orde en beperking van gevaar’.

Noodsituatie

Uit de wetsgeschiedenis komt naar voren dat noodbevoegdheden bedoeld zijn voor ‘extreme omstandigheden’: de situatie moet voldoen aan de eisen van een lokale noodtoestand.⁸ De noodbevoegdheden worden in de praktijk echter met een zodanige regelmaat gebruikt, dat moeilijk vol te houden is dat het altijd om extreme situaties gaat.⁹ We zullen daarom de toepassingsvoorwaarden uit de bepaling zelf analyseren.

In de Gemeentewet wordt een nadere duiding van de noodsituatie gegeven. Artikel 175 Gemw omschrijft deze als volgt: ‘oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden of rampen, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan’. Artikel 176 Gemw hanteert dezelfde eisen.

Van een oproerige beweging is sprake als confrontaties dreigen of plaatsvinden tussen één of meer groepen personen en/of de politie, zoals tijdens ‘Project-X Haren’ in 2012.¹⁰ Andere voorbeelden zijn een uit de hand lopende ontruiming van een kraakpand vanwege verzet van de krakers, onrechtmatige blokkadeacties, gewelddadige demonstraties en buurtoproer. De wetgever rangschikt ‘oproerige beweging’ overigens onder ‘ernstige wanordelijkheden’, het heeft derhalve geen zin hiertussen een onderscheid te maken. Onder de (dreigende) andere ernstige wanordelijkheden valt een grote variatie aan gebeurtenissen, zoals de vrees voor ongeregelde bij evenementen waarbij hoog-

⁷ Zie paragraaf 2.3.3.

⁸ *Kamerstukken II 1988/89, 19 403, 10, p. 94; Kamerstukken II 1985/86, 19 403, 3, p. 150.*

⁹ Zie ook interview VNG 14 juli 2016, bijlage 6.

¹⁰ Ook wel aangeduid als de ‘Facebook-rellen’. Noodverordening Project-X (Haren, september 2012).

waardigheidsbekleders of leden van outlaw motorcycle gangs aanwezig zijn, ernstige overlast door ramptoerisme of de verstoring van forensische opsporing.

Voor de definitie van het begrip ramp in artikel 175 en artikel 176 Gemw kan aansluiting worden gezocht bij de definitie die hiervoor wordt gegeven in artikel 1 Wet veiligheidsregio's (Wvr): een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.¹¹ Te denken valt aan een vuurwerkramp, een uitbraak van een besmettelijke (dier)-ziekte, een bomruiming of overstromingsgevaar bij hoogwater.¹²

Handhaving van de openbare orde en beperking van gevaar

Noodbevoegdheden zijn de burgemeester toegekend ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde. De aard van de noodbevoegdheden brengt aanvullende toepassingsvoorwaarden met zich mee. We zullen eerst die aard van de noodbevoegdheden duiden door ze te plaatsen binnen het systeem van het openbare-orderecht. Vervolgens gaan we in op de toepassingsvereisten die daaruit voortvloeien.¹³

Plaats bevoegdheden binnen het systeem van het openbare-orderecht

Uit artikel 3 juncto artikel 11 en artikel 12 Politiewet 2012 (Pw) blijkt dat de taak van de politie om daadwerkelijk de rechtsorde te handhaven uiteenvalt in enerzijds de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en anderzijds de handhaving van de openbare orde. De politie valt onder het gezag van de officier van justitie wanneer zij optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de

11 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 968, 3, p. 3; ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1044, r.o. 14.3, AB 2016/388, m.nt. L.E. van Kleef-Ruigrok & A.J. Wierenga.

12 E.T. Brainich, J.G. Brouwer, A.J. Wierenga, 'Commentaar op art. 175 en 176 Gemeentewet', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer 2015.

13 Zie hierover uitgebreid: J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht', in: E.R. Muller & J. de Vries c.s. (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 163-191; A.J. Wierenga, 'Bestuur en openbare orde. Over openbare orde, de bevoegdheidsverdeling bij de handhaving daarvan en ordebevelen onder de Algemene wet bestuursrecht', in: A.J. Wierenga, A.E. van Rooij & B.W.A. Jue Volker, *Openbare-orderecht in ontwikkeling (Preadviezen Jonge VAR 2015)*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 23-35.

rechtsorde. Wanneer de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde doet zij dit onder het gezag van de burgemeester.

Deze daadwerkelijke handhaving van de openbare orde bestaat uit het feitelijk handelen van de politie onder het gezag van de burgemeester en in het verlengde daarvan uit specifieke rechtshandelingen van de burgemeester. Bij feitelijk handelen van de politie gaat het bijvoorbeeld om fysieke surveillance en in een voorkomend geval het gebruik van geweld. De feitelijke handhaving kan ook bestaan uit het maken van gebaren bij het regelen van het verkeer of het spannen van een rood-wit afzetlint om een gebied af te sluiten. Daarnaast kan de politie bevelen geven aan burgers. Deze feitelijke handhaving onder het gezag van de burgemeester moet los gezien worden van de reguliere bestuursrechtelijke handhaving door deze bestuurder.

Het feitelijk handelen van de politie ter handhaving van de openbare orde kan de burgemeester ondersteunen door het verrichten van speciaal daarvoor bedoelde rechtshandelingen. Hij kan tijdelijk de inhoud van het recht wijzigen om de politie (beter) in staat te stellen feitelijk de openbare orde te handhaven. Denk aan een verbod om de gemeente te betreden voor op confrontatie beluste voetbalsupporters¹⁴ of een verbod voor leden van een motorclub om zich in een gebied als zodanig te manifesteren door het dragen van kenmerkende kleding.¹⁵

De feitelijke ordehandhaving door de politie onder het gezag van de burgemeester en de aanvullende rechtshandelingen van de burgemeester in het verlengde daarvan behoren tot de *onmiddellijke* handhaving van de openbare orde. Het aanwenden van de noodbevoegdheden zijn twee van die rechtshandelingen in dat kader. Wij zullen hierna nader op de betekenis van het begrip onmiddellijke handhaving ingaan.

Onmiddellijke openbare-ordehandhaving

De openbare-ordehandhaving heeft vrijwel altijd betrekking op optreden van de overheid om de overtreding van wettelijke voorschriften te beëindigen dan wel te voorkomen; denk bijvoorbeeld aan het uit elkaar drijven of houden van hooligans ter beëindiging of voorkoming van openlijke geweldpleging.¹⁶ Openbare-ordehandhaving vertoont daarmee een sterke parallel met de last onder bestuursdwang ex artikel 5:21 Algemene wet bestuursrecht (Awb); die bestuursrechtelijke bevoegdheid dient eveneens ter beëindiging of voorkoming

¹⁴ Noodverordening Kerkrade, 21 mei 2014.

¹⁵ Noodverordening Echt-Susteren, 1 december 2014.

¹⁶ Openlijke geweldpleging is strafbaar gesteld in artikel 141 Wetboek van Strafrecht.

van wettelijke overtredingen. De wetgever heeft echter willen voorkomen dat het overheidsoptreden ter handhaving van de openbare orde volledig onder het bereik van de Algemene wet bestuursrecht kwam te vallen en daarmee tot de reguliere bestuursrechtelijke handhaving zou behoren. In artikel 5:23 Awb wordt deze bijzondere vorm van handhaving – door de wetgever afgebakend met de term onmiddellijke handhaving – dan ook grotendeels buiten het bereik van deze wet gehouden.¹⁷

Het specialiteitsbeginsel dwingt ertoe dat de noodbevoegdheden door de burgemeester slechts worden aangewend voor het doel waarvoor zij zijn gegeven: voor de onmiddellijke handhaving van de openbare orde met behulp van de onder zijn gezag staande politie.¹⁸ Hiervoor bestaan goede argumenten. Ten eerste worden in een noodbevel of noodverordening nogal eens mensenrechten beperkt.¹⁹ Dit dient beperkt te blijven tot situaties waarin dit strikt noodzakelijk is. Ten tweede is de democratische legitimatie van deze maatregelen zwak, zwakker dan die van bijvoorbeeld een raadsverordening. Maatregelen die ook bij raadsverordening kunnen worden getroffen verdienen daarom de voorkeur. Ten derde staat een noodbevel of noodverordening snel op gespannen voet met de voorzienbaarheidseis, zoals die uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) voortvloeit.²⁰

De situatie waarin hij deze bevoegdheden kan uitoefenen wordt in het licht van het voorgaande gebonden aan enkele aanvullende voorwaarden die hierna worden besproken.

Aanvullende voorwaarden

Onmiddellijkheidssituatie

De noodsituatie moet steeds een onmiddellijkheidssituatie zijn waarin sprake is van een zich plotsklaps aandienend concreet en actueel gevaar voor aantasting van de openbare orde.²¹ Een dergelijke onmiddellijkheidssituatie kan zich acuut

17 L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 201 e.v.; J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Een ontaarde bevoegdheid. Het lichte bevel van artikel 172 lid 3 Gemeentewet', *Gst.* 2015/59.

18 Ook de marechaussee (artikel 14 jo. 57 Pw) of andere onderdelen van de krijgsmacht (artikel 58 Pw) kunnen in uitzonderlijke omstandigheden bijstand verlenen.

19 Zie daarover paragraaf 2.3.3.

20 EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568, NJ 1980/146 (*Times t. Verenigd Koninkrijk*).

voordoen (groepen ordeverstoorders raken slaags met elkaar) of op korte termijn dreigen plaats te vinden (een aantal dagen voor een evenement blijkt uit concrete informatie dat groepen personen van plan zijn de orde te verstoren).²² Toepassing van deze bevoegdheden is dan ook slechts gerechtvaardigd in een situatie die daadwerkelijk noopt tot snel en krachtadig optreden door de burgemeester.²³

Bij maatregelen ter beperking van gevaar bij een ramp dient te worden gedacht aan gevaar voor mensen, dieren en zaken.²⁴ Hoewel men bijvoorbeeld de stijging van de zeespiegel als gevolg van het broeikaseffect als een (dreigende) ramp zou kunnen aanmerken, is de burgemeester niet het aangewezen bestuursorgaan om met behulp van de politie en voorschriften in een noodbevel of -verordening tegen de uitstoot van broeikasgassen op te treden.²⁵ Ook hier dient er sprake te zijn van een zich plotsklaps aandienend concreet en actueel gevaar. De burgemeester komt daarom bijvoorbeeld wel in beeld indien in zijn gemeente een dijkdoorbraak dreigt. Aan noodbevelen en noodverordeningen die worden uitgevaardigd met het doel gevaar te beperken of te keren moet ook een onmiddellijke noodzaak ten grondslag liggen.

Onverwijldde reactie

Het uitvaardigen van een noodbevel of noodverordening dient een onverwijldde reactie te zijn op een onmiddellijkheidssituatie. Het momentum van de inzet van deze bevoegdheden om de openbare orde te handhaven of om gevaar te beperken is kortstondig.²⁶ Uit de onmiddellijkheidseis vloeit voort dat toepassing van deze bevoegdheden slechts gerechtvaardigd is in een situatie die daad-

-
- 21 J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht', in: E.R. Muller & J. de Vries c.s. (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 168.
- 22 L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 255.
- 23 Vgl. interview VNG 14 juli 2016, bijlage 6.
- 24 M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 51-52.
- 25 Deze strijd wordt gevoerd op onder andere het niveau van de Europese Unie, waarbij de Europese Commissie in het kader van het emissiehandelssysteem uitstootrechten verkoopt.
- 26 J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht', in: E.R. Muller & J. de Vries c.s. (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 173; ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1137, AB 2005/331, m.nt. J.G. Brouwer.

werkelijk noopt tot snel en krachtadig optreden door de burgemeester.²⁷ De burgemeester kan niet dagen na de noodsituatie hierop alsnog reageren met een van zijn noodbevoegdheden. Indien de gepretendeerde noodsituatie voorbij is, behoort een noodbevel of noodverordening verder niet langer tot de mogelijkheden.²⁸

2.2.2 Geen controle met reguliere of specifieke bevoegdheden

Het democratisch gehalte van de maatregelen op basis van de noodbevoegdheden is gering. De inhoud van het noodbevel en de noodverordening wordt immers geheel en al bepaald door de burgemeester. Om die reden is het gebruik van deze bevoegdheden binnen de systematiek van het openbare-orde-recht beperkt tot onmiddellijkheidssituaties. Er bestaat geen legitimatie om de burgemeester onder andere omstandigheden een zo vergaande bevoegdheid als de noodbevels- of noodverordeningsbevoegdheid toe te kennen.²⁹ Maatregelen op basis van reguliere of meer specifieke (onmiddellijkheids)bevoegdheden verdienen daarom steeds voorrang; daaraan ligt een sterkere democratische legitimatie en wettelijke basis ten grondslag. Hier wordt gesproken van het subsidiariteitsvereiste: de bevoegdheid mag slechts worden toegepast als normale bevoegdheden ontoereikend zijn.³⁰ De subsidiariteitseis speelt een rol op meerdere niveaus. Naast de ‘subsidiariteit naar bevoegdheid’ zal ook de wijze van toepassing van de bevoegdheid (de gekozen maatregel zelf) aan de subsidiariteitseis moeten voldoen. Op deze ‘subsidiariteit naar maatregel’ komen we terug in paragraaf 2.3.2.

Onder de toepassing van reguliere bevoegdheden verstaan wij alle maatre-

27 Zie paragraaf 2.2.3.

28 L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 258-259; J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, ‘Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orde-recht’, in: E.R. Muller & J. de Vries c.s. (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 184-185.

29 J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, ‘Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orde-recht’, in: E.R. Muller & J. de Vries c.s. (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 170-171.

30 Zie o.a. E.T. Brainich, J.G. Brouwer, A.J. Wierenga, ‘Commentaar op art. 175 Gemeentewet’, in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer 2015; M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 52-54.

gelen die niet op staats- en gemeentelijk noodrecht zijn gebaseerd. Dit zijn bijvoorbeeld reguliere raadsverordeningen, alsook voorzieningen die kunnen worden getroffen op basis van bijzondere wetten, zoals de Wet veiligheidsregio's en de Wet openbare manifestaties. Deze wetgeving maakt het mogelijk dat ingrijpende voorzieningen worden getroffen, maar de wetgever heeft vooraf nauwkeurig vastgesteld welk orgaan welke voorzieningen kan treffen.³¹

Een voorbeeld van een specifieke onmiddellijkheidsbevoegdheid is de bevelsbevoegdheid uit artikel 174 lid 2 Gemw, op grond waarvan bijvoorbeeld een bevel kan worden gegeven om onverwijld (tijdelijk) een café te sluiten indien sprake is van een acuut gevaar voor de veiligheid. Gebruik van deze bevoegdheid verdient – indien de situatie zich daarvoor leent – voorrang boven optreden op basis van de meer algemene noodbevelsbevoegdheid. Het betreft een meer specifieke en minder ingrijpende bevoegdheid, omdat geen inbreuk gemaakt mag worden op hogere regelingen.

Het kan voorkomen dat een regulier middel weliswaar geschikt is om de urgente problematiek te bestrijden, maar dat deze voorziening niet onmiddellijk voorhanden of inzetbaar is. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer eerst een procedure moet worden doorlopen om de voorziening tot stand te brengen. In een dergelijke situatie kan het aanwenden van een van de noodbevoegdheden een tijdelijke oplossing bieden om de periode tussen het ontstaan van de nood-situatie en de totstandkoming van de reguliere voorziening te overbruggen. Hierbij moet ook nog worden gekeken of er niet een meer specifieke (onmiddellijkheids)bevoegdheid voorhanden is.

In dit kader is het volgende voorbeeld illustratief. In Ridderkerk wordt bij herhaling legionellabesmetting in de plaatselijke sauna geconstateerd. De regels voor de hygiëne en veiligheid van badinrichtingen zijn vastgelegd in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. Als geen van de met controle belaste bestuursorganen zijn verantwoordelijk neemt – in dit geval was de toepassing van (spoed)-bestuursdwang door het college van Gedeputeerde Staten aangewezen –, ontstaat een (levensbedreigende) noodsituatie die in beginsel de toepassing van algemene noodbevoegdheden rechtvaardigt. In dit geval dient

31 M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J.

Tjeenk Willink 1994, p. 71-72.

de burgemeester de onmiddellijke sluiting van de badinrichting evenwel te baseren op artikel 174 lid 2 Gemw: een meer specifieke bepaling om in deze urgente situatie deze noodmaatregel te treffen.³²

De onmiddellijkheidseis brengt ook met zich mee dat de noodbevoegdheden niet langdurig en structureel gebruikt mogen worden voor de aanpak van problematiek die ook kan worden bestreden met een reguliere bevoegdheid.³³ Het valt immers moeilijk vol te houden dat er onder deze condities sprake is van een noodsituatie. De burgemeester mag zijn noodbevoegdheden niet langer inzetten dan de periode die redelijkerwijs noodzakelijk is om een kwalitatief betere norm en democratisch sterker gelegitimeerde maatregel in te zetten. Het is de urgentie die tijdelijk het democratisch tekort rechtvaardigt. Zodra het mogelijk is een regulier middel in te zetten, moet hiertoe worden overgegaan.³⁴

Een voorbeeld van een structurele en voorzienbare noodsituatie is een risicovoetbalwedstrijd die ieder jaar in een gemeente wordt gespeeld en die consequent gepaard gaat met rellen, vernielingen en andere wanordelijkheden. Hier dient de burgemeester reguliere voorzieningen te treffen en niet telkens opnieuw een noodbevel of noodverordening uit te vaardigen. De primair aangewezen democratische procedures die aan de totstandkoming van reguliere regelgeving verbonden zijn, kunnen dan niet omzeild worden.³⁵

32 ABRvS 26 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM5615, *Gst.* 2010/7339, m.nt. L.J.J. Rogier, *AB* 2012/291, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder. Zie ook J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht', in: E.R. Muller & J. Vries c.s. (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 185-186.

33 ABRvS 14 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AH6359, *JB* 1996/169, m.nt. BvM. Bevestigd in ABRvS 19 december 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AH6426, *AB* 1997/79, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder. Zie hierover ook A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, m.m.v. J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 424; A.J. Wierenga, 'Beveiliging staatshoofd weinig royaal: Van koninklijke noodverordeningen en noodbevelen', *NJB* 2012/711, p. 792-799. Vgl. interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8; interview ministerie van Veiligheid en Justitie, 15 februari 2016, bijlage 12.

34 J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht', in: E.R. Muller & J. de Vries c.s. (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 186.

35 ABRvS 14 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AH6359, *JB* 1996/169, m.nt. BvM; A.J. Wierenga, 'Beveiliging staatshoofd weinig royaal: Van koninklijke noodverordeningen en noodbevelen', *NJB* 2012/711.

De raad kan een verordening maken waarin de burgemeester de bevoegdheid krijgt om bij besluit supporters van een club een stadsverbod op te leggen voor de risico-uren van de voetbalwedstrijd.³⁶

Vanuit de praktijk wordt opgemerkt dat regulering in APV's voor iedere denkbare (onvoorziene) situatie niet mogelijk dan wel wenselijk is, dit laatste ook in het kader van de deregulering.³⁷ Deze zorg is begrijpelijk, de verplichting geldt dan ook meer in het bijzonder voor voorzienbare, structurele en/of steeds terugkerende situaties.

In de praktijk spelen naast alternatieven op basis van bestaande of te creëren bevoegdheden in een raadsverordening, de Algemene wet bestuursrecht met hierin de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, de Voetbalwet, preventieve (nood)fouillering op grond van de Gemeentewet of de bevoegdheden uit de Wet openbare manifestaties een belangrijke rol. De relevante meest aangewezen alternatieven komen bij de verschillende analyses aan de orde.

De lichte bevelsbevoegdheid

Binnen dit kader verdient de verhouding tussen de noodbevelsbevoegdheid van artikel 175 Gemw en de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172 lid 3 Gemw aandacht. Deze bevelsbevoegdheden kennen een aantal belangrijke verschillen. De lichte bevelsbevoegdheid kan worden gebruikt bij (ernstige vrees voor het ontstaan van) een verstoring van de openbare orde. Om een noodbevel te geven moet sprake zijn van ernstige wanordelijkheden of rampen, dan wel de ernstige vrees daarvoor. Een 'licht bevel' behoort binnen het kader van (hogere) wettelijke regelingen (alook APV-bepalingen) te blijven, terwijl een noodbevel daarvan mag afwijken.

Een noodbevel kan niet ingezet worden bij een 'gewone' verstoring van de openbare orde, maar een licht bevel zou wel ingezet kunnen worden bij ernstige wanordelijkheden indien geen inbreuk op andere regelgeving noodzakelijk is. Betoogd kan worden dat het gebruik van de lichte bevelsbevoegdheid voor-

36 Zie bijvoorbeeld afdeling 7 van de APV van de gemeente Leeuwarden. Daarnaast zijn ook de mogelijkheden van artikel 172a Gemw (de Voetbalwet) hier relevant.

37 Verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14; interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8.

rang verdient boven het gebruik van een noodbevel indien de situatie zich voor de toepassing van beide bevoegdheden leent. Het gaat immers om een minder ingrijpende bevoegdheid. Aan de andere kant gaat het voor die gevallen niet om een meer specifieke of verder ingekaderde bevoegdheid. Toepassing van de lichte bevelsbevoegdheid boven de noodbevelsbevoegdheid biedt op zichzelf weinig extra waarborgen voor de burger.

Hoewel artikel 172 lid 3 spreekt van bevelen die ‘noodzakelijk zijn’ en artikel 175 van bevelen die de burgemeester ‘nodig acht’, is de indruk dat de toepassing van lichte bevelsbevoegdheid door deze objectieve redactie op een volle toetsing van de rechter mag rekenen onterecht.³⁸ Ook de sanctionering bij het niet opvolgen van de bevelen is hetzelfde; in beide gevallen is dat als misdrijf strafbaar op grond van artikel 184 Sr. Indien steeds afgewogen moet worden of in een nood-situatie bij de bestrijding van ernstige wanordelijkheden volstaan kan worden met de lichte bevelsbevoegdheid, levert dat voor de praktijk een belangrijk nadeel op: telkens zal vastgesteld moeten worden of met de gewenste maatregel al dan niet inbreuk wordt gemaakt op hogere regelingen of de APV.³⁹

Er bestaat al met al weinig reden om in plaats van de noodbevelsbevoegdheid de lichte bevelsbevoegdheid voorrang te geven als maatregelen genomen moeten worden bij (de ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden. De keuze voor het gebruik van die bevoegdheid is op zichzelf niet meer subsidiair dan het gebruik van de noodbevelsbevoegdheid. Daarnaast zal de maatregel zelf steeds aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit moeten voldoen.

2.2.3 Noodbevel of noodverordening?

De vraag of de burgemeester dient te kiezen voor het uitvaardigen van een noodbevel of een noodverordening hangt af van de concrete omstandigheden van het geval.⁴⁰ Het noodbevel draagt in zijn algemeenheid een meer ad-hoc-karakter dan een noodverordening. Het noodbevel heeft een eenmalige, onmiddellijke werking voor een bepaald individu of een concrete groep personen. Als

38 Op grond van de lichte bevelsbevoegdheid worden in de praktijk zeer ingrijpende besluiten genomen, die vaak ten onrechte gesauveerd worden door de rechter. Zie daarover: J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, ‘Een ontaarde bevoegdheid. Het lichte bevel van artikel 172 lid 3 Gemeentewet’, *Gst.* 2015/59.

39 Vgl. M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 183-188.

40 *Kamerstukken I 1990/91*, 19 403, nr. 64b, p. 18.

het om een maatregel gaat die herhaaldelijk toegepast moet worden ten aanzien van een abstracte, niet-vastomlijnde groep burgers, ligt de inzet van een noodverordening voor de hand. De op basis van artikel 176 Gemw gegeven voorschriften kunnen tot intrekking van de verordening of tot een daarin nader aangeduide periode gelden.⁴¹

De vraag of de burgemeester de juiste bevoegdheid heeft aangewend in een noodsituatie komt in de jurisprudentie zelden aan de orde. Aan een inhoudelijke toetsing of de burgemeester gezien de situatie voor een noodbevel of een noodverordening had moeten kiezen, komt de rechter niet toe. Hij volstaat veelal met de constatering dat sprake is van een bevel of een verordening.⁴²

De noodbevelsbevoegdheid wordt in de praktijk met regelmaat ingezet als ware het een algemeen verbindend voorschrift. In de praktijk stuiten we op noodbevelen die volledig inwisselbaar zijn met een noodverordening.

Een mooie illustratie vormt de aanpak van de problemen rondom outlaw motorcycle gangs (OMG) in Limburg. Op 1 december 2014 vaardigt de burgemeester van Echt-Susteren een noodverordening uit, op grond van vrees voor ernstige wanordelijkheden.⁴³ De rivaliserende motorclubs lijken een confrontatie met elkaar dan wel met de politie te zoeken. De noodverordening luidt:

‘Al degenen die zich bevinden binnen het veiligheidsrisicogebied van deze verordening, zoals op bijgevoegde kaart nader aangeduid als het gebied binnen de rode lijn, en meer in het bijzonder degenen die kennelijk behoren tot een OMG (outlaw motorcycle gang), waaronder in ieder geval worden verstaan Hells Angels MC en hun supportgroepen alsmede de MC Bandidos en Satudarah MC en hun supportgroepen – en dat door bijvoorbeeld kleding, uitrusting, “colours”, tatoeages, gedrag/uitstraling, taalgebruik c.q. meegebrachte voorwerpen, gedragingen of anderszins kenbaar maken – en die kennelijk de openbare orde verstoren of dreigen

41 Interview Veiligheidsregio Groningen, 17 februari 2016, bijlage 13; interview Nationale Politie, eenheid Den Haag, 8 december 2015, bijlage 10; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2; interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; interview gemeente Enschede, 19 april 2016, bijlage 3.

42 Zie bijvoorbeeld Rb. (pol.r) Zwolle-Lelystad, 17 maart 2008, ECLI:NL:RBZLY:2008:BC7237.

43 Noodverordening Echt-Susteren, 1 december 2014.

te verstoren, zijn verplicht zich op eerste aanzegging van de politie te begeven buiten het gebied, op bijgevoegde kaart nader aangeduid door een rode lijn, in de door de politie aan te geven route en richting.’

Een halfjaar later – 15 mei 2015 – vaardigt de burgemeester van de aangrenzende gemeente Sittard-Geleen om exact dezelfde reden een noodbevel uit.⁴⁴ De burgemeester bepaalt hierin dat:

‘Al degenen die zich bevinden binnen het werkingsgebied van dit noodbevel en die kennelijk behoren tot een zogenaamde “Outlaw Motorcycle Gang”, waaronder in ieder geval worden verstaan leden van “Hells Angels” en “Bandidos” en hun supportersgroepen – en dat door bijvoorbeeld kleding, uitrusting, “colours”, tatoeages, gedrag/uitstraling, taalgebruik, meegebrachte voorwerpen, gedragingen of anderszins kenbaar maken – en die kennelijk de openbare orde verstoren of dreigen te verstoren, zijn gehouden zich op eerste aanzegging van de politie buiten het werkingsgebied van dit noodbevel te begeven in de door de politie aan te geven route en richting.’

De voorschriften vertonen een grote mate van gelijkenis. Wat de burgemeester van Echt-Susteren beweegt om voor een noodverordening te kiezen en de burgemeester van Sittard-Geleen voor een noodbevel wordt niet meteen duidelijk, maar dit kan te maken hebben met een politieke afweging. Een noodverordening dient achteraf door de raad te worden goedgekeurd.

Het onderscheid tussen beide bevoegdheden is echter niet onbelangrijk. Voor het noodbevel geldt een andere bekendmakingseis dan voor de algemeen verbindende noodvoorschriften. Een noodverordening treedt in werking na algemene bekendmaking op een door de burgemeester te bepalen wijze. Bij de handhaving ervan hoeft derhalve slechts te worden gezien of een individu tot de groep behoort waarvoor de voorschriften gelden. Bij een noodbevel moet door de voor de werking vereiste gerichte bekendmaking telkens worden vastgesteld of aan een individu al een bevel is opgelegd en of dat voldoende is bekendgemaakt om tot feitelijke of strafrechtelijke handhaving over te kunnen

44 Noodbevel Sittard-Geleen, 15 mei 2015.

gaan. Daardoor kan het gebruik van de noodverordening als een grote/abstracte groep personen moet worden geadresseerd uit het oogpunt van handhaving effectiever zijn.⁴⁵

Belangrijk in dit opzicht is verder dat van de voorafgaande bekendmaking een preventieve werking van een noodverordening kan uitgaan. Een deel van de aanhangers van een bepaalde voetbalclub zal bijvoorbeeld thuisblijven als bekend is dat ze bij een uitwedstrijd van hun club in een andere gemeente niet welkom zijn. Voor de vereiste bekendmaking van een noodbevel met die werking zou hun komst naar de gemeente afgewacht moeten worden. Met het aankondigen van noodverordeningen in de media bestaan goede ervaringen.⁴⁶

Vanuit de praktijk wordt opgemerkt dat het aankondigen van een noodverordening met gebiedsverboden in sommige gevallen juist weleens een ‘trigger’ kan zijn voor mensen die het niet zo nauw nemen met de regels of de regels op de proef stellen. Bij een noodbevel is dat volgens hen net even anders. Een noodbevel wordt doorgaans niet (ver) van tevoren aangekondigd. Verder wordt opgemerkt dat er meer media-aandacht ontstaat indien een noodverordening wordt afgekondigd. Dat is soms voor het draagvlak problematisch, maar ook in het kader van de wens om de situatie te de-escaleren. Hiervoor zou oog moeten zijn bij het kiezen tussen een noodbevel of een noodverordening.⁴⁷

Het blijft evenwel lastig om vast te stellen of het nu echt de afkondiging van een noodverordening geweest is die (extra) onruststokers op de been heeft gebracht of de (dreigende) ongeregelde heden zelf. Het is volgens ons verder niet gezegd dat het gebruik van een noodbevel in de beleving van het publiek als een minder zwaar middel (en als een minder sterke trigger) gezien moet worden dan het gebruik van een noodverordening. Het onderscheid is in ieder geval voor de media vaak niet helder. In de praktijk wordt ook aan het gebruik van een noodbevel met regelmaat (vooraf) bekendheid gegeven. Het is echter wel mogelijk een noodbevel langer achter de hand te houden.⁴⁸ In zijn algemeenheid lijkt vooral relevant te zijn in welke mate en op welke wijze er

45 M.A.D.W. de Jong, ‘De noodverordening: spinazie voor de burgemeester’, in: R. Schlössels c.s. (red.), *In de regel*, Deventer: Kluwer 2012, p. 317-318. Dit wordt onderschreven door J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, ‘Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht’, in: E.R. Muller & J. de Vries c.s. (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 184. Ook opgemerkt in: interview gemeente Enschede, 19 april 2016, bijlage 3.

46 Interview Nationale Politie, eenheid Oost-Nederland, 17 mei 2016, bijlage 9.

47 Verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

48 Interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2.

bekendheid gegeven wordt aan de noodsituatie en het eventuele gebruik van noodmaatregelen door de burgemeester.

Hoewel de algemene bekendmaking van een noodverordening dus voordelen kan hebben, biedt de gerichte bekendmaking van een noodbevel voordelen in zeer spoedeisende situaties. Het bevel hoeft niet (vooraf) op schrift gesteld en bekendgemaakt te worden; mondelinge bekendmaking kan in zeer spoedeisende situaties een belangrijke tijdsbesparing opleveren. Mede in dat licht wijzen wij op het grote belang voor de praktijk om de noodmaatregelen – en zeker noodbevelen – zo beknopt en helder mogelijk te formuleren.⁴⁹ Daar is aandacht voor in onze best practices.

Een noodverordening verdient om een andere – meer rechtsstatelijke reden – in zijn algemeenheid de voorkeur. De procedure voor het gebruik ervan is met meer waarborgen omgeven.⁵⁰ Zo dient de gemeenteraad de verordening in de eerstvolgende raadsvergadering te bekrachtigen. Daarnaast is voorzien in bestuurlijk toezicht van de commissaris van de Koning.⁵¹ Het gebruik van een noodbevel om aan deze waarborgen te ontsnappen, moet daarom worden afgekeurd, ondanks dat de gemeenteraad de burgemeester ook ter verantwoording kan roepen op basis van artikel 180 Gemw bij het gebruik van een noodbevel.

De niet-naleving van een noodbevel en een noodverordening worden op verschillende manieren gesanctioneerd. Handelen in strijd met de voorschriften uit een noodverordening levert een overtreding op en is strafbaar gesteld in artikel 443 Wetboek van Strafrecht (Sr). Dit wordt bestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Het opzettelijk niet voldoen aan een rechtmatig gegeven noodbevel is een misdrijf dat strafbaar is op grond van artikel 184 Sr. Dit wordt bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie.⁵²

Voor de keuze tussen noodbevel en noodverordening kan onderstaand overzicht behulpzaam zijn:

49 Dit uitgangspunt wordt vanuit de praktijk onderschreven. Zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

50 De sterkere democratische legitimatie van een noodverordening is ook bij de praktijk bekend en wordt als zodanig erkend. Zie bijvoorbeeld interview Nationale Politie, eenheid Oost-Nederland, 17 mei 2016, bijlage 9.

51 Zie hierover paragraaf 2.5.

52 Doordat het negeren van een noodbevel bedreigd wordt met gevangenisstraf is voorlopige hechtenis mogelijk indien de verdachte geen vaste woon- of verblijfplaats heeft.

Tabel 2.1: Noodbevel of noodverordening?

Noodbevel (artikel 175 Gemeentewet)	Noodverordening (artikel 176 Gemeentewet)
Rechtstreeks gericht tot een individu of concrete groep personen	Algemeen verbindend voorschrift voor abstracte groep personen
Is uitgewerkt zodra het bevel is opgevolgd	Intrekking noodzakelijk om werking te beëindigen
Wordt medegedeeld aan degene(n) tot wie het bevel zich richt (indien mogelijk op schrift, kan ook mondeling met bijvoorbeeld de megafoon)	Algemene bekendmaking op een door de burgemeester te bepalen wijze (vaak via gemeentelijke website, de media en aanplakken op gemeentehuis)
Indien op schrift gesteld: bestuursrechtelijke rechtsbescherming	Rechtsbescherming bij civiele rechter en bestuurlijke controle gemeenteraad en cdK
Misdrijf (artikel 184 Sr)	Overtreding (artikel 443 Sr)

2.2.4 Samenvatting

De burgemeester kan de politie die onder zijn gezag verantwoordelijk is voor de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde en de hulpverlening daarbij ondersteunen door gebruik te maken van een noodbevel of een noodverordening. In dit hoofdstuk is een kader geschetst, aan de hand waarvan de toepassing van de noodbevoegdheden wordt getoetst aan de eisen van legaliteit. Daarbij staan drie punten centraal.

Ten eerste dient het noodbevel of de noodverordening alleen gebruikt te worden bij ernstige wanordelijkheden of rampen ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde of ter beperking van onmiddellijk gevaar. Er dient sprake te zijn van een onmiddellijkheidssituatie: een zich plotsklaps aandienende concrete en actuele (ernstige dreiging van een) aantasting van de openbare orde of een onmiddellijk (dreigend) gevaar voor mensen, dieren of zaken. De noodverordening of het noodbevel dient een onverwijlde reactie op die onmiddellijkheidssituatie te zijn.

Ten tweede moet het onmogelijk zijn om een reguliere of meer specifieke bevoegdheid in te zetten, daaraan ligt een sterkere democratische legitimatie en wettelijke basis ten grondslag. De burgemeester mag zijn noodbevoegdheden verder niet langer inzetten dan de periode die redelijkerwijs noodzakelijk is om een kwalitatief betere norm en democratisch sterker gelegitimeerde maatregel in te zetten. Het is de urgentie die tijdelijk het democratisch tekort rechtvaardigt.

Ten derde zijn bij de keuze tussen het gebruik van het noodbevel of de noodverordening de volgende eigenschappen bepalend. Het noodbevel richt zich in beginsel tot specifieke personen voor ad-hocsituaties en heeft een eenmalige, onmiddellijke en korte werking. De noodverordening betreft een algemeen verbindend voorschrift voor een abstracte groep van personen. Die voor-

schriften kunnen voor een relatief langere periode gelden. De noodverordening heeft een minder zwakke democratische legitimatie dan het noodbevel. Om die reden verdient het gebruik daarvan bij een keuzemogelijkheid tussen noodbevel en -verordening de voorkeur. De noodverordening heeft als praktisch voordeel voor de handhaving dat zij werking heeft na algemene bekendmaking op bijvoorbeeld een gemeentelijke website. De voorafgaande bekendheid kan eveneens een preventieve werking hebben.

2.3 Juridische houdbaarheid noodmaatregel

In deze paragraaf bespreken we de juridische houdbaarheid van de noodmaatregelen. Het gaat hierbij om de inhoud van de verschillende noodbevelen en -verordeningen die in verschillende situaties worden uitgevaardigd en afgekondigd. De maatregelen worden in de hierna volgende hoofdstukken aan de hand van vijf vragen op hun juridische houdbaarheid getoetst. Hieronder gaan we in zijn algemeenheid nader op die vragen in. Allereerst brengen we in paragraaf 2.3.1 in kaart wanneer de noodmaatregel geschikt is om de noodsituatie per direct aan te pakken. Vervolgens brengen we in paragraaf 2.3.2 de voor de maatregel geldende eisen van proportionaliteit en subsidiariteit in beeld. In paragraaf 2.3.3 besteden we aandacht aan de inbreuk op grondrechten. Paragraaf 2.3.4 staat in het teken van de korte duur van de noodmaatregelen en in paragraaf 2.3.5 beantwoorden we ten slotte de vraag wat de grenzen zijn aan de inhoud van noodvoorschriften die zich richten tot de politie.

2.3.1 Noodsituatie per direct aanpakken

Een noodbevel of noodverordening moet de (ernstig dreigende) ernstige wanordelijkheden of de (ernstig dreigende) ramp direct aanpakken. Er is daarmee geen ruimte voor maatregelen die de noodsituatie nog enige tijd laten voortbestaan. Indien er immers ruimte is voor een ‘begunstigingstermijn’ is het de vraag of er wel echt sprake is van de vereiste noodsituatie en zullen bovendien sneller reguliere bevoegdheden in beeld komen. Spoed compenseert het gebrek aan democratische legitimatie. De situatie is zodanig ernstig dat er meteen iets moet gebeuren; de orde moet worden hersteld of de ramp moet worden gekeerd. Het gaat niet om een herstelsanctie in de zin van artikel 5:2 Awb, noch om een strafsanctie.⁵³ Hoe de burgemeester onder die omstandigheden vorm geeft aan zijn maatregelen, luistert veel minder nauw dan bij genoemde sanc-

ties. Hij kan zelfs opdracht geven aan personen om een rechtsregel te schenden, indien dit noodzakelijk is voor het beëindigen van de noodsituatie.

Zo werden campinghouders in Zeeland bij noodbevel door de burgemeester verplicht meer kampeerders toe te laten dan de Kampeerwet toestond. De Zeeuwse burgemeesters gaven deze – met die formele wet strijdige – bevelen vanwege de grote toestroom van vakantiegangers. Zij vreesden ernstige ordeproblemen door wildkampeerders.⁵⁴

2.3.2 Proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste

Uit het subsidiariteitsvereiste vloeit voort dat gekozen moet worden voor de minst ingrijpende maatregel. De proportionaliteitseis schrijft voor dat de maatregel steeds in een redelijke verhouding dient te staan tot de ernst van de situatie. De (keuze van de) maatregel mag niet ingrijpender of beperkender zijn dan in de gegeven situatie noodzakelijk is.⁵⁵

Zo is het in strijd met het subsidiariteitsbeginsel om bewoners (onnodig lang) te verbannen uit hun huis in het geval van een brand waarbij schadelijke stoffen vrijkomen, als dit gevaar kan worden afgewend met de instructie binnen te blijven met het sluiten van ramen en deuren. Ook mag in dat geval geen groter gebied worden afgesloten dan noodzakelijk is om het gevaar te beperken.

53 J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht', in: E.R. Muller & J. de Vries c.s. (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 181 en 184-185.

54 M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 78-79.

55 M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 71; A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, m.m.v. J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 430-431; J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht', in: E.R. Muller & J. de Vries c.s. (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 186.

Het voorschrift dient verder niet langer te gelden dan nodig is om het doel daarvan te realiseren.

2.3.3 Geen inbreuk op grondrechten

Om de doelen die worden gesteld bij het uitvaardigen van een noodbevel of noodverordening te kunnen realiseren, wordt regelmatig inbreuk gemaakt op grondrechten. De burgemeester mag volgens de tekst van artikel 175 lid 1 en artikel 176 lid 1 Gemw bij noodbevel of -verordening slechts afwijken ‘van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften’.⁵⁶ De inhoud van de noodmaatregelen moet niet alleen in overeenstemming zijn met de Grondwet, maar ook met eenieder verbindende verdragsbepalingen.⁵⁷

Uit het onderzoek blijkt dat in de praktijk met name grondrechtelijk en verdragsrechtelijk beschermde rechten op de vrijheid van meningsuiting, tot vergadering en betoging, privacy, het huisrecht en de bewegingsvrijheid met regelmaat worden beperkt. De vraag is in hoeverre dat is toegestaan.

Hierna wordt eerst besproken in hoeverre beperking van grondwettelijk beschermde grondrechten mogelijk is. Daarna wordt ingegaan op de vraag in hoeverre verdragsrechtelijk beschermde grondrechten door middel van de noodbevoegdheden kunnen worden beperkt.

Beperking van grondwettelijk beschermde grondrechten algemeen

Wanneer een gedraging wordt beperkt of verboden die binnen de reikwijdte van een grondrecht valt, dan is het uitgangspunt dat deze beperking in overeenstemming is met de bijzondere beperkingssystematiek van de Grondwet.⁵⁸ De grondwettelijke bepaling bevat bijna altijd een beperkingsclausule op grond waarvan de uitoefening van het daarin beschermde recht kan worden beperkt. Deze clausule bestaat uit competentie-, doel- en/of procedurevoorschriften.

56 Ook afwijking van ieder verbindende verdragsbepalingen is niet toegestaan. Zie *Kamerstukken II 1985/86*, 19 403, 3, p. 150.

Ook van andere rechten die zijn vastgelegd in wetgeving die in de normenhiërarchie boven de Grondwet gaat, mag niet worden afgeweken. Zie M.A.D.W. de Jong, ‘De noodverordening: spinazie voor de burgemeester’, in: R. Schlössels c.s. (red.), *In de regel*, Deventer: Kluwer 2012, p. 319.

57 Zie artikel 94 GW en *Kamerstukken II 1985/86*, 19 403, 3, p. 150.

Competentievoorschriften bepalen welk orgaan – welke regelgever – bevoegd is om tot beperking van dat grondrecht over te gaan.⁵⁹ Dit is in beginsel de formele wetgever.⁶⁰ Afhankelijk van de formulering van de grondwets-bepaling kan de formele wetgever zijn bevoegdheid tot beperking delegeren.⁶¹ Het is aan de formele wetgever of en in hoeverre hij dit doet.⁶² De formele wetgever dient – als hij van die mogelijkheid gebruikmaakt – in de door hem geformuleerde beperkingsbepaling expliciet aan te geven welk grondrecht in hoeverre beperkt mag worden. De delegataris mag hieromtrent geen afwegingsruimte toebedeeld krijgen.⁶³

-
- 58 Over de reikwijdte van de grondwettelijk beschermde rechten kan het volgende worden gezegd. De regering heeft bij de grondwetsherziening van 1983 aangegeven dat grondrechten redelijk moeten worden geïnterpreteerd. Er moet worden gekeken welke gedragingen onder de bescherming van het grondrecht vallen. Wettelijke voorschriften die niet het doel hebben om grondrechten te beperken, maar dit als neveneffect (kunnen) hebben, vallen buiten de reikwijdte en dus buiten de bescherming van het grondrecht, indien gedragingen worden verboden waarvan redelijkerwijs niet kan worden aangenomen dat deze een uitdrukking zijn van een grondrecht. Zie M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 139; L. Groen, 'Grondrechtelijke kaders voor de uitoefening van openbare-ordebevoegdheden', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder c.s. (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 28-30.
- 59 L. Groen, 'Grondrechtelijke kaders voor de uitoefening van openbare-ordebevoegdheden', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder c.s. (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 29.
- 60 Artikelen 14 lid 2 en 15 lid 4 Gw zijn uitzonderingen. D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlands staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 281; M.A.D.W. de Jong, 'Fundamentele rechten en het materiële openbare-orderecht: een innige relatie', in: J.H. Gerards & C. Sieburgh (red.), *De invloed van fundamentele rechten op het materiële recht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 381; L. Groen, 'Grondrechtelijke kaders voor de uitoefening van openbare-ordebevoegdheden', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder c.s. (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 29.
- 61 Dit is het geval als in de grondwetsbepaling gebruik wordt gemaakt van uitdrukkingen als '(bij of) krachtens de wet', een vorm van het werkwoord 'regelen' of het zelfstandig naamwoord 'regel'. Zie H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 160; D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlands staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 281; L. Groen, 'Grondrechtelijke kaders voor de uitoefening van openbare-ordebevoegdheden', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder c.s. (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 31.
- 62 *Kamerstukken II* 1975/76, 13 873, 3, p. 22; L. Groen, 'Grondrechtelijke kaders voor de uitoefening van openbare-ordebevoegdheden', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder c.s. (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 29.
- 63 L. Groen, 'Grondrechtelijke kaders voor de uitoefening van openbare-ordebevoegdheden', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder c.s. (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 29.

Doelvoorschriften geven aan met welk doel grondrechten mogen worden beperkt. Deze doelen worden in de bepaling limitatief opgesomd. Uit de eventuele procedurevoorschriften volgt welke formaliteiten hierbij in acht genomen dienen te worden.

Beperking in noodbevel of noodverordening

Artikel 175 en artikel 176 Gemw kunnen niet als specifieke delegatiebepalingen worden aangemerkt. Het betreft zeer algemeen geformuleerde bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar waarin niet wordt aangegeven welke grondrechten in welke mate beperkt kunnen worden.⁶⁴ De grondwettelijke beperkingssystematiek biedt daarmee geen ruimte aan de burgemeester om grondrechten te beperken door uitoefening van de noodbevels- of noodverordeningsbevoegdheid.⁶⁵

Wanneer grondrechten in een noodbevel of noodverordening in het geheel niet kunnen worden beperkt, levert dit in de praktijk onoverkomelijke problemen op. Het afwijken van de geldende regelgeving – en onder omstandigheden ook van grondrechten – vormt een belangrijk onderdeel van de toegevoegde waarde van de noodbevoegdheden. Tijdens een noodsituatie kan de openbare orde vaak alleen worden gehandhaafd dan wel kan gevaar slechts worden gekeerd, indien het uitoefenen van grondrechten tijdelijk aan banden wordt gelegd.

De regering zag dit bij de totstandkoming van de huidige artikelen 175 en 176 Gemw ook in.⁶⁶ Vervolgens werden voor een aantal grondrechten *pour besoin de la cause* redeneringen gezocht om deze toch op basis van de noodbevoegdheden te kunnen beperken.⁶⁷ Voor dit onderzoek is hetgeen de regering daarover heeft gezegd met betrekking tot het recht van vergadering en betoging en de vrijheid van meningsuiting relevant. Die grondrechten worden in de navolgende paragrafen besproken.

64 M.A.D.W. de Jong, 'Fundamentele rechten en het materiële openbare-orderecht: een innige relatie', in: J.H. Gerards & C. Sieburgh (red.), *De invloed van fundamentele rechten op het materiële recht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 391.

65 *Kamerstukken II 1988/89, 19 403, 10, p. 95-97*; M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Wilink 2000, p. 115.

66 Gemeentewetsherziening 1992, *Kamerstukken II 1985/86, 19 403, 3, p. 150-151*.

67 *Kamerstukken II 1988/89, 19 403, 10, p. 97-99*. Het gaat om de artikelen 6, 7 en 9 Gw. Artikel 6 Gw (de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging) zal hier niet worden besproken, omdat op dit grondrecht in de ons ter beschikking staande noodbevelen en noodverordeningen geen inbreuk wordt gemaakt.

In de paragrafen daarna komen het recht op privacy en het huisrecht zoals beschermd in onze Grondwet aan de orde. Aan de verhouding van de noodbevoegdheden tot die twee grondrechten heeft de wetgever bij de zojuist genoemde herziening van de Gemeentewet geen aandacht besteed.

Het recht tot vergadering en betoging (artikel 9 Gw)

De regering kwam bij de totstandkoming van de huidige artikelen 175 en 176 Gw met de volgende redenering op grond waarvan het recht tot vergadering en betoging bij het aanwenden van de noodbevoegdheden door de burgemeester kan worden beperkt. De vraag of artikel 175 lid 1 en artikel 176 lid 1 Gw gezien kunnen worden als een wettelijke delegatie krachtens artikel 9 lid 2 Gw, werd afhankelijk gesteld van de strekking, inhoud en historie van de bepalingen. De regering beantwoordt deze vraag bevestigend, omdat de doelvoorschriften van artikel 9 lid 2 Gw sterke gelijkenis vertonen met het doel waarvoor de burgemeester een noodbevel of noodverordening mag uitvaardigen. Op grond hiervan komt de regering tot de conclusie dat de burgemeester beperkingen mag stellen aan vergaderingen en betogingen, die noodzakelijk zijn ter bescherming van de gezondheid of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.⁶⁸ De burgemeester kan krachtens de artikelen 175 en 176 Gw manifestaties niet verbieden wegens hun inhoud.⁶⁹

In verband met het recht tot vergadering en betoging dient gewezen te worden op de Wet openbare manifestaties. Deze wet regelt de bevoegdheden van lokale overheden voor de regulering van vergaderingen en betogingen en geeft aan onder welke omstandigheden beperking van de grondrechten als bedoeld in artikel 9 Gw mogelijk is. In deze wet is echter niet voorzien in bij-

68 Beperkingen in het belang van het verkeer liggen op grond van deze bevoegdheden in beginsel niet voor de hand. Vgl. *Kamerstukken II 1988/89*, 19 403, 10, p. 98.

69 In principe geldt dat de burgemeester geen uitingen mag verbieden wanneer hij ernstige wanordelijkheden vreest op grond van de weerstanden of de agressie die het onderwerp van een vergadering of betoging bij het publiek of bepaalde groepen oproept. De burgemeester moet in dat geval de uitingen (en degenen die zich uitlaten) beschermen tegen vijandig publiek. Indien de burgemeester evenwel, gelet op de ernst van de te vrezen wanordelijkheden, in redelijkheid kan menen dat hij met de hem ter beschikking staande middelen de situatie niet kan beheersen, mag hij de uitingen, waartegen een vijandig publiek zich richt of naar verwachting zal richten, verbieden. In dit geval heeft het onderwerp van de vergadering of betoging mede geleid tot het verbod van die uitingen. De burgemeester heeft in dat geval echter niet het oogmerk gehad dat onderwerp te treffen. Dit was het voorkomen van wanordelijkheden, aldus de regering. Zie *Kamerstukken II 1988/89*, 19 403, 10, p. 97-99.

zondere bepalingen voor noodsituaties als bedoeld in artikel 175 en artikel 176 Gemw.

De regering merkt op dat de Wet openbare manifestaties een adequaat en duidelijk stelsel van bevoegdheden creëert voor de regulering van manifestaties in normale omstandigheden.⁷⁰ Bij de totstandkoming van die wet geeft de regering evenwel te kennen dat de burgemeester naast zijn Wom-bevoegdheden onder omstandigheden toch gebruik mag maken van zijn gemeentewettelijke noodbevoegdheden om gedrag van manifestanten te reguleren. De regering stelt in de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties:

‘Evenmin is voorzien in bijzondere bepalingen voor de noodsituaties waarop de artikelen 219 en 220 gemeentewet [de huidige artikelen 175 en 176 Gemw] doelen. Ten aanzien van de verhouding tussen die bepalingen en het onderhavige wetsvoorstel merken wij het volgende op. Dit voorstel creëert een adequaat en duidelijk stelsel van bevoegdheden voor de regulering van manifestaties in normale omstandigheden. De Wet openbare manifestaties laat echter de mogelijkheid tot toepassing van bepaalde noodbevoegdheden onverlet. Er blijven situaties denkbaar, waarin verdergaande regels en bevelen inzake manifestaties vereist zijn dan deze wet mogelijk maakt (bijvoorbeeld een verbod van toegang tot bepaalde openbare plaatsen of zelfs een tijdelijk algemeen verbod in een zeer gespannen situatie).’⁷¹

Deze wet laat dus de mogelijkheid tot toepassing van de noodbevelsbevoegdheid ex artikel 175 Gemw en de noodverordnungsbevoegdheid ex artikel 176 Gemw onverlet. Er blijven namelijk situaties denkbaar, waarin verdergaande regels inzake manifestaties vereist zijn dan deze bepalingen mogelijk maken.⁷² Zo kunnen noodbevoegdheden bijvoorbeeld worden ingezet om in bepaalde delen van de gemeente of zo nodig in de gehele gemeente, gedurende een bepaalde tijd, een algemeen betogingsverbod uit te vaardigen. De noodbevoegdheden ex artikel 175 en artikel 176 Gemw liggen volgens de regering in het verlengde van de bevoegdheden die de burgemeester krachtens de Wet openbare manifestaties toekomen. Daaruit volgt volgens de regering dat het

70 *Kamerstukken II 1985/86, 19 427, 3, p. 10.*

71 *Kamerstukken II 1985/86, 19 427, 3, p. 10. Zie ook Handelingen II 1987/88, 41, p. 2237.*

72 Nog voor de invoering van de Wom erkende de regering dit in de memorie van toelichting bij artikel 175 en artikel 176 Gemw, *Kamerstukken II 1985/86, 19 403, 3, p. 151.*

gebruik van noodbevoegdheden alleen is toegestaan als de mogelijkheden van de Wet openbare manifestaties tekortschieten.⁷³

In de literatuur wordt verschillend geantwoord op de vraag of en zo ja, in hoeverre de burgemeester bij samenkomsten, vergaderingen en betogingen kan gebruikmaken van het noodbevel en de noodverordening. Op één punt bestaat echter consensus: gebruikmaking van noodbevoegdheden is uitgesloten, indien de Wet openbare manifestaties voldoende soelaas biedt. Het subsidiariteitsbeginsel, het adagium ‘*lex specialis derogat legi generali*’ en de wetsgeschiedenis dwingen daartoe.⁷⁴

Brouwer en Schilder zijn van mening dat de burgemeester zijn noodbevoegdheden niet mag inzetten op betogingen als zodanig, omdat de Wet openbare manifestaties volgens hen moet worden beschouwd als het specifieke en uitputtende wettelijk kader van de regulering van het gedrag van manifestanten.⁷⁵ Dit sluit niet uit dat de burgemeester zijn noodbevoegdheden bij gelegenheid van een manifestatie inzet. Andere rechtswetenschappers maken dit onderscheid niet. Zij zijn van mening dat de burgemeester ten aanzien van de manifestatie zelf kan gebruikmaken van zijn noodbevoegdheden, zolang hij dit maar doet met grote terughoudendheid.⁷⁶

In het recent verschenen proefschrift van Roorda komt ook hij tot de conclusie dat er de nodige argumenten bestaan om aan te nemen dat noodbevoegdheden niet kunnen worden toegepast op betogingen als zodanig. Met name zijn bestuurlijke-overmachtsargument is overtuigend.⁷⁷

73 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, 10, p. 101.

74 Zie voor een volledig overzicht van de verschillende opvattingen in de literatuur de evaluatie van de Wet openbare manifestaties in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, 3 juli 2015, p. 237-239. Te vinden via: www.rijksoverheid.nl, zoek op: ‘evaluatie wet openbare manifestaties’. Zie bijv. J.H. Gerards e.a., *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2013, p. 123.

75 Zie punten 5-7 van de annotatie van J.G. Brouwer onder Rb. Amsterdam (pol.r.) 22 juni 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BJ4874, AB 2009, 381. Zie ook J.G. Brouwer & A.E. Schilder, ‘Nood breekt wet, ook de Grondwet?’, in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker (red.), *Ramp en recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, p. 268-270.

76 B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, 3 juli 2015, p. 237-239. Te vinden via: www.rijksoverheid.nl, zoek op: ‘evaluatie wet openbare manifestaties’.

77 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016, p. 459-460. Zie ook B. Roorda, ‘Wet openbare manifestaties’, in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder (red.), *Hoofdstukken openbare-orde-recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 167.

Vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Gw)

Bij de vrijheid van meningsuiting dient ten aanzien van het in het eerste lid van artikel 7 Gw beschermde openbaringsrecht een onderscheid te worden gemaakt tussen het utingsrecht en het daaraan verbonden (connexe) verspreidingsrecht. De burgemeester kan het verspreidingsrecht met gebruik van zijn noodbevoegdheden beperken, mits een zelfstandig middel van verspreiding van geschriften niet in het algemeen wordt verboden, van een vergunning afhankelijk wordt gesteld of zodanig wordt beperkt dat er geen gebruik van enige betekenis overblijft.⁷⁸

Het utingsrecht houdt het recht in om gedachten en gevoelens te openbaren. De burgemeester kan op basis van zijn noodbevoegdheden niet de inhoud van meningsuitingen beperken.⁷⁹ Een in een noodbevel of noodverordening opgenomen verbod op het uiten van racistische leuzen of om andere uitingen van discriminerend gedrag ten toon te spreiden is derhalve in strijd met het recht.⁸⁰

Artikel 7 lid 3 Gw beschermt het openbaren van gedachten of gevoelens door andere middelen dan de drukpers of radio en televisie, zoals vertoningen, voorstellingen of toespraken. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door deze middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet, aldus artikel 7 lid 3 Gw. Elke beperking krachtens artikel 175 of artikel 176 Gemw wegens de inhoud van bijvoorbeeld vertoningen of toespraken is derhalve in strijd met deze grondwetsbepaling. Een verbod van de burgemeester op bijeenkomsten ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden is daarentegen niet in strijd met artikel 7 lid 3 Gw.⁸¹

78 Artikel 7 Grondwet kent geen specifieke doelcriteria voor beperking van dit recht. De regering zoekt voor deze redenering aansluiting bij de jurisprudentie betreffende de verspreidingsvrijheid en artikel 7 lid 3 Grondwet – zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 150-151; *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, 10, p. 95-101.

79 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, 10, p. 99; zie J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Haatpredikers, openbare orde en het censuurverbod', *NJB* 2016/556.

80 A.J. Wierenga & C. Post, 'Discutabele noodmaatregelen bij een verhit debat', *NJB* 2016/342, p. 466-469.

81 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, 10, p. 99.

Het recht op de privacy (artikel 10 Gw) en het huisrecht (artikel 12 Gw)

Wat precies de reikwijdte is van het recht op privacy, is niet geheel vastomlijnd. In ieder geval valt daaronder de bescherming van (het privéleven in) de woning, de vertrouwelijke communicatie, het lichaam en het intieme leven.⁸² Voor zover binnen dit kader relevant, wordt het recht van een persoon om zich in zijn woning te bevinden zonder bemoeienis van de overheid dus door deze bepaling beschermd. Het huisrecht maakt deel uit van het recht op privacy.⁸³ Hieruit volgt dat een persoon de plaats waar hij woont, kan beveiligen tegen de aanwezigheid van anderen die hij daar niet wenst toe te laten. Artikel 12 Gw biedt bescherming tegen het binnentreden in een woning door een overheidsfunctionaris zonder toestemming van de bewoner. Binnentreding in de woning door burgers tegen de wil van de bewoner is strafbaar gesteld in artikel 138 Sr.

Artikel 175 en artikel 176 Gemw zijn geen specifieke delegatiebepalingen zoals de bijzondere beperkingssystematiek van de Grondwet voor beperking van grondrechten vereist. De wetsgeschiedenis biedt ook geen ruimte om met toepassing van deze bepalingen het recht op privacy en het huisrecht te beperken.

Hierna gaan we eerst in het algemeen nader in op de mogelijkheid om deze grondrechten te beperken. Vervolgens gaan we dieper in op evacuaties en op het binnentreden in woningen. Tot slot staan we stil bij preventieve fouillering, wat ook een inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer zoals beschermd in artikel 10 Gw.

Beperking van het recht op privacy en het huisrecht

Zoals gezegd kan de bevoegdheid tot het beperken van het recht op privacy en het huisrecht in een noodbevel of -verordening zijn grondslag niet vinden in de beperkingssystematiek of de wetsgeschiedenis. In de praktijk wordt in een noodbevel of -verordening echter juist op deze grondrechten vaak inbreuk gemaakt. Bij bomruiming worden bewoners bijvoorbeeld vaak verplicht om hun woningen te verlaten, deuren en ramen te sluiten en/of te gedogen dat noodzakelijke werkzaamheden aan de woning worden uitgevoerd.⁸⁴

82 D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlands staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 401-402; J.H. Gerards e.a., *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2013, p. 149.

83 D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlands staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 415.

84 Recent: noodverordening gemeente Renkum, 21 december 2014.

Daardoor kunnen personen hun privéleven in de woning niet langer voortzetten.⁸⁵

De regering heeft bij de grondwetsherziening van 1983 aangegeven dat in uitzonderingsgevallen de beperking van een grondrecht die niet is terug te voeren op een basis in de Grondwet, gerechtvaardigd kan zijn. De grondslag hiervoor is de redelijke uitleg van grondrechten. Deze brengt mee dat als een maatregel van de overheid een grondrecht naar de letter beperkt, maar de intrekking of de vernietiging van die maatregel moet worden gezien als in strijd met datgene wat redelijk is, een dergelijke maatregel niet ongrondwettig is. Bij de vraag wat redelijk is, speelt de proportionaliteit een rol en moet rekening worden gehouden met zowel maatschappelijke als persoonlijke belangen. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de redelijke uitleg van grondrechten als beperkingssystematiek beperkt dient te blijven tot hoogst uitzonderlijke situaties. Met beperking van grondrechten op deze basis moet (zeer) terughoudend worden omgegaan.⁸⁶

Brouwer en Schilder menen dat een ‘redelijke uitleg’ van de Grondwet mogelijkheden biedt om het recht op privacy – en andere grondrechten – in incidentele gevallen te beperken indien zulks noodzakelijk is ter bestrijding van ‘een (dreigende) ramp of een zwaar ongeval’.⁸⁷ De Jong betoogt dat een beperking op het recht op privacy ter bestrijding van ‘direct levensgevaar’ gerechtvaardigd kan zijn.⁸⁸ In 2015 gaat zij verder en stelt dat beperkingen mogelijk moeten zijn in geval van ‘acuut gevaar’. De Jong beredeneert dit aan de hand van de maatschappelijke ontwikkelingen sinds de invoering van de grondwettelijke beperkingssystematiek in 1983 en de wijze waarop tegenwoordig tegen het recht op privacy wordt aangekeken.⁸⁹

85 Overigens worden achterblijvers soms gedoogd, al dan niet door een ontheffing van de burgemeester, zie bijv. www.burgemeesters.nl/bloemendaal of www.burgemeesters.nl/verbeek. Aan een vrijwillige evacuatie kunnen evenwel nadelen verbonden zijn, zie ook verderop in dit hoofdstuk.

86 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, 3, p. 20-22. Zie ook de noot van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, AB 2011/333.

87 J.G. Brouwer & A.E. Schilder, ‘Nood breekt wet, ook de Grondwet?’, in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker (red.), *Ramp en recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, p. 260-268.

88 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, 3, p. 21-22; M.A.D.W. de Jong, ‘De noodverordening: spinazie voor de burgemeester’, in: R. Schlössels c.s. (red.), *In de regel*, Deventer: Kluwer 2012, p. 324.

89 M.A.D.W. de Jong, ‘Noodbevel en noodverordening’, in: A.E.H. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder c.s. (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 116-117.

Het onderscheid tussen de inzet van noodbevoegdheden ter beperking van gevaar bij een (dreigende) ramp of ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde bij (dreigende) ernstige wanordelijkheden is hier relevant. Slechts in het eerste geval kan in beginsel een beroep worden gedaan op de redelijkheid van de beperking, omdat het dan zal gaan om hoogst uitzonderlijke gevallen waarbij het zwaarwegende belang van bescherming tegen acuut levensgevaar een rol speelt. Een grondrechtenbeperking met het oog op dat doel zal overigens ook door burgers sneller en beter geaccepteerd worden.⁹⁰

Verder zij in dit kader gewezen op de positieve verplichtingen onder artikel 2 EVRM. Uit vaste jurisprudentie van het EHRM volgt dat de staat niet alleen verplicht is zich te onthouden van het bewust en onwettig beëindigen van een leven, maar ook tot het nemen van geschikte stappen om het recht op leven van individuen binnen zijn rechtsmacht te beschermen. Daartoe behoren verplichtingen om preventieve maatregelen te nemen ter bescherming van het leven van individuele personen indien zij het gevaar lopen slachtoffer te worden van (strafbare) handelingen van anderen of indien er een concrete indicatie bestaat van een risico voor een levensbedreigende situatie waarmee een inbreuk ontstaat op het recht op leven uit artikel 2 EVRM. In concrete, levensbedreigende situaties worden overheden geacht preventief op te treden; ze mogen dergelijke gevaarlijke situaties dus niet gedogen.⁹¹

Evacuatie

In het licht van het bovenstaande komen wij tot de conclusie dat een noodverordening als basis gebruikt kan worden voor een evacuatie in een noodsituatie waarbij sprake is van acuut levensgevaar. Wanneer een burgemeester een evacuatie gelast, is het zijn primaire doel om de burger en eventuele hulptroepen te beschermen tegen evident en ernstig gevaar. In deze gevallen is het verdedigbaar dat het onredelijk is om inbreuk op artikel 10 Gw als ongrondwettig te kwalificeren.

Daar komt bij dat rechters vóór 1983 evacuatie op basis van noodbevoegdheden zonder meer accepteerden, ook al kenden we toen nog niet de huidige grondwettelijke beperkingssystematiek.⁹² Bij de grondwetsherziening van 1983 is niet aan deze situatie gedacht; de discussie met de Tweede Kamer ging over

90 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1.

91 EHRM 28 oktober 1998, ECLI:NL:XX:1998:AD4558, appl. nr. 097/98, NJ 2000/134, m.nt. E.A. Alkema (*Osman t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 30 november 2004, ECLI:NL:XX:2004:AS2641, appl. nr. 48939/99, NJ 2005/210, m.nt. E.A. Alkema (*Öneryildiz t. Turkije*). Zie ook W. Jong, 'Strafrechtelijke aansprakelijkheid in tijden van incidenten-politiek', NJB 2007/1726.

92 Rb. Middelburg 4 maart 1953, NJ 1953/197; Hof Den Haag 29 april 1953, NJ 1953/392.

de handhaving van de openbare orde bij vergadering en betogingen.⁹³ Bij de invoering van artikel 10 Gw en bij de totstandkoming van de huidige artikelen 175 en 176 Gemw is echter niet naar voren gekomen deze bevoegdheid aan de burgemeester te willen ontfangen.⁹⁴

Binnentreden in woningen

Het binnentreden in woningen zonder toestemming van de bewoner kan aan de orde komen bij verplichte evacuatie of indien er sprake is van een dreigende calamiteit zoals een gaslek die het noodzakelijk maakt dat de gaskraan in een woning wordt afgesloten. Als de bewoner niet thuis is of weigert zijn medewerking te verlenen dan moet er toch worden binnentreden in de woning om de gaskraan af te sluiten om het gevaar af te wenden. Binnentreden met toestemming van de bewoner levert uiteraard geen juridische problemen op.

Binnentreden zonder toestemming is een inbreuk op het huisrecht. Hiervoor is altijd vereist dat de bevoegdheid een formeel wettelijke grondslag heeft. De Algemene wet op het binnentreden (Awbi) geeft regels over de vormvoorschriften die in acht moeten worden genomen als een wettelijk toegekende bevoegdheid tot binnentreden in een woning wordt uitgeoefend. De Algemene wet op het binnentreden verleent zelf niet de bevoegdheid hiertoe.

Van binnentreden in de zin van de Algemene wet op het binnentreden is sprake indien de reden waarvoor de bevoegdheid tot binnentreden in de woning is verleend zich voordoet en de feitelijke begrenzing van de woning daartoe wordt overschreden.⁹⁵ Een woning in de zin van de Algemene wet op het binnentreden is elke plaats waar zich daadwerkelijk privé-huiselijk leven afspeelt.⁹⁶ Op grond van artikel 2 lid 1 Awbi is in beginsel een machtiging vereist voor het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner. Voor dit onderzoek is met name artikel 3 lid 2 Awbi van belang. Op grond hiervan kan de burgemeester een machtiging geven tot binnentreden in een woning gelegen binnen zijn gemeente voor andere doeleinden dan strafvervolg. Dit is bijvoorbeeld het afwenden van gevaar in noodsituaties.

93 *Kamerstukken II 1975/76, 13 872, 3, p. 21-22.*

94 Sterker nog, in de praktijk blijkt men sterk de mening te zijn toegedaan, dat uitzonderlijke noodsituaties afwijkingen van de wet en de grondwet middels toepassing van de noodbevoegdheden rechtvaardigen – interview Veiligheidsregio Groningen, 17 februari 2016, bijlage 13.

95 HR 2 februari 1956, *NJ 1956/147*.

96 EHRM 18 november 2004, ECLI:NL:XX:2004:AS2662, appl. nr. 58255/00, *EHRC 2005/8 (Prokopovich t. Rusland)*; EHRM 17 oktober 2013, ECLI:NL:XX:2013:BZ0189, appl. nr. 27013/07, *EHRC 2013/31 (Winterstein e.a. t. Frankrijk)*, par. 141.

Een machtiging kan alleen worden gegeven aan personen die op basis van de wet de bevoegdheid tot binnentreden in een woning hebben. Dit blijkt niet expliciet uit artikel 4 Awbi, maar wordt verondersteld. De opvatting van de Afdeling Bestuursrechtspraak dat de Awbi de bevoegdheid verleent tot binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner door het geven van een machtiging is rechtens niet juist.⁹⁷ De wettelijke grondslag voor de politie om binnen te treden in een woning moet gevonden worden in artikel 7 lid 2 Pw.⁹⁸

Artikel 7 lid 2 Politiewet 2012

Over het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner dient het volgende te worden opgemerkt.⁹⁹ Voor de politie geldt dat zij op grond van artikel 7 lid 2 Pw bevoegd is tot het binnentreden in woningen bij het verlenen van hulp.¹⁰⁰ Algemeen wordt echter aangenomen dat hulpverlening tegen de wil van de betrokkene niet mogelijk is, omdat hulpverlening op basis van vrijwilligheid geschiedt.¹⁰¹ Als iemand niet geholpen wil worden, kan de politie aan die persoon geen hulp verlenen – zeer bijzondere omstandigheden daargelaten – en beschikt de politie derhalve niet over de bevoegdheid tot binnentreden van artikel 7 lid 2 Pw. Aan de politie kan dan geen machtiging ex artikel 2 lid 1 Awbi worden verleend, omdat de bevoegdheid tot binnentreden ontbreekt.

Er zijn situaties denkbaar waarin niet alleen de bewoner van een woning gevaar loopt, maar ook anderen. Dit is aan de orde in ons voorbeeld over het gaslek waarin het voor het afwenden van het gevaar voor de gehele omgeving noodzakelijk is dat de gaskraan wordt afgesloten. In dit geval kan de bevoegdheid tot binnentreden in de woning wel worden gebaseerd op artikel 7 lid 2 Pw. De ambtenaar van politie heeft immers toegang tot elke plaats, voor zover dat voor het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven, redelijkerwijs nodig is. In dit voorbeeld behoeven de burens de hulp van de politie. De politie heeft in dit geval de bevoegdheid om de woning van hun buurman zonder

97 Zie onder andere ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1440; ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4097; ABRvS 28 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:177.

98 HR 22 januari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC0811.

99 H.J.B. Sackers, 'Commentaar op art. 7 Politiewet 2012, aant. 2', in: C.P.M. Cleiren e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2015.

100 *Handelingen II* 1992/93, 22 539, 14.

101 D.J. Elzinga, P.H.S. van Rest & J. de Valk, *Het Nederlands Politierecht*, Deventer: Kluwer 2007, p. 88.

diens toestemming te betreden om haar hulpverleningstaak uit te kunnen oefenen.¹⁰²

Op grond van artikel 2 lid 3 Awbi is geen schriftelijke machtiging of toestemming vereist indien terstond moet worden binnentreden ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen. Er moet met andere woorden sprake zijn van een noodsituatie die het wachten op een machtiging niet kan rechtvaardigen. Ook in deze situatie wordt de bevoegdheid voor de politie hiertoe op artikel 7 lid 2 Pw gebaseerd.¹⁰³

Lange tijd was de veronderstelling dat voor dit binnentreden een aanwijsbare calamiteit, zoals een brand of de aanwezigheid van een stoffelijk overschot nodig was. De rechtspraak van de Hoge Raad laat echter zien dat ook in 'lichtere' noodgevallen binnentreden zonder toestemming is toegestaan.¹⁰⁴ Hiervan is onder meer sprake indien wateroverlast wordt ondervonden van de woning van de bovenbuurman door een onderbuurman wanneer deze overlast bestaat uit zichtbaarheid van vochtplekken in het plafond en de omstandigheid dat het water langs de muur sijpelt.¹⁰⁵ Het binnentreden is dan toegestaan ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen (het voorkomen dat het stromende water in contact komt met elektriciteit met brandgevaar tot gevolg) en goederen (het tegengaan van ernstige waterschade).¹⁰⁶ Het binnentreden mag overigens niet langer duren dan voor het doel is vereist.¹⁰⁷

Artikel 149a Gemeentewet

Voor toezichthouders aan wie de formele wet niet de vereiste bevoegdheid tot binnentreden verleent, is artikel 149a Gemw van belang. Op grond van deze bepaling heeft de raad de bevoegdheid om bij verordening de bevoegdheid tot binnentreden tegen de wil van de bewoner te verlenen, indien dit nodig is ter naleving van een verordening. Delegatie aan de raad is in overeenstemming met

102 Zie daarvoor HR 22 januari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC0811; HR 25 oktober 2011, ECLI:NL:HR:2011:BS1729, *NJ* 2011/507; HR 22 november 2011, ECLI:NL:HR:2011:BT6402.

103 HR 22 januari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC0811.

104 Zie daarvoor HR 22 januari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC0811; HR 25 oktober 2011, ECLI:NL:HR:2011:BS1729, *NJ* 2011/507; HR 22 november 2011, ECLI:NL:PHR:2011:BT640.

105 HR 22 januari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC0811.

106 Hof 's-Hertogenbosch 27 februari 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:632.

107 Zie bijv. Hof Den Haag 28 mei 2008, ECLI:NL:GHSGR:2008:BD3524; HR 12 november 2013, ECLI:NL:HR:2013:1153.

artikel 12 Gw. Deze bevoegdheid kan – net als de andere bevoegdheden – slechts worden uitgeoefend voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor vervulling van de taak waarvoor binnentreden vereist is.¹⁰⁸

In de meeste gemeenten is door de raad een ‘Verordening binnentreden ter uitvoering van noodverordeningen’ vastgesteld. In deze verordening staat onder meer de volgende bepaling die een bevoegdheid tot binnentreden verleent:

‘Zij die belast zijn met de zorg voor de nakoming van een voorschrift van een door de burgemeester op grond van artikel 176 van de Gemeentewet vastgesteld algemeen verbindend voorschrift, zijn bevoegd tot binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner.’

De kring van personen is beperkt tot personen die belast zijn met de zorg voor de naleving van een voorschrift van een specifieke, in artikel 149a Gemw aangegeven, verordening. Het binnentreden is alleen geoorloofd indien de toezichthoudende zorg strekt tot handhaving van de openbare orde of veiligheid dan wel geschiedt in verband met de bescherming van het leven of de gezondheid van personen en deze zorg het binnentreden redelijkerwijs vereist. Indien toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van een noodverordening met een van deze doelen biedt deze grondslag derhalve een bevoegdheid om een woning zonder toestemming van de bewoner binnen te treden.¹⁰⁹

Binnentreden in een woning op grond van de daartoe op deze wijze verleende bevoegdheid is eveneens onderworpen aan de vormvoorschriften gesteld in de Algemene wet op het binnentreden. Deze grondslag kan relevant zijn tijdens een verplichte evacuatie van een gebied. De bevoegdheid tot binnentreding ter hulpverlening ex artikel 7 lid 2 Pw kan ten aanzien van personen die de woning niet willen verlaten dan geen grondslag zijn voor binnentreding.¹¹⁰ Te denken valt aan de bewoner van een boerderij in een door overstroming bedreigd gebied.

Verplichte evacuatie kan verschillende redenen hebben. Zo kan het zijn dat een achtergeblevene in een later stadium toch hulp inroept, waardoor hulpver-

108 *Kamerstukken II 1992/93, 22 539, 3, p. 17.*

109 *Kamerstukken II 1992/93, 22 539, 5, p. 11.*

110 Tenzij men de eventuele hulptroepen wil beschermen tegen de aanwezigheid van een persoon in strijd met de noodverordening door met verplichte evacuatie te verzekeren dat zij later het gebied niet alsnog moeten betreden om mensen te redden. De uit artikel 3 lid 1 Wet veiligheidsregio's voortvloeiende plicht tot hulpverlening bij gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan brand, bestaat ook ten opzichte van personen die in een eerder stadium niet wensten mee te werken aan een vrijwillige evacuatie.

leners onevenredig gevaar lopen. Het kan verder een ongewenste drempel opwerpen om maatregelen te treffen die de achtergebleven personen in het gebied mogelijk (verder) in gevaar brengen, zoals het tot ontploffing brengen van een explosief dat niet vervoerd kan worden of het doorsteken van een dijk om overstromingen in een ander gebied te voorkomen. Ook het tegengaan van mogelijke plunderingen in een gebied dat (grotendeels) buiten het normale overheidstoezicht valt kan een rol spelen. Vanuit de praktijk wordt ook gewezen op gedrag van achterblijvers dat de situatie kan verergeren, denk aan het ‘rommelen met een gevonden bom’.¹¹¹

De bevoegdheid tot binnentreden in een woning kan op deze wijze overigens niet worden verleend aan personen die zijn belast met de naleving van een noodbevel. Dit volgt rechtstreeks uit de tekst van artikel 149a Gemw. Dit draagt er verder aan bij dat de noodverordening een geschikter instrument is om een evacuatie te gelasten dan een noodbevel.¹¹²

Artikel 62 Wet veiligheidsregio's

In geval van een ramp is artikel 62 Wvr van belang voor het ter plaatse dienstdoende personeel van de brandweer en van de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR). Zij zijn bevoegd elke plaats te betreden, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is, wanneer zij door de brandweercommandant dan wel de directeur publieke gezondheid zijn aangewezen. Zo nodig verschaffen zij zich toegang met behulp van de sterke arm en zij kunnen zich bij het binnentreden doen vergezellen van door hen aangewezen personen.¹¹³

De brandweer kan woningen binnentreden zonder toestemming van de bewoner ter vervulling van zijn taak. Het gaat niet alleen om binnentreden bij brand, maar ook bij ernstig en onmiddellijk brandgevaar, alsook bij het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt en het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.¹¹⁴ Indien ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen

111 Interview Nationale Politie, eenheid Den Haag, 8 december 2015, bijlage 10. Zie ook interview Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 15 juli 2016, bijlage 7.

112 De overige redenen waarom een noodverordening geschikter is, komen in de desbetreffende analyses van de noodsituaties waarbij verplichte evacuatie speelt aan de orde.

113 I. Helsloot, E.R. Muller & J.D. Berghuis, *Brandweer, Studies over organisatie, functioneren en omgeving*, Deventer: Kluwer 2007, p. 125-126.

terstond in de woning moet worden binnengetreden, is een schriftelijke machtiging als bedoeld in artikel 2 lid 1 Awbi niet vereist (zie artikel 2 lid 3 Awbi).

Brandweermensen kunnen met andere woorden zonder machtiging binnentreden als sprake is van een onmiddellijk gevaar voor de fysieke veiligheid. Binnentreden in woningen bij niet onmiddellijk dreigend gevaar is voor de brandweer slechts mogelijk met een schriftelijke machtiging ex artikel 2 lid 1 Awbi. Ook voor de burgemeester is artikel 62 Wvr juncto artikel 2 lid 1 Awbi van belang. In dezelfde omstandigheden is hij bevoegd elke plaats te betreden, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Hij kan zich bij het binnentreden doen vergezellen van door hem aangewezen personen.

Preventieve fouillering

Fouillering aan de kleding maakt inbreuk op het in artikel 10 van de Grondwet beschermde recht op privacy. Daaronder valt het recht om vrijelijk over het eigen lichaam te beschikken en gevrijwaard te worden van invloeden van buitenaf op het lichaam. Preventieve fouillering op basis van een noodbevoegdheid is in strijd met de grondwettelijke beperkingssystematiek (zie hierna),¹¹⁵ hetgeen een enkele keer is bevestigd in de rechtspraak.¹¹⁶ De redelijke uitleg van grondrechten biedt – indien er geen sprake is van een incidentele en hoogst uitzonderlijke situatie van acuut levensgevaar – daarvoor ook geen ruimte. We lopen daarnaast bij het treffen van deze maatregel tegen een andere grens van het recht aan. Zoals aan de orde zal komen in paragraaf 2.3.5 kunnen de noodbevoegdheden om verschillende redenen geen wettelijke basis vormen om nieuwe bevoegdheden aan de politie toe te kennen; zo dienen de daarin opgenomen voorschriften zich tot burgers te richten, niet tot de politie.¹¹⁷

In dit kader kan gewezen worden op een specifieke wettelijke regeling

114 Zie artikel 3 Wvr.

115 Zie over deze discussie bijvoorbeeld: A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, m.m.v. J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 434-435; H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 70-71; A. Meijer, 'De burgemeester in nood(toestand)', *NJB* 1987/8, p. 237-242; M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 163-164.

116 Rb. Roermond (pol.r) 24 maart 2003, ECLI:NL:RBROE:2003:AF6148, *JB* 2003/132, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

117 E.T. Brainich, J.G. Brouwer, A.J. Wierenga, 'Commentaar op art. 176, aant. "fouillering" Gemeentewet', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer 2015; H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Fouilleringsbevoegdheid bij noodverordening', *Gst.* 2009/70. Dit wordt onderschreven door het Openbaar Ministerie in het interview van 19 mei 2016, bijlage 11. Zie hierover ook uitgebreid paragraaf 2.3.5. Zie ook interview Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 15 juli 2016, bijlage 7.

voor preventieve foullering in ‘noodsituaties’.¹¹⁸ De burgemeester kan op grond van artikel 174b Gemeentewet in een onvoorziene, spoedeisende situatie tijdelijk een veiligheidsrisicogebied aanwijzen waar de politie op last van de officier van justitie kan overgaan tot preventief foulleren.¹¹⁹ Hiervoor moet wel zijn voldaan aan de eis dat er concrete aanwijzingen bestaan die de ernstige vrees voor ordeverstoringen door de aanwezigheid van wapens rechtvaardigen.¹²⁰ In hetzelfde wetgevingstraject was aanvankelijk ook voorzien in een wettelijke grondslag op basis waarvan steeds een veiligheidsrisicogebied aangewezen kan worden als sprake is van een noodsituatie waarin de noodverordnungsbevoegdheid kan worden toegepast. Door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Nederlandse Genootschap van Burgemeesters (NGB) werd gevreesd dat een verbijzondering van deze noodbevoegdheid ertoe zou leiden dat in de toekomst ook in andere gevallen waarin noodrecht moet worden ingezet – en waarbij andere instrumenten nodig zijn – wettelijke verbijzondering nodig is.¹²¹ De regering toonde zich gevoelig voor deze kritiek en paste het wetsvoorstel aan. De voorgestelde wettelijke regeling lijkt tot doel gehad te hebben om een tot die tijd onhoudbare juridische situatie het hoofd te bieden: de praktijk waarin de noodverordening als basis diende voor preventieve foullering in allerhande noodsituaties. In de definitieve toelichting op het aangepaste wetsvoorstel schrijft de regering enigszins achteloos over de noodrechtfoullering: ‘Hoewel in de literatuur kanttekeningen zijn geplaatst bij het toepassen van preventief foulleren in een noodverordening, stellen wij vast dat er thans nog geen jurisprudentie is die tot aanpassing noopt.’¹²² Verder is meer in zijn algemeenheid opgemerkt dat indien expliciet wordt voorzien in de mogelijkheid om grondrechten te beperken, dit een ‘uitnodiging of uitlokking’ kan zijn om juist die (opgesomde) grondrechten te beperken.¹²³

118 Die regeling zal voor de noodrechtpraktijk vaak uitkomst moeten bieden - interview ministerie van Veiligheid en Justitie, 15 februari 2016, bijlage 12. Zie ook interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; interview gemeente Enschede, 19 april 2016, bijlage 3.

119 Wet van 21 mei 2014, *Stb* 2014, 191 (inwerkingtreding 1 juli 2014); zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 33 112, nr. 3, p. 1-2.

120 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 112, 3, p. 11-12.

121 Zie bijlagen bij *Kamerstukken II* 2011/12, 33 112, 3.

122 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 112, 3, p. 25.

123 Verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

Met het oog op de beperkingssystematiek van onze Grondwet is het evenwel de taak van de wetgever om expliciet te regelen in hoeverre grondrechten aan de hand van noodbevoegdheden kunnen worden beperkt. Het in overeenstemming brengen van de (politiek) gewenste praktijk met de juridische mogelijkheden is een taak van de wetgever, ook zolang de rechtspraak daartoe nog niet noopt. Hierbij dient niet uit het oog te worden verloren dat de rechter niet als enige trouw zweert aan de Grondwet. De regering heeft in 1995 al naar buiten gebracht dat er een noodzaak bestaat om de wettelijke regeling voor het gebruik van noodbevoegdheden aan te passen in verband met het recht op privacy in artikel 10 Grondwet.¹²⁴

Van de mogelijkheid om in iedere noodsituatie in de zin van artikel 176 Gemw een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen om preventieve fouillering mogelijk te maken, is uiteindelijk dus afgezien. De vraag is ook of dat nog steeds noodzakelijk is nu het wel mogelijk is gemaakt om preventief te fouilleren in situaties waarin gevreesd moet worden voor ordeverstoringen door de aanwezigheid van wapens. Deze regeling kan voor in de noodrechtpraktijk veel voorkomende situaties vaak de vereiste wettelijke grondslag bieden. Deze regeling heeft daarmee een bijdrage geleverd aan de mogelijkheid tot het beëindigen van de juridisch onhoudbare praktijk om preventieve fouillering mogelijk te maken op de oneigenlijke grondslag van de noodverordening of het noodbevel.

Beperking van verdragsrechtelijk beschermde grondrechten algemeen

De hierboven besproken grondrechten genieten niet alleen grondwettelijke, maar ook verdragsrechtelijke bescherming. De burgemeester kan niet afwijken van eenieder verbindende verdragsbepalingen.¹²⁵ Dat wil echter niet zeggen dat hij een verdragsrechtelijk grondrecht niet kan beperken.¹²⁶ Verdragen hanteren andere beperkingsnormen dan de Grondwet. De interpretatie en het gebruik van competentievoorschriften is afwijkend en bovendien wordt veelvuldig

124 Zie het standpunt van de minister van Binnenlandse Zaken bij brief van 21 maart 1995 inzake de aanbevelingen gedaan in het onderzoeksrapport: M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994. Zie hierover ook J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Slagvaardig preventief fouilleren?', *NJB* 2012/13, p. 862-868; Verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

125 Artikel 94 Gw; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, 3, p. 150.

126 M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 119.

gebruikgemaakt van ruime doelvoorschriften.¹²⁷ In het kader van dit onderzoek is met name het EVRM van belang.¹²⁸

In EVRM-bepalingen komt meestal tot uitdrukking dat een beperking van een daar beschermd recht *prescribed by law* dient te zijn. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mensen heeft in de *Sunday Times*-uitspraak een materiële invulling gegeven aan het begrip *law*.¹²⁹ ‘Wet’ dient ruim uitgelegd te worden. Ook lagere regelgeving valt onder dit begrip, zodat beperking bij wet in formele zin geen vereiste is. Ook een lagere regelgever kan derhalve een verdragsrechtelijk beschermd grondrecht beperken. De norm die de beperking bevat moet daarnaast voldoende *accessible* (toegankelijk) zijn: de burger moet over voldoende en overzichtelijke regels beschikken die op een bepaald geval van toepassing zijn. De norm moet eveneens *forseeable* (voorzienbaar) zijn: de burger moet zijn gedrag erop kunnen aanpassen. Verder kunnen door het EVRM gewaarborgde grondrechten enkel beperkt worden ten behoeve van de in het bijbehorende artikel genoemde doelen. In de rechtspraak van het EHRM veroorzaakt die laatste eis zelden of nooit een probleem.

Het EVRM stelt als aanvullende eis dat een beperking met het oog op een van de legitieme doelen *necessary in a democratic society* (noodzakelijk in een democratische samenleving) moet zijn. Uit deze eis vloeit voort dat de beperking een geschikt middel moet zijn om aan een dringende maatschappelijke behoefte te voldoen (noodzakelijkheidsvereiste) en dat de beperking niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is (proportionaliteitsvereiste). De beoordeling hiervan hangt sterk af van de omstandigheden van het geval.¹³⁰ Deze inhoudelijke toets vormt een belangrijke meerwaarde van de verdragsrechtelijke bescherming van grondrechten.

127 M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 140.

128 In dit onderzoek zal de beperking van grondrechten die zijn vastgelegd in andere verdragen dan het EVRM (zoals het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten) niet expliciet besproken worden, omdat de beperkingssystematiek van die andere verdragen vergelijkbaar is met de beperkingssystematiek van het EVRM. Daarnaast ligt de nadruk op de in het EVRM beschermde grondrechten vanwege de grote praktische betekenis daarvan in verband met het toezicht van het EHRM op de naleving van dat verdrag.

129 EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568, NJ 1980/146 (*Times t. Verenigd Koninkrijk*).

130 EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568, NJ 1980/146 (*Times t. Verenigd Koninkrijk*); L. Groen, ‘Grondrechtelijke kaders voor de uitoefening van openbare-ordebevoegdheden’, in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder c.s. (red.), *Hoofdstukken openbare-orde-recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 44.

Beperking van verdragsrechtelijk en grondwettelijk beschermde grondrechten in een noodverordening en noodbevel

Alhoewel de verdragsrechtelijke beschermingssystematiek qua formele eisen minder streng is dan de grondwettelijke beperkingssystematiek, moet een beperking van een grondrecht dat zowel in de Grondwet als in een internationaal verdrag wordt beschermd in overeenstemming zijn met zowel de grondwettelijke als de verdragsrechtelijke beperkingssystematiek. Dit speelt ten aanzien van het hiervoor genoemde recht op privacy (huisrecht)¹³¹ en de vrijheid van meningsuiting, vergadering en betoging.¹³² De overheid mag de verdragsrechtelijke bescherming niet gebruiken als argument om de bescherming die het nationale recht biedt ten aanzien van die grondrechten aan te tasten.¹³³ De beperkingssystematiek van onze Grondwet is reeds behandeld in de voorgaande paragraaf, zodat hier alleen een bespreking volgt van de (aanvullende) voorwaarden die voor noodbevelen en noodverordeningen voortvloeien uit de verdragsrechtelijke bescherming van deze rechten.

De eerste voorwaarde die volgt uit de verdragsrechtelijke beperkingssystematiek, is dat een beperking bij wet moet zijn voorzien. Zoals besproken, dient de uitleg van de term ‘bij wet’ ruim te zijn. Uit rechtspraak van het EHRM volgt dat een beperking van een grondrecht gesteld bij noodbevel of noodverordening aan deze eis kan voldoen.¹³⁴

De norm die de beperking bevat moet steeds voldoende toegankelijk en voorzienbaar zijn. Bij noodbevelen kan het soms lastig liggen om te voldoen aan deze uit het EVRM voortvloeiende eisen. Het noodbevel kan niet altijd (vooraf) op schrift worden gesteld, zodat burgers (van tevoren) niet eenvoudig op de hoogte kunnen zijn van de precieze inhoud van het bevel. Daarnaast is niet direct uit de wet af te leiden met welke maatregelen een burger precies geconfronteerd kan worden.

131 Artikel 8 EVRM/artikel 17 IVBPR.

132 Artikel 11 jo. 10 EVRM/artikel 21 jo. 19 IVBPR.

133 Zie artikel 53 EVRM/artikel 5 lid 2 IVBPR; M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 96.

134 Het noodbevel is als ‘law’ aangemerkt door het EHRM in het *Landvreugd*-arrest, ECLI:NL:RVS:1996: AH6426, AB 1997/79 (*Landvreugd*); J.H. Gerards e.a., *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2013, p. 353. Zie ook EHRM 6 juni 2000, ECLI:NL:XX:2000:AH6966, appl. nr. 33129/96, JB 2000/266 (*Olivieira t. Koninkrijk der Nederlanden*); EHRM 4 juni 2002, ECLI:NL:XX:2002:AN7151, appl. nr. 33129/96, AB 2002/407; EHRM 4 juni 2002, ECLI:NL:XX:2002:AN7164, appl. nr. 37331/97, AB 2003/19.

In de Oliveira-zaak neemt de kleinst mogelijke meerderheid binnen het Europese Hof evenwel aan dat de nationale wettelijke regeling inzake het noodbevel de kwaliteitstoets van de voorzienbaarheid kan doorstaan. Een voorafgaande waarschuwing of aankondiging van te nemen maatregelen kan essentieel zijn om te voldoen aan de vereiste voorzienbaarheid.¹³⁵

Het EVRM staat ten aanzien van de hier besproken grondrechten in ieder geval beperkingen toe in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, en de bescherming van de gezondheid. Noodverordeningen en noodbevelen die worden uitgeoefend met het doel waarvoor ze zijn toegekend, zullen derhalve zonder problemen aan de relevante doelcriteria kunnen voldoen.

De beperking dient in de regel noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Uit deze eis vloeit ten eerste voort dat de beperking bij noodbevel of noodverordening een geschikt middel moet zijn om aan een dringende maatschappelijke behoefte te voldoen (noodzakelijkheidsvereiste). De beperking mag daarnaast niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is (proportionaliteitsvereiste). De beoordeling hiervan hangt sterk af van de omstandigheden van het geval, zodat steeds per situatie moet worden bekeken of de in een noodbevel of noodverordening getroffen maatregel aan dit vereiste kan voldoen.

Beperking van enkele uitsluitend verdragsrechtelijk beschermde grondrechten in een noodverordening en noodbevel

Ten aanzien van de bescherming van in dit onderzoek relevante grondrechten, kent onze Grondwet geen expliciete bescherming toe aan het recht op vrijheid van beweging,¹³⁶ het eigendomsrecht,¹³⁷ en het recht op vrije nieuwsgaring.¹³⁸ Er zal ten aanzien van die rechten derhalve slechts gekeken hoeven te worden naar de beperkingssystematiek van het EVRM. Dit houdt in dat een beperking op het recht op vrijheid van beweging, het eigendomsrecht en het recht op

135 EHRM 6 juni 2000, ECLI:NL:XX:2000:AH6966, appl. nr. 33129/96, *JB* 2000/266 (*Oliveira t. Koninkrijk der Nederlanden*), *NJCM-Bull.* 2003, 28-2, p. 151-159, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder. Zie ook *ARRvS* 17 augustus 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM6761, *AB* 1983/80 (*Inhuldiging Koningin Beatrix*).

136 Artikel 2 VP EVRM en artikel 12 IVBPR.

137 Artikel 1 AP EVRM.

138 Artikel 10 EVRM.

vrije nieuwsgaring steeds dient te voldoen aan de eerder in deze paragraaf besproken voorwaarden.¹³⁹

De doelen waarop de beperkingen van deze grondrechten betrekking moeten hebben verschillen in de praktijk soms lichtelijk. Hieronder volgt een aparte bespreking daarvan.

Het recht op vrijheid van beweging

Ten aanzien van een beperking op het recht op vrijheid van beweging, geldt dat deze beperking onder andere gesteld mag worden in het kader van de handhaving van de openbare orde, de voorkoming van strafbare feiten en de bescherming van de gezondheid. De vrees voor (ernstige) wanordelijkheden of de dreiging van gevaar moet met andere woorden dermate ernstig zijn dat de beperking op het recht op vrijheid van beweging gerechtvaardigd is. De beoordeling daarvan hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Hierbij dienen de individuele en maatschappelijke belangen tegen elkaar afgewogen te worden. Bij de afweging laat het Hof de verdragsstaten een ruime mate van vrijheid en de uitkomst daarvan is erg casuïstisch van aard.¹⁴⁰

Als de burgemeester het noodbevel of de noodverordening voldoende helder formuleert, behoorlijk bekendmaakt en daarin proportionele maatregelen neemt ter beperking van gevaar, dan wel ter handhaving van de openbare orde, dan voldoet de maatregel in beginsel aan de verdragsrechtelijke eisen.¹⁴¹

Het eigendomsrecht

Het eigendomsrecht zoals vervat in het eerste artikel van het Aanvullend Protocol bij het EVRM beoogt het ongestoorde genot van de eigendom te beschermen.¹⁴² Een beperking hierop is toegestaan indien dit gebeurt in het kader van

139 Te weten: *prescribed by law, foreseeable and accessible, necessary in a democratic society* en de beperking moet een van de in de bepaling genoemde doelen dienen.

140 L. Groen, 'Grondrechtelijke kaders voor de uitoefening van openbare-ordebevoegdheden', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder c.s. (red.), *Hoofdstukken openbare-orde-recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 45. Zie ter illustratie EHRM 7 februari 2012, ECLI:NL:XX:2012:BW0603, appl. nr. 39954/08, *NJ 2013/251 (Springer t. Duitsland)*, m.nt. Dommering; EHRM 27 september 2011, appl. nr. 32250/08, (*Diamante & Pelliccioni t. San Marino*).

141 M.A.D.W. de Jong, 'De noodverordening: spinazie voor de burgemeester', in: R. Schlössels c.s. (red.), *In de regel*, Deventer: Kluwer 2012, p. 313.

142 Het EHRM legt het eigendomsbegrip ruim uit. Daaronder valt niet alleen de eigendom op zaken, maar ook op andere rechten en belangen die vermogensbestanddelen zijn. Zie daarover EHRM 23 februari 1995, ECLI:NL:XX:1995:AV7914, appl. nr. 15375/89, *BNB 1995/262 (Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH t. Nederland)*.

het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De bepaling stelt uitdrukkelijk dat dit op geen enkele wijze het recht van een staat aantast om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren. Beperking van het eigendomsrecht is in noodsituaties in beginsel dus toegestaan.

Het recht op vrijheid van nieuwsgaring

Aan beperkingen op het recht van vrije nieuwsgaring moeten volgens het EHRM zwaarwegende maatschappelijke belangen ten grondslag liggen. Met betrekking tot de vraag of sprake is van een ‘*pressing social need*’ hebben verdragsstaten, zoals eerder gesteld, een zekere beleidsvrijheid. Deze ‘*margin of appreciation*’ is echter beperkt wanneer het gaat om een beperking van het recht op vrije nieuwsgaring betreffende een debat over zaken van openbaar belang. Zeker waar het gaat om het kritisch volgen van politici en overheden lijkt het EHRM hiervoor dus weinig ruimte te laten; journalisten leveren immers een belangrijke bijdrage aan het functioneren van de rechtsstaat.

Het is dan ook bedenkelijk als op basis van noodmaatregelen van de burgemeester aan journalisten de toegang wordt ontzegd tot plaatsen waar relevante maatschappelijke ontwikkelingen plaatsvinden – zelfs in noodsituaties. Journalisten moeten zo veel mogelijk hun werk kunnen doen om daarmee hun belangrijke ‘waakhondfunctie’ binnen een democratische rechtsstaat te vervullen. Een voorschrift dat die mogelijkheden beperkt, zal dan ook snel op gespannen voet staan met de Europese proportionaliteitseis. Die afweging wordt uiteraard anders indien er levensgevaar voor de journalisten zelf dreigt of als zij het werk van de hulpverleners bemoeilijken. Ook wanneer de journalisten zelf zorgen voor ernstige wanordelijkheden kunnen daaraan gronden ontleent worden om hun vrijheden te beperken. Indien de enkele aanwezigheid van journalisten wangedrag van potentiële relschoppers oproept, zullen de maatregelen zich in beginsel evenwel tot die relschoppers moeten richten.¹⁴³

2.3.4 Kortdurende maatregel

Een maatregel op basis van een noodbevel of noodverordening moet per defini-

143 A.J. Wierenga & C. Post, ‘Discutabele noodmaatregelen bij een verhit debat’, *NJB* 2016/342.

tie van korte duur zijn. Het gaat immers om een tijdelijk ‘noodverband’ en niet om een min of meer structurele oplossing. Ook als er sprake is van een aanhoudende of steeds terugkerende noodsituatie vervalt na verloop van tijd de mogelijkheid om van deze instrumenten gebruik te maken.

Aan deze voorwaarde wordt eveneens invulling gegeven door de reeds besproken eis dat er sprake moet zijn van een onmiddellijkheidssituatie voor de toepassing van het instrument en dat de maatregel moet voldoen aan de proportionaliteitseis. De burgemeester mag geen noodbevel of noodverordening uitvaardigen met een langere werkingsduur dan strikt noodzakelijk.¹⁴⁴ De noodbevoegdheden van de burgemeester zijn bedoeld om een zich plotseling aandienend of voordoend gevaar voor de openbare orde of van een ramp te bestrijden. Wanneer het mogelijk is om de noodsituatie te bestrijden door maatregelen te nemen op grond van een reguliere verordening, dan dient het noodbevel of de noodverordening niet langer te worden ingezet dan nodig is om een reguliere verordening tot stand te brengen.¹⁴⁵ Vanzelfsprekend mag het noodbevel niet (langer) worden gegeven en moet de noodverordening worden ingetrokken op het moment dat de noodsituatie zich niet meer voordoet.¹⁴⁶ Het intrekken van de noodverordening is belangrijk omdat daarin vaak ingrijpende maatregelen staan en de verordening niet van rechtswege vervalt of rechtskracht verliest op het moment dat er van een noodsituatie geen sprake meer is. In artikel 176 lid 7 Gemw is deze intrekkingverplichting (en de kennisgeving daarvan) expliciet door de wetgever vastgelegd.

2.3.5 Normadressaat

Het uitgangspunt is dat voorschriften in het noodbevel – en zeker de noodverordening – zich steeds richten tot de burger. Een ordemaatregel hoeft evenwel niet altijd gericht te zijn tot personen die de orde verstoren, hij kan zich onder omstandigheden ook richten tot andere personen dan de (potentiële) ordeverstoorers.

144 B.M.J. van der Meulen, *Ordehandhaving, actoren, instrumenten en waarborgen* (diss. VU Amsterdam), Deventer: Kluwer 1993, p. 208; HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0431, *NJ* 1996, 514; ABRvS 14 mei 1996, *RAwb* 1996, 108 m.nt. De Jong, *JB* 1996, 169, m.nt. BvM.

145 A.E. Schilder & J.G. Brouwer, *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 55-56.

146 L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 260-262.

Een voorbeeld daarvan is de situatie waarin 650 supporters van FC Utrecht onderweg zijn naar de risicowedstrijd Ajax-FC Utrecht en er bij aankomst op het station Amsterdam Bijlmer ArenA reeds discriminerende spreekkoren worden gezongen. De burgemeester vreest voor ernstige wanordelijkheden bij een treffen van de verschillende supportersgroepen. Doordat het ondoenlijk is om precies te achterhalen wie de discriminerende liederen zingen, is het onder deze omstandigheden niet ontoelaatbaar om alle supporters die tot de groep behoren terug te sturen en niet slechts een deel van hen.¹⁴⁷

Naast de voorschriften waarin geboden en verboden tot burgers worden gericht, zijn in veel noodbevelen en noodverordeningen voorschriften opgenomen die zien op de bevoegdheden die toekomen aan de handhavers van het bevel of de verordening. Soms worden aan hen algemene bevoegdheden toegekend ter handhaving van de openbare orde en veiligheid en/of ter beperking van gevaar of worden bestaande bevoegdheden herhaald. Ook worden soms voorschriften opgenomen waarin de burgemeester instructies geeft aan de handhavers van het bevel of de verordening. Op de bevoegdheidstoekenning en -herhaling gaan we hierna nader in. Tussendoor besteden we aandacht aan de instructievoorschriften. Allereerst gaan we in op de mogelijkheid van delegatie en mandaat van de noodbevoegdheden.¹⁴⁸

Delegatie en mandaat

De burgemeester is bij uitsluiting van anderen bevoegd tot het uitvaardigen van een noodbevel of noodverordening. Delegatie van de bevoegdheden is verboden krachtens artikel 178 lid 2 Gemw. Het betreft bevoegdheden die doelbewust aan de burgemeester zijn toegekend. Hij moet zelf beslissen of in een

147 Rb. Amsterdam 26 juni 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BW9852; A.J. Wierenga, 'Bestuur en openbare orde. Over openbare orde, de bevoegdheidsverdeling bij de handhaving daarvan en ordebevelen onder de Algemene wet bestuursrecht', in: A.J. Wierenga, A.E. van Rooij & B.W.A. Jue Volker, *Openbare-orderecht in ontwikkeling (Preadviezen Jonge VAR 2015)*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 45.

148 Hoewel het vaak gaat om voorschriften die zich richten tot de politie, zijn deze voorschriften in bepaalde gevallen ook gericht tot andere personen. Het gaat dan bijvoorbeeld om ambtenaren van de brandweer. Omdat dit onderzoek specifiek betrekking heeft op de politie zal hierop de focus liggen. Slechts waar nodig zal worden ingegaan op voorschriften gericht tot andere uitvoerders dan de politie.

noodsituatie het aanwenden van zijn noodbevoegdheden geëigend is en hoe hij daar invulling aan geeft. De burgemeester dient voor de uitoefening van de vergaande noodbevels- en noodverordeningsbevoegdheid volgens de wetgever de volle (politieke) verantwoordelijkheid te dragen.¹⁴⁹

Derhalve verbiedt artikel 177 lid 2 Gemw ook expliciet de mandatering van deze bevoegdheden. Het is daardoor niet mogelijk dat de noodbevoegdheden door een ander (de politie) in naam van de burgemeester worden uitgeoefend. De reden van het mandateringsverbod is gelegen in de aard van de noodbevoegdheden; het gaat om ingrijpende discretionaire bevoegdheden waartegen (vergaande) mandaatverlening zich verzet.¹⁵⁰ De burgemeester is echter wel afhankelijk van de politie voor het uitvoeren van de maatregelen. Hij kan daarbij – in het licht van vorenstaande – echter slechts gebruikmaken van een aan strikte grenzen gebonden ondertekeningsmandaat, waarbij de politie geen enkele beoordelings- of beleidsvrijheid mag worden toegekend.¹⁵¹

Vage, open voorschriften in de noodverordening die interpretatie behoeven – beoordelingsvrijheid – dan wel waarin vrijheid is toegekend om bepaalde voorschriften al dan niet uit te voeren – beleidsvrijheid – zijn aldus niet toegelaten.¹⁵² Aan de hand van het voorschrift uit het noodbevel of de noodverorde-

149 *Kamerstukken II 1988/89, 19 403, 10, p. 90*; B.M.J. van der Meulen, *Ordehandhaving, actoren, instrumenten en waarborgen* (diss. VU Amsterdam), Deventer: Kluwer 1993, p. 217; M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 58.

150 *Kamerstukken II 1988/89, 19 403, 10, p. 90*; *Kamerstukken II 2000/01, 27 547, 3, p. 4*; L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 265; M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 115.

151 M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 51-52; ARRvS 31 juli 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2789, AB 1990/315; Hof Amsterdam, 4 mei 1990, ECLI:NL:GHAMS:1990:AB8765, NJ 1990/680. Zie ook A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, m.m.v. J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 451-455; L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 263-266; M.A.D.W. de Jong, 'Noodbevel en noodverordening', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder c.s. (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 120.

152 L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 264-266; M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 58 en p. 61-62; B.M.J. van der Meulen, *Ordehandhaving, actoren, instrumenten en waarborgen* (diss. VU Amsterdam), Deventer: Kluwer 1993, p. 217-218. Onder de oude Gemeentewet werd deze mogelijkheid overigens wel aangenomen. Ook in de praktijk wordt dit onderkend, zie bijvoorbeeld interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

ning (of eventueel een daarbij gegeven uitgebreide instructie), dient de taak beperkt te kunnen blijven tot het uitsluitend vaststellen of iemand onder het bereik van het voorschrift valt om vervolgens het door de burgemeester gegeven voorschrift te handhaven.¹⁵³ In geval van grote tijdsdruk op de burgemeester is het opstellen van een (uitgebreide) instructie voor de handhaving van de voorschriften door de politie vaak onmogelijk. Door de voorschriften helder en eenduidig te formuleren en vooraf te toetsen of de politie de voorschriften kan handhaven zonder zelf afwegingen te hoeven maken, kunnen veel problemen worden voorkomen.

Bevoegdheidstoekenning

In een noodbevel of noodverordening worden regelmatig voorschriften opgenomen die zien op de (bevels)bevoegdheden van de politie.¹⁵⁴ De vraag is of dergelijke voorschriften in een noodbevel of noodverordening juridisch toelaatbaar zijn. Zo komt het voor dat in een noodbevel of noodverordening aan de politie een geheel nieuwe bevoegdheid wordt toegekend door daarin op te nemen dat de politie in een aangewezen gebied over mag gaan tot preventieve fouillering.¹⁵⁵

Wat ook veel voorkomt, is dat de burgemeester in het noodbevel of de noodverordening een afzonderlijke bevelsbevoegdheid voor de politie creëert. Dat gebeurt soms impliciet door in een noodbevel of -verordening personen te verplichten om alle aanwijzingen en bevelen op te volgen, zoals gegeven door de politie ter handhaving van de openbare orde en veiligheid.¹⁵⁶ In die bepaling ligt besloten dat de politie de bevoegdheid wordt toegekend om in dit kader alle maatregelen te nemen en bevelen te geven die nodig zijn.¹⁵⁷

153 M.A.D.W. de Jong, 'Noodbevel en noodverordening', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder c.s. (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 120.

154 De praktijk geeft aan dergelijke 'restbepalingen' op te nemen in noodmaatregelen om de politie meer armslag te bieden in onvoorziene (veranderende) noodsituaties. Als de politie alleen die bevelen kan geven die precies zijn afgebakend en dichtge-regeld, kan dat de handhaving klemzetten, zo is de gedachte. Vgl. verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14; interview gemeente Enschede, 19 april 2016, bijlage 3; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2.

155 Zie daarover ook paragraaf 2.3.3 over het recht op privacy.

156 Bijvoorbeeld: 'alle bevelen gegeven door de politie ter handhaving van de openbare orde of veiligheid en ter beperking van gevaar dienen stipt en terstond te worden opgevolgd'.

Daarnaast wordt in noodbevelen en noodverordeningen ook veelvuldig expliciet een voorschrift opgenomen waarin de politie de bevoegdheid wordt toegekend om aanwijzingen en bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde en veiligheid of ter beperking van gevaar of ten behoeve van de uitvoering van de voorschriften uit het noodbevel of de noodverordening.¹⁵⁷

Tijdens de expertmeeting kwam naar voren dat burgemeesters deze bevelsbevoegdheid toekennen om de politie de nodige armslag te geven bij onvoorziene, veranderende omstandigheden. Hoewel die wens begrijpelijk is vanuit praktisch oogpunt, kleven daaraan onoverkomelijke (juridische) bezwaren. Een als zodanig ervaren gebrek aan flexibiliteit kan overigens vaak worden ondervangen door goed na te denken over enerzijds een toereikende formulering van de voorschriften die zich richten tot burgers en anderzijds door optimale benutting van de reeds bestaande bevoegdheden van de politie.¹⁵⁸

Kenmerkend voor de hiervoor genoemde voorschriften waarin bevoegdheden aan de politie worden toegekend is dat zij zijn gericht tot de politie. Voor het opnemen van dergelijke voorschriften biedt de noodbevels- of de noodverordeningbevoegdheid geen grondslag. De artikelen 175 en 176 Gemw staan niet meer toe dan daarin uitdrukkelijk is geregeld. De normadressaten van de daar geregelde bevoegdheden zijn burgers, particuliere instellingen, bedrijven enzovoort. Een noodbevel kan zich daarnaast in voorkomend geval ook richten tot functionarissen van andere openbare lichamen dan de gemeente (die bij de rampenbestrijding betrokken zijn, maar die normaal gesproken niet onder het gezag van de burgemeester staan).¹⁵⁹ De noodbevoegdheden zijn niet bedoeld als wettelijke grondslag voor de burgemeester om aan de politie nieuwe bevoegdheden toe te kennen of bevelen aan hen te geven.¹⁶¹ Dat het oneigenlijk gebruik van de bevoegdheden betreft, wordt onderschreven door de praktijk.¹⁶²

Voor het gegeven dat er geen nieuwe bevoegdheden aan de politie kunnen worden toegekend in een noodbevel of noodverordening is voorts van belang dat de wetgever moet worden geacht de bevoegdheden van de politie uitput-

157 Deze bevoegdheid wordt ook regelmatig expliciet toegekend, bijvoorbeeld als volgt: 'de politie is bevoegd alle aanwijzingen en bevelen te geven die noodzakelijk zijn ter handhaving van de openbare orde en veiligheid'.

158 Bijvoorbeeld: 'de politie is bevoegd tot het geven van alle bevelen ter handhaving van de openbare orde of veiligheid of ter beperking van gevaar'.

159 Verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14. De mogelijkheden om fysiek op te treden en bevelen te geven kan de politie ontleen aan haar taakomschrijving in artikel 3 van de Politiewet 2012. Zie bijv. ook artikel 50 en 52 van de Wet wapens en munitie.

160 Hier is ook artikel 5 Wet veiligheidsregio's van belang.

tend te hebben geregeld. De burgemeester mag zich bij de handhaving van de openbare orde – en dus bij de handhaving van de voorschriften uit het noodbevel of de noodverordening – bedienen van de onder zijn gezag staande politie (artikel 172 lid 2 Gemw). De politie mag daarbij gebruikmaken van de haar op grond van de wet toegekende bevoegdheden. Binnen deze kaders dient zij haar taken te verrichten. Het is niet aan de burgemeester om via een noodbevel of noodverordening extra bevoegdheden voor de politie in het leven te roepen die zij op grond van de wet niet heeft; dit is in strijd met de zogenoemde bovengrens.¹⁶³

Hierdoor kan bovendien de rechtszekerheid in het gedrang komen. Het leidt tot rechtsonzekerheid voor de burger indien de burgemeesters van de bijna vierhonderd Nederlandse gemeenten afzonderlijk bevoegdheden kunnen attribueren aan de nationale politie. Als iedere burgemeester geheel zelfstandig bevoegdheden aan de politie kan toekennen en naar eigen goeddunken kan vormgeven in een noodbevel of noodverordening is het voor de burger immers niet meer voorzienbaar over welke bevoegdheden de politie beschikt. Overigens is dit ook voor de politie zelf verwarrend.

161 *Kamerstukken II 1985/1986, 19 403, 3, p. 149*; L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 287-289; H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Fouilleringsbevoegdheid bij noodverordening', *Gst.* 2009/70; A.E. Schilder & J.G. Brouwer, *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 56; A.J. Wierenga, 'Beveiliging staatshoofd weinig royaal: Van koninklijke noodverordeningen en noodbevelen', *NJB* 2012/711, p. 792-799; M.A.D.W. de Jong, 'Commentaar op art. 175 Gemw', in: T. Cammelbeeck & H. Kummeling (red.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet*, Deventer: Kluwer 2015; E.T. Brainich, J.G. Brouwer, A.J. Wierenga, 'Commentaar op art. 175 Gemeentewet', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer 2015. Zie ook de noot van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder HR 24 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BT7085, AB 2012/112.

162 Interview Veiligheidsregio Groningen, 17 februari 2016, bijlage 13; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; interview ministerie van Veiligheid en Justitie, 15 februari 2016, bijlage 12; interview gemeente Enschede, 19 april 2016, bijlage 3. In dit laatste interview wordt er ook nog expliciet op gewezen dat hier sprake is van verboden mandaat/delegatie (zie in het voorgaande de paragraaf 'Delegatie en mandaat').

163 M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 94-95; L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 287-289; J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Slagvaardig preventief fouilleren?', *NJB* 2012/13, p. 862-868. Zie ook de noot van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder HR 24 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BT7085, AB 2012/112. Vgl. interview ministerie van Veiligheid en Justitie, 15 februari 2016, bijlage 12.

Verder dient er nog op gewezen te worden dat de burgemeester door toekenning van ruime bevelsbevoegdheden aan de politie in de verleiding kan komen om te verzuimen zelf concrete geboden en verboden tot burgers te richten in zijn noodvoorschriften, hetgeen onbepaaldheid van de geldende regeling in de hand werkt.¹⁶⁴ De toekenning van dergelijke bevelsbevoegdheden aan de politie stuit daarnaast nog op de grenzen van de in de vorige paragraaf besproken verboden op delegatie en mandaat van de bevoegdheden van de burgemeester. Indien de burgemeester op basis van de artikelen 175 en 176 Gemw aan de politie de bevoegdheid toekent om in noodsituaties zelfstandig elke denkbare maatregel te nemen of ieder bevel te geven, is sprake van een verkapte vorm van delegatie: hiervoor bestaat in geen geval ruimte. Slechts een zeer strikt ondertekeningsmandaat is toegestaan.¹⁶⁵

Voorschriften waarin bevoegdheden aan de politie worden toegekend kunnen aldus om verschillende redenen niet worden opgenomen in een noodbevel of een noodverordening. Door het opnemen van bepalingen van deze aard worden geen geboden of verboden opgelegd aan de burger; het voorschrift richt zich niet tot de door de wetgever beoogde normadressaat. De bevoegdheid wordt daarmee voor een ander doel gebruikt dan waarvoor zij is toegekend. Daarnaast wordt inbreuk gemaakt op de uitputtende wettelijke regeling van de bevoegdheden van de politie. Voorts komt de rechtszekerheid in het gedrang; het is voor de burger niet meer voorzienbaar over welke bevoegdheden de politie beschikt. Het opnemen van ruime bevelsbevoegdheden voor de politie kan daarnaast de onbepaaldheid van de noodvoorschriften in de hand werken en is in strijd met het delegatie- en mandaatverbod.

Instructievoorschriften

Handhaving openbare orde

Bij de handhaving van voorschriften die zien op de openbare orde is een centrale rol weggelegd voor de politie. Zij is belast met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Dit betekent dat de politie evenzeer is belast met de uitvoering van de voorschriften uit het noodbevel of de noodverordening. Ook die

¹⁶⁴ M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 42. Zie ook de noot van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder HR 24 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BT7085, AB 2012/112.

¹⁶⁵ M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 94-55.

maken deel uit van de rechtsorde, sterker nog: ze zijn in het leven geroepen om de politie te faciliteren bij het daadwerkelijk handhaven van die rechtsorde.¹⁶⁶ De politie staat daarbij onder het gezag van de burgemeester, die de nodige aanwijzingen kan geven voor de vervulling van deze taak (artikel 3 jo. artikel 11 Pw).¹⁶⁷

Politieambtenaren mogen feitelijke handelingen verrichten ter uitvoering van door de burgemeester in het noodbevel of de noodverordening vastgestelde maatregelen. In een noodbevel of noodverordening kan de burgemeester bijvoorbeeld bepalen dat supporters van een bepaalde voetbalclub zich niet in zijn gemeente mogen ophouden. De politie zorgt voor de feitelijke uitvoering van dit voorschrift: het verwijderen en verwijderd houden van de desbetreffende voetbalsupporters uit dit gebied.¹⁶⁸

De politie heeft dus de bevoegdheid om een voorschrift voor een bepaalde persoon in een bepaalde situatie te concretiseren. Hierbij is het noodzakelijk dat de politie over voldoende houvast beschikt. De maatregel van de burgemeester mag geen beoordelings- en/of beleidsvrijheid aan de politie laten. Het betreft een ondertekeningsmandaat.¹⁶⁹

In noodbevelen en noodverordeningen worden met de regelmaat van de klok instructievoorschriften opgenomen die rechtstreeks zijn gericht tot de politie.¹⁷⁰ Voorschriften waarin de politie belast wordt met de handhaving van het noodbevel of de noodverordening of met het toezicht op de naleving hiervan zijn op grond van het bovenstaande overbodig. De politie is op grond van haar taak immers reeds belast met de handhaving van die voorschriften.¹⁷¹ Dergelijke voorschriften zonder toegevoegde waarde komen ook de praktische

166 A.J. Wierenga, 'Bestuur en openbare orde: Over openbare orde, de bevoegdheidsverdeling bij de handhaving daarvan en ordebevelen onder de Algemene wet bestuursrecht', in: A.J. Wierenga, A.E. van Rooij & B.W.A. Jue Volker, *Openbare-orde-recht in ontwikkeling (Preadviezen Jonge VAR 2015)*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 19-21.

167 HR 9 september 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC9561, *Gst. 1998/7075*, m.nt. Merckx & Van der Meulen; M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 60.

168 L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 266.

169 Zie hiervoor de paragraaf 'Delegatie en mandaat', en H. Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orde-recht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 30.

170 Bijvoorbeeld: 'de politie is belast met de uitvoering van de voorschriften van dit bevel/deze verordening'.

171 M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 51. Dit wordt onderkend door de politie en gemeenten: interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8; interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5.

handhaafbaarheid niet ten goede.¹⁷² Uit de praktijk komt het beeld naar voren dat deze voorschriften worden opgenomen met het doel om te benadrukken welke bevoegdheden er voor de politie zijn, dat het noodzakelijk is dat de politie de voorschriften handhaaft en/of als waarschuwing voor de burger dat dit ook daadwerkelijk zal gebeuren.¹⁷³ Daartoe kan hij aan de politie echter simpelweg de opdracht geven op basis van het gezag dat hij in deze situaties over de politie heeft. En zelfs dat zal niet steeds nodig zijn, artikel 3 Pw belast de politie immers met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Hieronder vallen ook noodmaatregelen.

Instructievoorschriften voor de politie dienen al met al niet te worden opgenomen in een noodbevel of noodverordening. Niet alleen zijn ze overbodig, maar daarnaast zij ook hier erop gewezen dat de noodbevoegdheden primair zijn bedoeld om voorschriften tot burgers te richten.¹⁷⁴

Beperking van gevaar

Zien de voorschriften op de beperking van gevaar bij een (dreigende) ramp, dan zijn bij de uitvoering – naast de politie¹⁷⁵ – andere diensten en organisaties betrokken, zoals de brandweer en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR). De brandweer staat in deze gevallen onder het gezag van de burgemeester op grond van artikel 4 lid 1 Wvr. In artikel 5 Wvr wordt aan hem onder dergelijke omstandigheden het opperbevel toegekend. Deze laatste bevoegdheid ziet op de coördinatie tussen de verschillende bij de rampenbestrijding betrokken diensten. De burgemeester geeft leiding aan alle diensten die bij de rampenbestrijding betrokken zijn, ook als zij regulier niet onder het gezag van de burgemeester staan. Hij kan op grond van deze bepaling geen bevelen geven aan de bevolking.

Om dezelfde redenen als hiervoor uiteengezet voor de politie kunnen in een noodbevel of noodverordening geen voorschriften worden opgenomen die zich richten tot deze andere diensten en organisaties. In het licht van de zojuist genoemde bevoegdheden is dat overigens ook in dit geval niet noodzakelijk.

¹⁷² Daarover meer in paragraaf 2.4.

¹⁷³ Interview Nationale Politie, eenheid Oost-Nederland, 17 mei 2016, bijlage 9; interview Openbaar Ministerie, arrondissement Oost-Nederland, 19 mei 2016, bijlage 11; interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 15 juli 2016, bijlage 7.

¹⁷⁴ Zie hiervoor de paragraaf 'Bevoegdheidstoekenning'.

¹⁷⁵ De politie staat op grond van voornoemde artikelen ook bij de hulpverleningstaak onder het gezag van de burgemeester.

Herhaling bestaande bevoegdheden

De herhaling van bestaande bevoegdheden van de politie in een noodbevel of noodverordening stuit op twee bezwaren.¹⁷⁶ Ten eerste is het voorschrift niet gericht tot de door de wetgever beoogde normadressaat van deze noodbevoegdheden (zie de paragraaf ‘Bevoegdheidstoekenning’). Ten tweede zijn dergelijke voorschriften overbodig en is het opnemen daarvan daarmee in strijd met de algemene kwaliteitseisen voor regelgeving (zie de paragraaf ‘Instructievoorschriften’).¹⁷⁷

2.3.6 Samenvatting

Indien de toepassing van noodbevoegdheden voldoet aan de eisen van legaliteit, dient vervolgens de inhoud van het noodbevel of de noodverordening in overeenstemming te zijn met het recht. Het bijbehorende toetsingskader wordt gevormd door vijf factoren.

Ten eerste moet de noodverordening of het noodbevel effectief de (dreigende) verstoring of het (dreigende) acute gevaar kunnen doen keren. Voor ordemaatregelen gelden minder strenge eisen dan bij reguliere herstelsancties. Het gaat om optreden tijdens noodsituaties waarbij een dringende noodzaak bestaat om de orde te herstellen of gevaar te beperken.

Als tweede punt is van belang dat de maatregelen voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Ten derde moet de inhoud van de noodverordening of het noodbevel in overeenstemming zijn met onze Grondwet en eenieder verbindende verdragsbepalingen. De artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet zijn te algemeen geformuleerd om gezien te worden als een delegatiebepaling zoals die vereist is binnen de formele beperkingssystematiek. De burgemeester is derhalve in beginsel niet bevoegd middels een noodbevel of noodverordening beperkingen te stellen aan grondrechten. Bij de totstandkoming van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet heeft de regering echter te kennen gegeven wel ruimte te zien voor bepaalde beperkingen van het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht tot vergadering en betoging.

¹⁷⁶ Denk aan het voorschrift: ‘de politie is belast met de handhaving van deze verordening’.

¹⁷⁷ Interview Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 15 juli 2016, bijlage 7.

Daarnaast wordt op verschillende gronden aangenomen dat een in een noodverordening opgenomen plicht tot evacuatie (soms vergezeld van het binnentreden in woningen) gerechtvaardigd is indien die evacuatieplicht wordt voorgeschreven ter afwending van acuut levensgevaar. Een dergelijke evacuatieplicht en het binnentreden van de woning wordt onder deze bijzondere omstandigheden niet beschouwd als een ongrondwettige beperking van het privacyrecht en het huisrecht.

Een grondrecht kan ook (uitsluitend) verdragsrechtelijke bescherming toekomen. Een beperking van een dergelijk grondrecht, dient allereerst voorzien te zijn in een toegankelijke en voorzienbare ‘wet’: geconcludeerd is dat noodverordeningen en noodbevelen aan deze eis kunnen voldoen. Vervolgens dient de beperking in een noodverordening of noodbevel een van de in de bepaling genoemde doelen te dienen. Die doelvoorschriften zijn zodanig ruim dat maatregelen ter beperking van gevaar bij rampen of ter handhaving van de openbare orde bij ernstige wanordelijkheden daar steeds onder te scharen zullen zijn. Een beperking gericht op een van deze doelen dient vervolgens noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving, waarbij de beperking in een dringende maatschappelijke behoefte moet voorzien en voldoet aan het proportionaliteitsvereiste. Of dat het geval is moet steeds per noodverordening of noodbevel beoordeeld worden. Vermeldenswaardig is dat extra terughoudendheid is gepast bij het beperken van het recht op vrije nieuwsgaring, met het oog op de bijzondere ‘waakhondfunctie’ van journalisten in een democratische rechtsstaat.

Ten vierde geldt dat een maatregel op basis van een noodbevel of noodverordening per definitie van korte duur moet zijn. Het gaat immers om een maatregel voor een tijdelijke onmiddellijkheidssituatie en niet om een min of meer structurele oplossing. Indien de noodsituatie is geëindigd, mag het noodbevel niet (langer) worden gegeven. Indien een noodverordening is afgekondigd, moet zij worden ingetrokken op het moment dat de noodsituatie zich niet meer voordoet.

Ten slotte is van belang dat de voorschriften in een noodverordening of noodbevel zich richten tot de normadressaat. Daarmee is er geen plek voor voorschriften die zich richten tot de politie, zoals instructievoorschriften of voorschriften waarin bevoegdheden worden toegekend. Deze zijn overbodig en/of juridisch onhoudbaar. Voorschriften die gedragsnormen aan burgers opleggen mogen verder geen beleids- of beoordelingsvrijheid laten aan de politie. Aan de hand van het voorschrift (of eventueel een daarbij gegeven instructie), dient de taak beperkt te kunnen blijven tot het uitsluitend vaststellen of iemand onder het bereik van het voorschrift valt om vervolgens het door de burgemeester gegeven voorschrift uit te voeren.

2.4 Praktische handhaafbaarheid van de voorschriften

2.4.1 Algemene kwaliteitseisen regelgeving

Naast de specifieke voorwaarden die gelden voor het uitvaardigen van een noodbevel of noodverordening, dienen de daarin opgenomen voorschriften zo veel mogelijk te voldoen aan de kwaliteitseisen die in het algemeen aan regelgeving worden gesteld. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft met dit doel richtlijnen opgesteld in het boekje *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever*.¹⁷⁸ De daarin opgenomen aanbevelingen zijn relevant bij het opstellen van regelgeving in een noodverordening of een noodbevel.

Zo dient de burgemeester zich bijvoorbeeld vóór het opstellen van een noodbevel of noodverordening zo veel mogelijk in te leven in de situatie en de leefwereld van alle betrokkenen.¹⁷⁹ Dit zijn degenen die de regels zullen moeten naleven (de burgers tot wie de noodverordening of het noodbevel zich richt), en zij die belast zijn met de handhaving daarvan (in de regel de politie onder het gezag van de burgemeester). Dit kan hij doen door zowel contact op te nemen met de betrokkenen, als door indien nodig contact op te nemen met private en overheidsinstanties die relevante kennis hebben voor het uitvaardigen van het noodbevel of de noodverordening. In ieder geval is voorafgaande afstemming met de politie sterk aan te bevelen. Bij het opstellen van de voorschriften dient de burgemeester zich er verder van bewust te zijn dat het noodbevel of de noodverordening geen onnodige lasten in het leven mag roepen. Te denken valt aan een onnodige en onhandige informatieplicht voor handhavers.¹⁸⁰

Een andere algemene kwaliteitseis die gesteld wordt aan regelgeving is de rechtmatigheid. Dit houdt in dat een uitgevaardigd noodbevel of een uitgevaardigde noodverordening in overeenstemming moet zijn met het juridisch kader dat uitgebreid is besproken in paragraaf 2.3. Daarnaast moeten de voorschriften in een noodbevel of -verordening de rechtsbeginselen verwezenlijken. Noodbevelen en noodverordeningen bevatten rechtsregels en dat moet ‘goed recht’ zijn. Noodbevelen of -verordeningen die onnodig ontoegankelijk zijn of die

178 W. Konijnenbelt, *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever*, Den Haag: Excelsior (Vereniging Nederlandse Gemeenten) 2011.

179 De algemene eis dat de overheid zich moet inleven in (iemand's) situatie moet niet verward worden met het zich vereenzelvigen daarmee. De overheid dient immers alle betrokken belangen af te wegen alvorens zij tot een beslissing komt.

180 W. Konijnenbelt, *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever*, Den Haag: Excelsior (Vereniging Nederlandse Gemeenten) 2011, p. 12-13.

onnodig vage termen gebruiken, bieden minder rechtszekerheid dan mogelijk is en vormen dus geen ‘goed recht’. De burgemeester dient bij het opstellen van een noodbevel of -verordening (daarom ook) te streven naar duidelijkheid en eenvoud (zie ook paragraaf 2.4.2 en 2.4.3).¹⁸¹

Wij zijn ons ervan bewust dat er een veelheid aan algemene eisen aan regelgeving gesteld kan en in sommige gevallen moet worden. In deze paragraaf is het niet ons doel om daarvan een volledig overzicht te geven, maar beperken wij ons tot de binnen dit kader meest relevante aandachtspunten.

2.4.2 Begrijpelijke en eenduidige formulering

Een van de eerste punten waar onze aandacht naar uitgaat, is de formulering van de in de noodverordening of het noodbevel voorkomende voorschriften. Uiteraard draagt een voor de burger en de met de uitvoering belaste personen (de politie) helder opgesteld voorschrift bij aan het realiseren van het beoogde doel van dat voorschrift.

Het voorschrift moet zodanig geformuleerd zijn dat het voor de burger begrijpelijk is wat van hem wordt verlangd en dat de politie eenvoudig kan vaststellen wat de te handhaven normen zijn.¹⁸² Noodvoorschriften dienen in dit licht duidelijk afgebakend, helder en concreet te zijn. Verder dienen ze toegespitst te worden op zowel tijd als plaats en eventueel op doelgroep. Het voorschrift dient eveneens zo beknopt mogelijk te worden geformuleerd. Het belang en de waarde van deze uitgangspunten wordt door de praktijk breed onderschreven.¹⁸³ Het hanteren van begrijpelijke en eenduidige voorschriften voorkomt bijvoorbeeld ook discussie op straat over de werking van voorschriften en kan voor (meer) draagvlak zorgen.¹⁸⁴ Ook met het oog op de eis van

181 W. Konijnenbelt, *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever*, Den Haag: Excelsior (Vereniging Nederlandse Gemeenten) 2011, p. 14-15; *Kamerstukken II* 1990/91, 22 008, 1-2, p. 15.

182 Dat de handhaver het voorschrift min of meer automatisch moet kunnen uitvoeren is ook noodzakelijk vanwege de beperkte mogelijkheid voor de burgemeester om beoordelingsruimte en -vrijheid aan de handhavers van noodverordeningen en -bevelen daarin toe te kennen, waarover meer in paragraaf 2.3.5.

183 Zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14; interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5.

184 Interview Nationale Politie, eenheid Oost-Nederland, 17 mei 2016, bijlage 9.

voorzienbaarheid van voorschriften die voortvloeit uit het EVRM is het van belang dat de bepaling begrijpelijk en eenduidig is.¹⁸⁵ Hierbij kan verder gewezen worden op het belang van begrijpelijke en eenduidige voorschriften in een strafrechtelijke procedure. Als niet begrijpelijk of bekend is welk verbod er gold, zal de rechter de overtreding daarvan niet bestraffen.¹⁸⁶

Voor de begrijpelijkheid en eenduidigheid dient eveneens aandacht besteed te worden aan de uitleg en betekenis die gegeven kan worden aan de begrippen en termen die in de voorschriften worden gehanteerd. De analyse op dit punt vindt plaats aan de hand van de betekenis in het normale spraakgebruik en aan een eventuele nadere invulling die daaraan is gegeven in de jurisprudentie. Van belang is daarbij dat de begrippen en termen niet voor verwarring kunnen zorgen doordat ze onduidelijk en/of voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Woorden waarvan de betekenis te weinig bepaald of onduidelijk is, dienen niet te worden gebruikt. Bij sommige woorden is het van belang om een begripsomschrijving op te nemen om onduidelijkheid daarover te voorkomen. Ook is het van belang om eenzelfde begrip niet met verschillende termen aan te duiden en eenzelfde term niet voor verschillende begrippen te gebruiken.

Vervolgens wordt de bepaling in haar geheel getoetst. Er wordt gekeken naar de complexiteit van de formulering. Dit gebeurt waar mogelijk in vergelijkend perspectief met voorschriften uit andere noodbevelen en noodverordeningen die hetzelfde doel dienen. Indien bij het opstellen van een bepaling een sluitende maar ingewikkelde formulering is gevonden, moet steeds worden nagegaan of het niet eenvoudiger kan. Men moet daarbij bedacht zijn op het weglaten van overbodige woorden.

Ook bij de beoordeling van de voorschriften op dit punt wordt input uit de praktijk betrokken.

185 Dit kan ook een rol spelen in een strafrechtelijke procedure bij overtreding van het voorschrift. Zie daarover EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568, NJ 1980/146 (*Times t. Verenigd Koninkrijk*); L. Groen, 'Grondrechtelijke kaders voor de uitoefening van openbare-ordebevoegdheden', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder c.s. (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 37.

186 Dit wordt onderschreven vanuit de praktijk, in het bijzonder waar het de vervolging van de overtreding van een bevel betreft o.g.v. artikel 184 Sr. Zie interview Nationale Politie, eenheid Oost-Nederland, 17 mei 2016, bijlage 9.

2.4.3 Onnodige en overbodige voorschriften

Het tweede aandachtspunt betreft voorschriften die onnodig, overbodig en in sommige gevallen onmogelijk uit te voeren zijn. Het is van belang dat er geen onnodige of overbodige voorschriften worden opgenomen in het noodbevel of de noodverordening.¹⁸⁷ Dit draagt bij aan de eenvoud en duidelijkheid van de noodmaatregel en kan voorkomen dat er over de betekenis van het voorschrift onduidelijkheid ontstaat.

Een voorbeeld waarin het gehele voorschrift onnodig of overbodig is, kwam in de vorige paragraaf aan de orde bij de daar besproken instructievoorschriften voor de politie (paragraaf 2.3.5). Het kan ook gaan om de strafbaarstelling van gedragingen die al als zodanig verboden zijn in bijvoorbeeld het Wetboek van Strafrecht.¹⁸⁸ Ten aanzien van die laatste praktijk dient gewezen te worden op het oordeel van de Afdeling Bestuursrechtspraak dat er binnen de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad geen ruimte is voor gemeentelijke verbodsen strafbepalingen die voorschriften uit de Opiumwet dupliceren, ongeacht het motief dat daaraan ten grondslag ligt.¹⁸⁹ Dat is alleen mogelijk als uit de bewoording van de verordening blijkt dat er een andere gedraging strafbaar wordt gesteld.¹⁹⁰ Dit dupliceringsverbod kan naar analogie ook voor problemen zorgen bij de herhaalde strafbaarstelling in een noodverordening van een reeds bij wet verboden gedraging.

Daarnaast moet het noodbevel of de noodverordening nageleefd kunnen worden. Deze zijn alleen effectief als zij geen onmogelijk uit te voeren geboden en/of verboden opleggen aan de burger. In dit afwegingskader kan de input van de politie een waardevolle bijdrage leveren.¹⁹¹

187 Interview Veiligheidsregio Groningen, 17 februari 2016, bijlage 13.

188 Interview Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 15 juli 2016, bijlage 7.

189 ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS2011:BR1425, AB 2011/250, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *JB* 2011/190, m.nt. J.L.W. Broeksteeg; A.E. Schilder & J.G. Brouwer, *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 35.

190 HR 19 februari 2013, ECLI:NL:HR:BY5725, AB 2013/177, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *NJ* 2013/323, m.nt. N. Rozemond, *Gst.* 2013/57, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens; ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9048, AB 2013/188, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gst.* 2013/61, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens.

191 W. Konijnenbelt, *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever*, Den Haag: Excelsior (Vereniging Nederlandse Gemeenten) 2011, p. 15-16.

2.4.4 Samenvatting

Naast de specifieke voorwaarden die gelden voor het uitvaardigen van een noodbevel of noodverordening, dienen de voorschriften zo veel mogelijk te voldoen aan de kwaliteitseisen die in het algemeen aan regelgeving worden gesteld. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft met dit doel richtlijnen opgesteld, waarvan enkele voor dit onderzoek relevant zijn.

De voorschriften uit een noodbevel of noodverordening dienen ‘goed recht’ te zijn, onnodige ontoegankelijkheid en vage termen bieden minder rechtszekerheid. Derhalve dienen de voorschriften begrijpelijk, eenduidig en beknopt geformuleerd te worden. Dit draagt bij aan de kans op naleving en de praktische handhaafbaarheid van het voorschrift. Het noodbevel of de noodverordening mag in dit licht geen overbodige of anderszins onnodige bepalingen bevatten. Ook mogen daarin geen onmogelijk uit te voeren verboden of geboden opgenomen zijn. Afstemming en input van de politie ten aanzien van de praktische handhaafbaarheid is van wezenlijk belang.

2.5 Procedurevoorschriften

Ter volledigheid wijzen we in dit hoofdstuk nog op de in acht te nemen procedurevoorschriften bij het uitvaardigen van een noodbevel en een noodverordening.

2.5.1 Noodbevel

Artikel 175 Gemw geeft geen bijzondere procedurele voorschriften voor het uitvaardigen van een noodbevel, het kan ook mondeling worden gegeven. Een noodbevel is – indien het op schrift gesteld wordt – een Awb-besluit, meer specifiek een beschikking (artikel 1:3 lid 2 Awb). Is dit het geval, dan gelden de eisen die de Algemene wet bestuursrecht stelt aan het besluit ook voor een noodbevel. Omdat het gaat om een besluit dat wordt uitgevaardigd in een noodsituatie zal vanwege de spoed evenwel vaak gebruikgemaakt moeten worden van de mogelijkheden om van de reguliere procedures – zoals het voorafgaand horen van de betrokkene – af te wijken. Het noodbevel heeft werking vanaf het moment dat het door de burgemeester aan de normadressaat is bekendgemaakt. Het bevel moet kenbaar zijn door mededeling of uitreiking daarvan, zodat de normadressaat redelijkerwijs op de hoogte kan zijn van de

inhoud daarvan. De burgemeester kan een noodbevel pas door geweld afdwingen na het doen van de nodige waarschuwing (artikel 175 lid 2 Gemw).

2.5.2 Noodverordening

Voor de noodverordening gelden andere (procedurele) aandachtspunten. Deze zijn te vinden in artikel 176 lid 1 tot en met lid 7 Gemw. Algemeen verbindende voorschriften verbinden volgens de hoofdregel van artikel 139 lid 1 Gemw niet dan nadat zij zijn bekendgemaakt. Artikel 176 lid 1 Gemw bepaalt dat de noodverordening wordt bekendgemaakt op door de burgemeester te bepalen wijze. Hij kan dit bijvoorbeeld doen via internet, de lokale media of met behulp van geluidswagens of flyers. Hij moet in ieder geval zorgen dat de personen tot wie de voorschriften zich richten daarvan in redelijkheid op de hoogte kunnen zijn. Is dit niet het geval, dan zal geen strafrechtelijke veroordeling kunnen volgen voor overtreding van de verordening.¹⁹² De noodverordening dient ondertekend te zijn door de burgemeester of – bij diens verhindering of ontstentenis – door de locoburgemeester.¹⁹³

De burgemeester dient de gemeenteraad en de commissaris van de Koning (cdK) zo spoedig mogelijk op de hoogte te stellen van een door hem uitgevaardigde noodverordening. In de eerstvolgende vergadering van de gemeenteraad, bijgewoond door meer dan de helft van zijn leden, dienen de voorschriften ter bekrachtiging te worden voorgelegd. Indien de voorschriften niet worden bekrachtigd, vervalt de noodverordening, zie artikel 176 lid 3 Gemw.¹⁹⁴ De burgemeester kan hiertegen binnen 24 uur beroep instellen bij de cdK, die vervolgens binnen twee dagen op het beroep dient te beslissen. Gedurende deze beroepsprocedure blijven de voorschriften van kracht, zie artikel 176 lid 4 en 5 Gemw. Dit heeft zich in de afgelopen decennia slechts eenmaal voorgedaan.¹⁹⁵

¹⁹² Het niet voldoen aan de voorschriften van een noodverordening is strafbaar op grond van artikel 184 Sr. Zie voor een voorbeeld Rb. Almelo 25 januari 2006, ECLI:NL:RBALM:2006:AV0612, *Gst.* 2006/67 m.nt M.A.D.W. de Jong.

¹⁹³ Zie artikel 77 Gemw.

¹⁹⁴ Bekrachtiging is niet nodig in situaties waarin de voorzitter van de Veiligheidsregio krachtens de Wet veiligheidsregio's in de bevoegdheid van de lokale burgemeester treedt, zie paragraaf 2.6.

¹⁹⁵ Dit was het geval in 2006 toen de gemeenteraad van Onderbanken weigerde de noodverordening over de omstreden kap van het Schinveldse bos die nodig was voor het opstijgen en landen van AWACS-vliegtuigen van en op het nabijgelegen NAVO-vliegveld te bekrachtigen. Zie daarover: Rb. Maastricht 6 april 2006, ECLI:NL:RB:MAA:2006:AV9073; Rb. Maastricht 4 mei 2006, ECLI:NL:RB:MAA:2006:AW8040.

Voorafgaand aan de bekrachtiging door de gemeenteraad oefent de cdK ook zelfstandig bestuurlijk toezicht uit: hij kan de werking van de voorschriften opschorten, zie artikel 176 lid 6 Gemw. Er wordt gebruikgemaakt van de term ‘opschorten’. Die term is in de plaats gekomen van de term ‘schorsen’, om tot uitdrukking te brengen dat hier geen sprake is van een schorsing in de zin van de Awb. De cdK kan de verordening niet vernietigen, maar slechts de inwerkingtreding uitstellen totdat de gemeenteraad zich erover heeft kunnen uitspreken.¹⁹⁶ De cdK kan de noodverordening overigens wel voordragen voor vernietiging door de Kroon.¹⁹⁷

De burgemeester dient naast de gemeenteraad en de cdK ook de (hoofd)-officier van justitie zo spoedig mogelijk op de hoogte te stellen van een door hem uitgevaardigde noodverordening. Dit is van belang met het oog op zijn rol in de strafrechtelijke handhaving van de noodverordening voorschriften.¹⁹⁸ Lid 7 van artikel 176 Gemw expliciteert dat de burgemeester de noodverordening dient in te trekken indien de noodsituatie zich niet langer voordoet, naast de bekendmaking daarvan dienen voornoemde partijen daarvan eveneens zo spoedig mogelijk op de hoogte gesteld te worden.

2.6 Rampen en ordeverstoringen van meer dan plaatselijke betekenis en uitzonderingstoestanden

Bij rampen en ordeverstoringen van meer dan plaatselijke betekenis en tijdens een uitzonderingstoestand in de zin van artikel 103 Grondwet kan de burgemeester zijn noodbevoegdheden niet steeds zelf of autonoom uitoefenen.

2.6.1 Rampen en crises van meer dan plaatselijke betekenis

De burgemeester gebruikt zijn noodbevoegdheden regelmatig voor de bestrijding van rampen. Een ramp is al snel van meer dan plaatselijke betekenis en vraagt de inzet van de brandweer en/of de Geneeskundige Hulpverlenings-

¹⁹⁶ Kamerstukken II 2000/01, 27 547, 3, p. 4-5.

¹⁹⁷ Op basis van artikel 273a Gemeentewet.

¹⁹⁸ Het OM kan naar aanleiding hiervan – en eventueel na nadere afstemming – ook de daarvoor benodigde capaciteit inschatten.

De praktijk wijst met regelmaat op het belang van de afstemming met het OM, zie bijvoorbeeld interview Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; interview Openbaar Ministerie, arrondissement Oost-Nederland, 19 mei 2016, bijlage 11.

organisatie in de Regio (GHOR). Voor rampen en crises geldt sinds 1 oktober 2010 de Wet veiligheidsregio's. In deze wet wordt de organisatie van de bestrijding van brand, zware ongevallen en rampen en de crisisbeheersing ondergebracht bij een multidisciplinaire, bovenlokale bestuurs- en organisatievorm: de Veiligheidsregio.¹⁹⁹ Deze organisatie zou van een zodanige omvang en professionaliteit moeten zijn dat effectief aan – ook de veranderende – dreigingen voor onze samenleving het hoofd kan worden geboden. De wet schrijft een specifieke en verplichte samenwerking van gemeenten voor op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.²⁰⁰ Ons land is verdeeld in 25 veiligheidsregio's waarvan het bestuur bestaat uit alle burgemeesters van de gemeenten die tot die regio behoren. De burgemeester van de grootste gemeente is voorzitter van de veiligheidsregio.

In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan opschaling van (nood)bevoegdheden nodig zijn. Een ramp is van meer dan plaatselijke betekenis wanneer maatregelen niet langer op grond van een eigen afweging van de omstandigheden in elk van de betrokken gemeenten kunnen worden genomen. De maatregelen moeten worden genomen op grond van een beoordeling van de omstandigheden in het hele getroffen gebied, zonder acht te slaan op de toevallige omstandigheid dat het gebied wordt doorsneden door gemeentegrenzen.²⁰¹

Het is niet zozeer noodzakelijk dat de ramp de feitelijke grenzen van één gemeente overschrijdt, het gaat om de vraag of de belangen van dien aard zijn dat optreden op dit hogere niveau wenselijk is. In de wetsgeschiedenis wordt gesproken van het oordeel 'of de concrete omstandigheden maatregelen vragen die gemeentegrensoverschrijdend zijn'.²⁰² Zo kan ook opschaling nodig zijn met het oog op de ernst van de (te verwachten) omstandigheden, de uitstralende effecten naar een andere gemeente en de feitelijke betrokkenheid vanuit andere gemeenten.

De voorzitter van de veiligheidsregio kan tot opschaling overgaan door het bijeenroepen van een regionaal beleidsteam. Daarin zullen in ieder geval de burgemeesters van de gemeenten die betrokken zijn of dreigen te worden bij de ramp of crisis en de hoofdofficier van justitie plaatsnemen (artikel 39 lid 2 Wvr). De voorzitter van de veiligheidsregio is vanaf dat moment ten behoeve

199 *Kamerstukken II 2006/07*, 31 117, 3, p. 2.

200 Artikel 9 Wvr.

201 *Kamerstukken I 2009/10*, 31 117, C, p. 30.

202 *Kamerstukken I 2009/10*, 31 117, C, p. 31-33.

van de rampenbestrijding en crisisbeheersing bij uitsluiting bevoegd tot uitoefening van (onder meer) de noodbevels- en noodverordeningsbevoegdheid (artikel 39 lid 1 Wvr).

Over die rol van de voorzitter van de veiligheidsregio bestond tijdens de dreigende overstromingen in het noorden van Groningen in januari 2012 onduidelijkheid. Dezelfde verwarring over het tot uitoefening van de noodbevoegdheden bevoegde orgaan speelde ook bij de chemiebrand in Moerdijk van januari 2011.²⁰³

De afzonderlijke burgemeesters kunnen formeel gezien tijdens een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis nog steeds (terughoudend) gebruikmaken van hun noodbevoegdheden in verband met andere lokale rampen en wanordelijkheden, uiteraard waar nodig in afstemming met de voorzitter van de veiligheidsregio.²⁰⁴

Indien de voorzitter van de veiligheidsregio een noodverordening afkondigt, moet hij ook de cdK, de gemeenteraad en de hoofdofficier van justitie inlichten (artikel 176 lid 2 Gemw), maar de procedures van artikel 176 lid 3-6 Gemw komen te vervallen.²⁰⁵ Aangezien de noodverordening in deze situatie op bovenlokaal niveau wordt vastgesteld om verstoringen van de openbare orde en/of veiligheid te bestrijden die betrekking hebben op meer dan één gemeente, past de bekrachtigings- en beroepsprocedure op gemeentelijk niveau niet bij deze besluitvorming.²⁰⁶ De Wet veiligheidsregio's voorziet in een mogelijkheid voor de betrokken burgemeesters om schriftelijk bezwaar te maken tegen besluiten van de voorzitter van de veiligheidsregio en in een regeling om verantwoording aan de gemeenteraad af te leggen (artikel 39 lid 4 en artikel 40 Wvr).

Bij een ramp van meer dan regionale betekenis – waarbij meerdere voorzitters van veiligheidsregio's betrokken zijn (die allen gebruik kunnen maken van de noodbevels- en noodverordeningsbevoegdheid) – kan de cdK een bijdrage

203 Zie interview Veiligheidsregio Groningen, 17 februari 2016, bijlage 13; J.S. Haasjes e.a., *De dijk staat op springen. Hoog water in de Veiligheidsregio Groningen. Het incident en de bestrijding*, Groningen: Veiligheidsbureau Groningen 2012; H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Moerdijk en een incompetente wetgever', *Gst.* 2011/37. Deze incidenten zijn (deels) verklaarbaar doordat het des tijds een relatief nieuwe regeling betrof.

204 *Kamerstukken I* 2009/10, 31 117, C, p. 32.

205 Zie hierover paragraaf 2.5.2.

206 *Kamerstukken II* 2006/07, 31 117, 3, p. 75-76.

leveren aan de samenwerking en onderlinge afstemming. De cdK kan in dat geval op basis van art. 42 Wet veiligheidsregio's beleidsaanwijzingen geven.

2.6.2 Ordeverstoringen van meer dan plaatselijke betekenis

Mocht sprake zijn van een (dreigende) ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis dan kan de cdK op grond van artikel 172 lid 4 Gemw aan de burgemeester beleidsaanwijzingen geven. Er is sprake van een 'ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis' indien er naar de opvatting van de cdK dient te worden bijgestuurd. Een dergelijke ordeverstoring strekt zich niet per definitie uit over meer dan één gemeente; ook bij een ordeverstoring in één gemeente kan de cdK ingrijpen.²⁰⁷ Daarbij dacht de regering aan een ordeverstoring met neveneffecten: 'indien door de dreigende blokkade van een belangrijke zeehaven of grensovergang de werkgelegenheid, de aanvoer van goederen, of handelsbetrekkingen gevaar lopen.'²⁰⁸

Een beleidsaanwijzing betreft een bestuurlijke richting, het stellen van prioriteiten en het aangeven van doelstellingen.²⁰⁹ Zo kan bijvoorbeeld het economisch belang dusdanig groot zijn, dat handhavend optreden door de burgemeester is geboden. Het kenmerk van een beleidsaanwijzing is dat de burgemeester vrij is in de keuze van de wijze waarop wordt opgetreden: de keuze van de middelen.²¹⁰ In de literatuur wordt betoogd dat die aanwijzing betrekking kan hebben op de toepassing van de noodbevoegdheden van de burgemeester; hoewel de regering stelt dat dit niet het geval is vanwege de vrijheid van de burgemeester om de manier van optreden te bepalen.²¹¹

207 *Kamerstukken II 1985/86*, 19 535, 3, p. 13; *Kamerstukken II 1987/88*, 19 535, 5, p. 36.

208 *Kamerstukken II 1985/86*, 19 535, 3, p. 13; *Kamerstukken II 1987/88*, 19 535, 5, p. 35-36. Zie ook E.T. Brainich, L.J.J. Roger & L.D. van Kleef-Ruigrok, 'Commentaar op art. 172 lid 4 Gemeentewet, aant. 6', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer 2015.

209 *Kamerstukken II 1985/86*, 19 535, 3, p. 13; *Kamerstukken II 1987/88*, 19 535, 5, p. 39; *Kamerstukken II 2004/05*, 30 041, 3, p. 6.

210 *Kamerstukken II 1987/88*, 19 535, 5, p. 39.

211 *Kamerstukken II 1987/88*, 19 535, 5, p. 41; E.T. Brainich, L.J.J. Roger & L.D. van Kleef-Ruigrok, 'Commentaar op art. 172 lid 4 Gemeentewet, aant. 6', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer 2015; H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Handhaving van de openbare orde, Taken en bevoegdheden van de burgemeester*, VUGA: Den Haag 1990, p. 215.

De minister van Veiligheid en Justitie kan de burgemeesters en de voorzitter van een veiligheidsregio, zo veel mogelijk na overleg met hen, algemene en bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot de handhaving van de openbare orde, voor zover dat noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de Staat of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, dan wel met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving. Die aanwijzingen dienen zo enigszins mogelijk schriftelijk te worden gegeven, zie art. 15 lid 3 Politiewet 2012.

2.6.3 Uitzonderingstoestand

Indien buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken kan bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister-president, een uitzonderingstoestand in de zin van artikel 103 Grondwet worden afgekondigd. Indien de beperkte of de algemene noodtoestand is afgekondigd, kunnen de artikelen 53 en 54 WvR in werking treden. De cdK kan aan de burgemeester op grond van artikel 53 lid 1 WvR in een concreet geval aanwijzingen geven inzake de rampenbestrijding. Datzelfde geldt voor de minister van Veiligheid en Justitie, die deze aanwijzingen geeft met tussenkomst van de cdK. De minister van Veiligheid en Justitie kan de bevoegdheden die op grond van de Wet veiligheidsregio's toekomen aan de cdK en de burgemeester, indien het algemeen belang zulks dringend vereist, onder die omstandigheden ook zelf uitoefenen.²¹²

In geval van een algemene of beperkte noodtoestand kan ook artikel 7 Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) in werking treden. Op grond daarvan is de minister van Veiligheid en Justitie bevoegd te voorzien in de uitoefening van de bevoegdheden van de cdK en de burgemeester die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Hij kan de uitoefening daarvan geheel of ten dele aan zich trekken of daarmee een ander orgaan van burgerlijk gezag belasten. Artikel 7 lid 2 Wbbbg vermeldt dat de burgemeester de uitoefening van deze bevoegdheid terstond ter algemene kennis brengt. Daarnaast wordt vermeld dat bij de uitoefening van de noodverordeningsbevoegdheid artikel 176, derde tot en met zesde lid, van de Gemeentewet buiten toepassing blijven. Dat is overigens begrijpelijk en om vergelijkbare redenen ook het geval indien de voorzitter van de veiligheidsregio deze bevoegdheid uitoefent, zie daarover paragraaf 2.5.2.

²¹² Zie artikel 54 WvR.

Na de afkondiging van de algemene noodtoestand kunnen de artikelen 29 en 30 Oorlogswet voor Nederland (OWN) in werking treden. Op basis van die bepalingen kunnen de noodbevoegdheden van de burgemeester worden uitgeoefend door het militaire gezag of kan dit gezag een andere autoriteit daarmee belasten. Deze bevoegdheid is toegekend aan het militair gezag voor het geval naar zijn mening een burgemeester tijdens de algemene noodtoestand onjuist of onterecht helemaal geen gebruik maakt van zijn noodbevoegdheden uit de artikelen 175 en 176 Gemeentewet.²¹³ In art. 29 lid 2 OWN is ook voor dit geval opgenomen dat bij de uitoefening van de noodverordeningsbevoegdheid artikel 176, derde tot en met zesde lid, van de Gemeentewet buiten toepassing blijven.

²¹³ *Kamerstukken II 1993/94, 23 788, 3, p. 16-17.*

Algemene aandachtspunten

In dit hoofdstuk volgt een overzicht van enkele aandachtspunten voor de toepassing van de noodbevoegdheden.

3.1 Voorbereiding

1 *Er dient sprake te zijn van een noodsituatie.*

Er moet zich een omstandigheid als genoemd in artikel 175, lid 1 Gemeentewet voordoen: ernstige wanordelijkheden of rampen, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Dit moet een onmiddellijkheidssituatie betreffen: een zich plotsklaps aandienende concrete en actuele (ernstige dreiging van een) aantasting van de openbare orde of een onmiddellijk (dreigend) gevaar voor mensen, dieren of zaken. Zie paragraaf 2.2.1.

2 *Controleer of reguliere of meer specifieke instrumenten beschikbaar zijn.*

Indien de reguliere of meer specifieke instrumenten uit de Gemeentewet, de APV, de Wet openbare manifestaties, de Wegenverkeerswet, de Drank- en Horecawet enzovoort niet voorhanden of toereikend zijn om de openbare orde te handhaven of gevaar te beperken, is toepassing van noodbevoegdheden aangewezen. Zie naast paragraaf 2.2.2 ook de hoofdstukken waar de verschillende noodsituaties aan de orde komen voor specifieke relevante regelgeving.

3 *Overleg indien mogelijk voorafgaand met alle betrokken partijen.*²¹⁴

Het gaat daarbij in ieder geval om overleg tussen burgemeester, politie en OM (eventueel in driehoeks-verband). Daarbij dient ook oog te zijn voor de praktische handhaafbaarheid van de voorgenomen maatregelen.

²¹⁴ Het belang hiervan wordt door de praktijk sterk bevestigd. Zie interviews met de Nationale Politie (eenheid Den Haag, 8 december 2015, bijlage 10; eenheid Oost-Nederland, 17 mei 2016, bijlage 9), met verschillende gemeenten (o.a. gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2; gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5) en met het OM (arrondissement Oost-Nederland, 19 mei 2016, bijlage 11).

4 *Denk na over de keuze tussen noodbevel of noodverordening.*

Als het om een maatregel gaat die herhaaldelijk toegepast moet worden ten aanzien van een abstracte, niet-vastomlijnde groep burgers, ligt de inzet van een noodverordening voor de hand. Moet een maatregel zich eenmalig richten tot een of meer concreet bepaalde individuen, dan ligt de inzet van een noodbevel voor de hand. Zie paragraaf 2.2.3.

3.2 Opstellen noodverordening/noodbevel

5 *Vermeld de wettelijke grondslag van de maatregel. Open de noodverordening of het noodbevel met een korte zakelijke introductie over het hoe en waarom van de inzet van de noodmaatregel.*

Vermeld één grondslag: artikel 175 Gemeentewet – noodbevel; artikel 176 Gemeentewet – noodverordening. Besteed aandacht aan de noodzakelijkheid van het toepassen van de noodbevoegdheid in de korte zakelijke introductie ('considerans').

6 *Zorg ervoor dat de maatregel geschikt is om de noodsituatie per direct aan te pakken.*
Zie paragraaf 2.3.1.

7 *Zorg voor proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregel.*

De maatregel dient niet ingrijpender en verstrekkender van aard te zijn dan strikt noodzakelijk met het oog op het doel. Denk hierbij aan de keuze van de maatregel, de duur daarvan en de omvang van het gebied waarvoor hij geldt. Zie paragraaf 2.3.2.

8 *Zorg ervoor dat er slechts grondrechten worden beperkt voor zover dat is toegelaten.*

De ruimte voor een inbreuk op grondrechten aan de hand van noodbevoegdheden is beperkt, zeker waar het de grondrechten betreft die onze Grondwet beschermt. Zie paragraaf 2.3.3.

9 *Richt de voorschriften tot burgers.*

De noodbevoegdheden zijn niet bedoeld om voorschriften op te nemen die zich richten tot de politie, ze dienen zich primair te richten tot (private) personen. Zie paragraaf 2.3.5.

10 Gebruik voorschriften die zo veel mogelijk voldoen aan de algemene kwaliteitseisen voor regelgeving: bondig, begrijpelijk en eenduidig.

Denk aan begrijpelijkheid voor burger én handhavers. Voeg zo nodig een gebiedskaart toe en/of stel een versie in vreemde taal op.²¹⁵ Zie paragraaf 2.4.1 en 2.4.2.

11 Controleer met behulp van de politie of de voorschriften praktisch handhaafbaar zijn.

Zie ook punt 3. Geef eventueel een aanvullende instructie aan de handhavers.

12 Neem geen onnodige of overbodige voorschriften op.

Zie paragraaf 2.4.3.

13 Begrens de noodverordening zo mogelijk vooraf in werkingsduur.

Indien meerdere verbodsbepalingen zijn opgenomen, kan worden volstaan met een algemene bepaling inzake de werkingsduur van de verbodsbepalingen. Bijvoorbeeld:

- Deze noodverordening treedt in werking op maandag 17 oktober 2016 om 9:30 uur (en is geldig tot dinsdag 18 oktober 2016 17:00 uur).

Verbodsbepalingen kunnen ook afzonderlijk in werkingsduur worden begrensd. Bijvoorbeeld een gebiedsverbod in een noodverordening:

- Best practices: Het is eenieder verboden in [gebied Y] aanwezig te zijn.
- Toegepast: Het is eenieder verboden tussen woensdag 21 december 2016 22:00 uur en vrijdag 23 december 2016 04:30 uur in het Stadspark te Groningen aanwezig te zijn.

Het vooraf bepalen van de werkingsduur is soms lastig, omdat het verloop van de noodsituatie niet altijd is in te schatten. Dan is het aanbevelenswaardig om slechts het tijdstip van inwerkingtreding te vermelden. In dat geval is een gedegen bekendmaking van het intrekken van de noodverordening in het bijzonder van belang. De intrekkingseis geldt overigens steeds als de noodsituatie eindigt, dus ook als dit eerder is dan de vooraf bedachte werkingsduur van de voorschriften. Ten slotte kan ook de vooraf bedachte werkingsduur verlengd worden indien de noodsituatie langer voortduurt dan vooraf bedacht. Dit kan door een nieuwe noodverordening – met dezelfde of een naar de veranderde omstandigheden aangepaste strekking – uit te vaardigen. Let wel: in verband met het vereis-

²¹⁵ Interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8.

te dat deze bevoegdheid slechts toegepast mag worden voor korte duur, zal na verloop van tijd de toepassing van een reguliere voorziening aangewezen zijn.

14 Omschrijf het gebied waar de voorschriften van kracht zijn zorgvuldig.

In de best practices wordt het gebied aangeduid met [gebiedY]. Hoe het gebied wordt omschreven is van groot belang voor het toepassingsbereik.

- De werking van het voorschrift zal zich doorgaans beperken tot openbare plaatsen.

[gebiedY] wordt dan bijvoorbeeld omschreven als ‘openbare plaatsen binnen de gemeente [...]’

Openbare plaatsen zijn terreinen die voor het publiek toegankelijk zijn zonder dat de rechthebbende voorwaarden stelt aan de toegang daarvan.²¹⁶ Het zijn ‘plaatsen die krachtens bestemming of vast gebruik openstaan voor het publiek’.²¹⁷ Denk aan wegen, pleinen, plantsoenen en parken. In beginsel kan eenieder zich daar bevinden en mag het terrein naar eigen inzicht – uiteraard binnen de grenzen van de wet – gebruikt worden. De omvang van het gebied kan ook beperkt zijn tot een gedeelte van de gemeente zoals een bepaalde wijk of straat.

- De werking van het voorschrift kan zich in bijzondere gevallen naast openbare plaatsen ook uitstrekken tot ‘voor het publiek toegankelijke plaatsen’.

[gebiedY] wordt dan bijvoorbeeld omschreven als ‘de openbare en voor het publiek toegankelijke plaatsen binnen het gebied dat is weergegeven op de bij deze noodverordening behorende bijlage’

Op voor het publiek toegankelijke plaatsen mag eenieder komen met een doel dat verband houdt met de functie van de plaats. Ze staan feitelijk open voor het algemene publiek. Gedacht kan worden aan (delen van) gemeentehuizen, bibliotheken, winkels, cafés, amusementsparken, voetbalstadions, begraafplaatsen en evenementlocaties. Het gebruik van deze plaatsen is doelgebonden en de recht-

216 Wel kunnen er voorwaarden aan het gebruik van de plaats zijn verbonden, zoals het aangelijnd houden van de hond of een verbod op open vuur.

217 Art. 1 lid 1 Wet openbare manifestaties.

hebbende kan zowel de toegang als het gebruik van de plaats aan voorwaarden verbinden.

Let wel: de rechthebbende is op deze plaatsen primair verantwoordelijk voor het reguleren en handhaven van de normale gang van zaken, de burgemeester heeft slechts een toezichthoudende functie. Tijdens noodsituaties kan het in voorkomend geval in de rede liggen dat hij daarvan gebruikmaakt.

- Indien een gebied in zijn geheel dient te worden geëvacueerd kan in het gebiedsverbod volstaan worden met een nadere aanduiding van het gebied.

[gebied Y] wordt dan bijvoorbeeld omschreven als ‘het gebied dat is weergegeven op de bij deze noodverordening behorende bijlage’

Dit voorschrift strekt zich ook uit tot de gebruikers van gebouwen en de bewoners van woningen in het aangewezen gebied.

15 Vermeld de strafbaarheid van de overtreding van noodverordening of noodbevel.

Een bepaling waarin wordt gesteld dat overtreding van de voorschriften of het niet voldoen aan bevelen strafbaar is op grond van artikel 443 respectievelijk artikel 184 Sr dient te worden opgenomen vanuit het oogpunt van juridische zorgvuldigheid.²¹⁸

16 Zorg voor de vereiste ondertekening van het noodbevel of de noodverordening.

Ondertekening door de burgemeester of bij diens afwezigheid de loco-burgemeester. Zie paragraaf 2.5.

17 Zorg voor deugdelijke bekendmaking van het noodbevel of de noodverordening.

Noodbevel: mededeling aan degene(n) tot wie het bevel zich richt; het heeft de voorkeur het bevel ook op schrift uit te reiken indien dit praktisch mogelijk is. Noodverordening: algemene bekendmaking op een door de burgemeester te bepalen wijze. Zie paragraaf 2.2.3 en 2.5.

218 Interview VNG 14 juli 2016, bijlage 6.

18 Stuur de noodverordening zo spoedig mogelijk ter kennisgeving toe aan de gemeenteraad, de commissaris van de Koning en de hoofdofficier van justitie.

Art. 176 lid 2 Gemw, zie paragraaf 2.5.

19 Leg de noodverordening ter bekrachtiging voor aan de gemeenteraad.

Zie paragraaf 2.5.

3.3 Als de noodsituatie voorbij is

20 Trek de noodverordening in.

Zie art. 176 lid 7 Gemw. Het besluit tot intrekking is ondertekend door de burgemeester en voorgelegd aan de gemeenteraad, de commissaris van de Koning en de hoofdofficier van justitie.

NB Pas nooit zonder meer een model toe, maar houd altijd rekening met de concrete situatie en de bijzondere omstandigheden van het geval.

Onvergund en/of onbeheersbaar evenement

4.1 Inleiding

In de periode van 2010 tot en met 2015 zijn er ten minste 17 noodbevelen en 14 noodverordeningen uitgevaardigd ter afwending van (dreigende) verstoringen door een onvergund en/of onbeheersbaar evenement.²¹⁹ De noodbevoegdheden werden toegepast tijdens verschillende soorten evenementen, bijvoorbeeld illegale feesten in kraakpanden, rondom oud-en-nieuwvieringen, illegale straatraces met scooters, sportevenementen enzovoort.

De genomen maatregelen zien vooral op het waarborgen van de openbare orde: gebiedsverboden en verwijdergeboden, gedragsaanwijzingen of verboden op het bezit van voorwerpen. Om de handhaving van de openbare orde door de politie te faciliteren werd soms de bevoegdheid tot binnentreden of tot preventief fouilleren aan haar toegekend.

In dit hoofdstuk analyseren wij de voorschriften aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven algemene toetsingskader. Voor de nadere onderbouwing van de hier gemaakte keuzes wordt dan ook met regelmaat naar dat hoofdstuk verwezen. Soms leent het toetsingskader zich niet volledig voor toepassing. In dergelijke gevallen wordt omwille van de efficiëntie uitsluitend ingegaan op de relevante aspecten.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt in paragraaf 4.2 ingegaan op de legaliteit van het noodbevel c.q. de noodverordening die naar aanleiding van een onvergund en/of onbeheersbaar evenement is uitgevaardigd. In paragraaf 4.3 toetsen we de voorschriften op de juridische houdbaarheid. Daarbij is ook steeds oog voor de praktische handhaafbaarheid. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 4.4, waarin de best practices zijn opgenomen.²²⁰

219 Evenementen worden – conform de model-APV van de VNG – in veel APV's gedefinieerd als 'een verrichting van vermaak in de openbare ruimte'. Daarvan zijn vaak uitgezonderd betogingen, samenkomsten en vergaderingen in de zin van de Wet openbare manifestaties (Wom) en voetbalwedstrijden. In dit onderzoek worden risicovoetbalwedstrijden en demonstraties in de zin van de Wom ook apart behandeld in respectievelijk de hoofdstukken 5 en 7.

220 Zie voor het volledige overzicht van de in de analyse betrokken noodvoorschriften bijlage 15.

4.2 Legaliteit

In deze paragraaf gaan we nader in op de legaliteit van de noodverordening of het noodbevel ingezet bij ernstige wanordelijkheden bij onvergunde en/of onbeheersbare evenementen. In paragraaf 4.2.1 wordt gekeken of is voldaan aan de wettelijke toepassingsvoorwaarden voor het uitvaardigen van een noodverordening of noodbevel. In paragraaf 4.2.2 wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor de inzet van een regulier of meer specifiek instrument. In paragraaf 4.2.3 volgt ten slotte een bespreking van de vraag wanneer het gebruik van een noodverordening dan wel van een noodbevel is aangewezen.

4.2.1 Situatie- en doelcriterium

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden in aanloop naar of tijdens een evenement slechts inzetten bij (de ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden of een ramp. In de praktijk gaat het bij een onvergund en/of onbeheersbaar evenement doorgaans om (de ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden. Het moet een onmiddellijkheidssituatie betreffen waarbij zich plotsklaps een concreet en actueel gevaar voor aantasting van de openbare orde voordoet of aandient. Indien van een dergelijke situatie sprake is, kunnen noodbevoegdheden evenwel slechts ingezet worden indien met reguliere en/of meer specifieke instrumenten het beoogde doel niet kan worden gerealiseerd.

4.2.2 Reguliere of specifieke instrumenten

Als is vastgesteld dat het een noodsituatie betreft waarvoor de wetgever deze noodbevoegdheden heeft toegekend, mag de burgemeester daarvan nog geen gebruik maken indien reguliere of specifieke instrumenten beschikbaar zijn om de noodsituatie te keren. In het geval van een onvergund en/of onbeheersbaar evenement is daarvoor in het bijzonder het volgende van belang.

In de eerste plaats dient men zich af te vragen of de plaatselijke regelgeving voldoende soelaas biedt. Ten aanzien van evenementen geldt in de meeste gemeenten een vergunningsplicht op grond van de APV. De regulering vooraf zal in beginsel kunnen geschieden aan de hand van de voorwaarden die worden opgenomen in de evenementenvergunning. Indien sprake is van een evenement waarvoor geen vergunning is verleend of een situatie waarin de vergun-

ningsvoorwaarden niet worden nageleefd, kunnen maatregelen getroffen worden op basis van een last onder (spoed)bestuursdwang. Bijvoorbeeld door het stilleggen van de activiteiten die het evenement kenmerken.

Maatregelen gericht tot de organisator leiden echter niet altijd tot het gewenste effect. Immers de voortdurende of toenemende aanwezigheid van grote aantallen bezoekers – ook nadat de activiteiten als het draaien van luide muziek zijn gestaakt – brengt soms veiligheidsrisico's met zich mee.

Het gebruik van (uitsluitend) een last onder bestuursdwang ter preventie van wanordelijkheden onder deze omstandigheden is ook om een andere reden niet steeds een geschikt middel. Bij gebruik van de last onder bestuursdwang dient vooraf duidelijk te zijn welke wettelijke voorschriften precies (zullen) worden overtreden. Daarnaast moet de (potentiële) overtreder bekend zijn. Die eisen gelden niet voor de inzet van een noodbevel of noodverordening.

Bij de beantwoording van de vraag of een regulier of specifiek instrument ingezet kan worden, moet vervolgens worden stilgestaan bij de vraag in hoeverre het evenement is te voorzien. Noodbevoegdheden zijn slechts bedoeld voor onmiddellijkheidssituaties. Het is om die reden in beginsel ontoelaatbaar om jaar in jaar uit op basis van noodbevoegdheden dezelfde maatregelen te nemen voor steeds terugkerende evenementen (bijvoorbeeld oud-en-nieuwvieringen, dodenherdenkingen, lokale feestdagen).²²¹ Het is aangewezen in dergelijke gevallen – voor zover mogelijk – gebruik te maken van de voorzieningen in een APV en ze daarin zo nodig te treffen.

Vanuit de praktijk wordt aangegeven dat aan regulering in de APV voor specifieke evenementen binnen het kader van (de algemene wens van) de regulering bezwaren kleven. Het via die weg reguleren van concrete en niet-sporadisch gebruikte maatregelen voor (specifieke) evenementen is in onze rechtsstaat evenwel aangewezen. Er kan daarbij wel oog zijn voor de frequentie waarmee een evenement zich voordoet in relatie tot de noodzaak van regulering in de APV.²²²

In de derde plaats heeft de burgemeester een specifieke bevelsbevoegdheid in het kader van zijn toezichthoudende taak bij openbare samenkomsten en vermakelijkheden en op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Veel van de evenementen waarbij noodbevelen worden gege-

221 Het ministerie van Veiligheid en Justitie sluit zich aan bij deze redenering. Zie interview ministerie van Veiligheid en Justitie, 15 februari 2016, bijlage 12.

222 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8.

ven, zijn te kwalificeren als samenkomsten en vermakelijkheden in het openbaar dan wel op voor publiek toegankelijke plaatsen. Denk aan een illegaal feest, dodenherdenking of popfestival. Indien onverwijld spoed onmiddellijk optreden vergt, dient de burgemeester bij deze gelegenheden waar mogelijk gebruik te maken van zijn bevelsbevoegdheid uit artikel 174 lid 2 Gemw, omdat dit een meer specifieke bevoegdheid is om onder dergelijke omstandigheden onmiddellijk in te grijpen dan de noodbevelsbevoegdheid.

De bevelsbevoegdheid uit artikel 174 lid 2 Gemw geeft de mogelijkheid alle bevelen te geven die nodig zijn ter bescherming van de veiligheid of gezondheid.²²³ Het moet gaan om bevelen die zien op concrete, zich direct aandienende, de veiligheid of gezondheid bedreigende situaties.²²⁴ Het doelcriterium lijkt in die zin wat enger dan dat van de noodbevelsbevoegdheid, waar de onmiddellijke handhaving van de openbare orde als doelcriterium wordt gehanteerd, maar is dat niet of nauwelijks.²²⁵ Nu de noodbevelsbevoegdheid daarnaast pas mag worden toegepast indien er sprake is van (een ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden of rampen, zal de bescherming van de veiligheid of gezondheid in die situaties vrijwel steeds in geding zijn en komt de bevelsbevoegdheid van artikel 174 lid 2 Gemw als *lex specialis* in beeld.

De bevelen op basis van artikel 174 lid 2 Gemw waaraan gedacht kan worden, zijn die om een evenement dat uit de hand dreigt te lopen, te beëindigen en de locatie daarvan zo nodig tijdelijk te sluiten. Ook kan bijvoorbeeld het verstrekken van alcohol op deze wettelijke grondslag tijdelijk aan banden worden gelegd.²²⁶ De noodzaak om toch gebruik te maken van de noodbevelsbevoegdheid kan zich voordoen als moet worden afgeweken van andere regelgeving, waaronder wetten in formele zin en in uitzonderingsgevallen van bepaalde grondrechten.²²⁷ Zie daarover paragraaf 2.3.3.

223 In de wettekst wordt gesproken van 'veiligheid en gezondheid', waar 'veiligheid of gezondheid' wordt bedoeld, zie o.a. H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 39; M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 10; ABRvS 17 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5816, *Gst.* 2005/97, m.nt. M.A.D.W. de Jong.

224 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, 10, p. 92-93.

225 ABRvS 17 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5816, *JB* 2005/18, m.nt. Broeksteeg, *AB* 2005/410 m.nt. J.G. Brouwer, *Gst.* 2005/97 m.nt. M.A.D.W. de Jong. Zie ook paragraaf 2.2.1.

226 Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam (pres.) 29 april 1999, ECLI:NL:RBROT:1999:AA3606, *KG* 1999/193.

227 M.A.D.W. de Jong, 'Commentaar op art. 174 Gemeentewet, aant. 1', in: T. Cammelbeeck & H. Kummeling (red.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet*, Deventer: Kluwer 2015.

4.2.3 Noodverordening of noodbevel?

Of het gebruik van een noodverordening dan wel het gebruik van een noodbevel is aangewezen, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. In de praktijk zien we dat bij onvergunde en/of onbeheersbare evenementen beide instrumenten worden ingezet. Zo worden zowel noodverordeningen als noodbevelen gebruikt om bijvoorbeeld illegale feesten te beëindigen.²²⁸

Indien een instructie moet worden gegeven aan de organisator(en) of een concrete groep van bezoekers van het evenement, is de bevelsbevoegdheid aangewezen. Denk bijvoorbeeld aan het beëindigen van een illegale straatrace met scooters.

Indien in het geval van een evenement de locatie centraal staat en niet een concrete (groep) bezoeker(s), is het gebruik van een noodverordening aangewezen om maatregelen te treffen. Het is dan immers onduidelijk wie in welke aantallen het evenement zullen bezoeken. Denk bijvoorbeeld aan een 'Project X'-feest.

4.3 Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid

In deze paragraaf toetsen we de voorschriften uit de noodrechtpraktijk bij onvergunde en/of onbeheersbare evenementen op hun juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid. Hiervoor zijn de voorschriften gerangschikt naar doel. Eerst komen aan bod de voorschriften die tot doel hebben de openbare orde te handhaven (A.1 t/m A.26). Vervolgens de voorschriften die de werkzaamheden faciliteren (B.1 t/m B.3) en ten derde de voorschriften die de uitvoering van het noodbevel of de noodverordening moeten faciliteren (C.1 t/m C.7). Als laatste een restcategorie (D.1).

De naar hun doel gerangschikte voorschriften worden onderworpen aan het relevante deel van het toetsingskader. Daarbij kunnen de volgende vragen de revue passeren. (1) Is de gebruikte maatregel geschikt om de noodsituatie per direct aan te pakken? (2) Voldoen de voorschriften aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit? (3) Maken de voorschriften inbreuk op grondrechten?

228 Tijdens de expertmeeting wordt erop gewezen dat het aankondigen van een noodmaatregel in sommige situaties juist een uitlokking of uitnodiging kan zijn voor mensen die het niet zo nauw nemen met de regels of de regels op de proef stellen (verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14). Het achter de hand houden van een noodbevel zou aan die bezwaren tegemoet kunnen komen. Aan de andere kant kan van de aankondiging van noodmaatregelen ook een preventieve werking uitgaan. Zie daarover paragraaf 2.2.3.

(4) Gaat het om een kortdurende maatregel? (5) Richt het voorschrift zich tot de juiste normadressaat? Daarnaast is er steeds aandacht voor de praktische handhaafbaarheid van de voorschriften: zijn de voorschriften eenduidig en begrijpelijk geformuleerd en zijn ze niet onnodig of overbodig?

A Voorschriften ter handhaving van de openbare orde

Binnen de maatregelen ter handhaving van de openbare orde zijn de volgende subcategorieën te herkennen: gebiedsverboden en verwijdergeboden, verboden op bepaalde gedragingen en verboden op bepaalde voorwerpen. De voorschriften worden zo veel mogelijk per subcategorie getoetst. Indien het voorschrift een bijzonder karakter heeft, wordt het individueel beoordeeld. Hieronder volgt een aan de praktijk ontleend representatief en samenvattend overzicht van de voorschriften per subcategorie met bijbehorende analyse.

Gebiedsverboden en verwijdergeboden – A.1 t/m A.11

Gebiedsverboden

- 1 Het is eenieder²²⁹ verboden²³⁰ zich op te houden binnen²³¹ [het gebied]²³².
- 2 Het is eenieder verboden zich in [het gebied] op het ijs te begeven.
- 3 Het is eenieder verboden, anders dan de bij de politie bekende bewoners, het pand [straat X en huisnummer X] te betreden dan wel daarin te verblijven.

229 Soms toevoeging: 'voor zover niet aantoonbaar woonachtig aan [weg X]/'niet woonachtig in de [gemeente X], die niet aanneemelijk kan maken zich op het grondgebied van [gemeente X] te bevinden voor een ander doel dan het bijwonen van/deelnamen aan [evenement X]/'niet op doorreis, woonachtig of werkzaam in [het gebied]'.

230 Soms toevoeging: 'vanaf [datum en tijd]'.

231 Of: 'te bevinden in'.

232 Of: 'in of naar [het gebied] te begeven'/'[het gebied] te betreden'. Soms toevoeging: 'indien en voor zover hij/zij niet aanneemelijk kan maken daartoe een redelijk doel te hebben'/'totdat van de zijde van de daartoe bevoegde ambtenaren van de politie of brandweer mededeling is ontvangen dat het in dit artikel neergelegde verbod is opgeheven'.

- 4 Onverminderd de Wet wapens en munitie, is het eenieder verboden, voor zover niet rechtstreeks betrokken bij de hulpverlening, in bezit van verboden [voorwerpen], zich zonder redelijk doel binnen [het gebied] te begeven.

Verwijdergeboden

- 5 Eenieder²³³ is verplicht op een daartoe strekkend bevel²³⁴ van een ambtenaar van politie²³⁵ zich²³⁶ in de door hem aangewezen richting²³⁷ te verwijderen²³⁸.
- 6 Eenieder die zich in [het gebied] op het ijs bevindt is verplicht op aanwijzing van de daartoe bevoegde ambtenaren van politie of brandweer te vertrekken uit [het gebied].

In een aantal gevallen heeft dit voorschrift slechts betrekking op de bezoekers van het evenement of andere concrete personen. De personen waartoe het voorschrift zich richt, worden dan op onderstaande wijze gespecificeerd.

233 Of: 'Een persoon of meerdere personen'. Soms toevoeging: 'die op enigerlei wijze de openbare orde verstoort'/'die in [het gebied] aanwezig is en op welke wijze dan ook de openbare orde verstoort, dan wel aanwezig is met het kennelijke doel de openbare orde te gaan verstoren'.

234 Of: 'op eerste aanwijzing'.

235 Of: 'de politie'/'of andere hulpdiensten'. Soms toevoeging: 'stil te staan of zijn weg te vervolgen'.

236 Soms toevoeging: 'terstond'/'per direct'/'op de door hem aangegeven wijze'.

237 Of: 'van [het gebied]'.

238 Of: 'te begeven'/'te vertrekken uit de [gemeente X] wanneer zij de openbare orde en veiligheid bedreigen en/of hebben verstoord'/'zich te verwijderen en tot [datum en tijd] verwijderd te houden uit de [gemeente X]'. Soms toevoeging: 'dan wel zich in een straal van 1 kilometer rondom [straat X en huisnummer X] te verwijderen'/'in de richting te begeven die door de politie wordt aangegeven dan wel zich te verwijderen en verwijderd te houden uit een gebied dat de politie aangeeft dan wel afgezet heeft of aan het afzetten is, dan wel zich te verwijderen en verwijderd te houden uit de [gemeente X]'.

- 7 Eenieder die zich door voertuig, kleding, uitrusting, meegevoerde voorwerpen of gedragingen manifesteert als een deelnemer aan [evenement X]²³⁹ is verplicht zich te verwijderen.
- 8 Op aanwijzing van de daartoe bevoegde ambtenaren van politie of brandweer dienen de personen die zich binnen [het gebied] bevinden zich tussen [datum en tijd] tot [datum en tijd], dan wel zoveel eerder of later als noodzakelijk is, uit dit gebied te verwijderen en daarvan verwijderd te houden, totdat de politie of brandweer toestemming heeft gegeven bedoeld gebied weer te betreden.
- 9 De burgemeester beveelt²⁴⁰ dat eenieder, wiens aanwezigheid een gevaar op escalatie en verstoring van de openbare orde vergroot, hetgeen onder andere kan blijken uit het opzetten van capuchons en/of het omdoen van sjaals, het uitdagen van andere supporters door woord of gebaar en/of het in bezit hebben van voorwerpen waarmee anderen kunnen worden verwond, verplicht is op eerste aanzegging van de politie²⁴¹ stil te staan, zijn weg te vervolgen of zich te verwijderen in de door de politie aan te geven route en/of richting.

239 Of: 'en eenieder ten aanzien van wie aannemelijk is dat hij de intentie heeft om deel te nemen aan of getuige te zijn van een niet gereguleerd feest, dan wel een massale samenkomst van personen op [locatie X] of op een andere plek in de [gemeente X] – hetgeen bijvoorbeeld kan blijken uit gedragingen, uitlatingen, kleding, uitrusting en meegevoerde voorwerpen van een persoon, of reeds uit het enkele feit dat bij de politie bekend is dat een persoon eerder betrokken is geweest bij verstoringen van de openbare orde'/'die zich manifesteert als bezoeker van [evenement X] of waarvan anderszins door kleding, uitrusting, gedragingen of uit andere informatie duidelijk is dat zij bezoekers zijn van het evenement en/of waarvan op grond van gedragingen of andere tekenen kan worden afgeleid dat zij zich in de omgeving van [het gebied] bevinden met het kennelijke doel de openbare orde te verstoren en/of daartoe aan te zetten, welke intentie bijvoorbeeld kan blijken uit gedragingen, uitlatingen, kleding, uitrusting, aanwezigheid op een bepaalde plaats, aanwezigheid in een bepaalde groep (boten) of meegevoerde voorwerpen, zoals drank, opblaasboten en -dieren e.d.'.

240 Of: 'al degenen die zich in [het gebied] bevinden of zich daarnaar begeven met het kennelijke doel deel te nemen aan wanordelijkheden dan wel feitelijk daaraan deelnemen en/of door middel van gezichtsbedekking (capuchon, bivakmuts, sjaal e.d.) het vaststellen van de identiteit van betrokkene onmogelijk maken en/of stokken, knuppels, stenen, dan wel (brand)gevaarlijke of explosieve stoffen of voorwerpen bij zich dragen'.

241 Of: 'zich buiten de gemeentegrenzen van de [gemeente X] te begeven en zich verwijderd te houden uit de [gemeente X] voor de duur van het bevel'/'het gebied te verlaten tot [datum en tijd], of voorzover het inwoners die woonachtig zijn in genoemde gebied betreft, feitelijk een einde te maken aan de wanordelijkheden en zich van de plaats van de wanordelijkheden te verwijderen'.

10 De burgemeester beveelt dat iedereen die zich schuldig maakt aan een samenscholing, binnen [het gebied] zich moet begeven buiten dit gebied, dan wel zich moet begeven op een door de politie aangewezen route.

Uitzondering verbod om in het gebied aanwezig te zijn

11 Wanneer personen woonachtig zijn in het gebied dat door de politie is afgezet, dan wel afgezet wordt dan wel als niet te betreden wordt aangegeven of wier aanwezigheid in dat gebied om dringende redenen noodzakelijk is, mogen zij alleen de kortste weg volgen om hun huis te bereiken. Dit op aanwijzingen van de politie.

Analyse

Uit het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste volgt dat de voorschriften niet ingrijpender of beperkender mogen zijn dan in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is. Voorop staat dat bovenstaande gebiedsverboden en verwijdergeboden licht ingrijpen in de bewegingsvrijheid, die als grondrecht in het EVRM wordt gewaarborgd. Bij de beperking van grondrechten is grote terughoudendheid geboden. Daarbij dient steeds oog te zijn voor de noodzaak van de beperking.

Het hangt af van de omstandigheden van het geval of een dergelijk gebiedsverbod of verwijdergebod noodzakelijk is. De (dreigende) wanordelijkheden of de (dreigende) gevaren als gevolg van een onvergund en/of onbeheersbaar evenement houden doorgaans verband met de aanwezigheid van een grote groep van personen in een bepaald gebied. Denk aan een 'Project X'-feest waarop een grote groep mensen afkomt. In dat kader valt er veel voor te zeggen dat een (algemeen) gebiedsverbod of verwijdergebod noodzakelijk is om de (dreigende) gevolgen van de noodsituatie in te perken.

In enkele gebiedsverboden en verwijdergeboden heeft de burgemeester een noodzakelijkheidstoets ingebouwd, inhoudende dat men niet zonder redelijk doel binnen het gebied aanwezig mag zijn (bijvoorbeeld A.4). De beoordeling hiervan wordt vaak aan de politie overgelaten. Aan de politie mag echter geen beoordelingsvrijheid worden toegekend in de zin dat de feitelijke afweging wie het gebied mag betreden aan haar is. Het voorschrift dient aldus sluitend gefor-

muleerd te zijn of moet gepaard gaan met een nadere instructie van de burgemeester. Het verdient dan ook aanbeveling een dergelijke noodzakelijkheids-toets weg te laten, dan wel zodanig in te kaderen dat het de burgemeester is die de daadwerkelijke afwegingen maakt en niet de politie. Hierbij komt dat het voorschrift voor problemen kan zorgen bij de handhaving. Personen kunnen zich in het gebied begeven omdat zij menen daarvoor een redelijk doel te hebben. Daarover kan vervolgens discussie met de politie ontstaan; hetgeen onwenselijk is.²⁴²

Indien de bezoekers van een evenement aan de hand van een gericht noodbevel uit het gebied geweerd of weggestuurd kunnen worden, kan de maatregel om in een noodverordening een gebied voor *eenieder* af te sluiten de grenzen van de noodzakelijkheid overschrijden. Denk aan de situatie waarin er wanordelijkheden ontstaan als gevolg van een illegaal feest in een straat of op een parkeerplaats. Conform de proportionaliteits- en subsidiariteits-eis zou het voorschrift zich in dat geval moeten richten tot de personen die verantwoordelijk zijn voor de (dreiging van) wanordelijkheden, in plaats van tot elke burger die zich in dat gebied bevindt of zich daarin wil begeven.

Vaak zijn de personen van wie wanordelijkheden worden gevreesd te herkennen aan bepaalde kleding of bepaald gedrag (denk aan leden van een *outlaw motorcycle gang* of voetbalvandalen). Een voorschrift dat zich alleen tot die specifieke personen richt zal evenwel niet altijd het beoogde doel kunnen bereiken. Bij de beoordeling van de precieze invulling heeft de burgemeester een relatief grote discretionaire bevoegdheid. Verder is van belang dat het in het noodvoorschrift aangewezen gebied niet groter mag zijn dan noodzakelijk. Het moet gaan om het aanwijzen van een zodanig gebied dat daarmee daadwerkelijk wordt bijgedragen aan het voorkomen of beëindigen van ernstige wanordelijkheden.

Zoals al even is aangestipt, vormen bovenstaande gebiedsverboden en verwijdergeboden een beperking van de bewegingsvrijheid van de burger. Het is burgers immers niet meer toegestaan zich vrijelijk te verplaatsen binnen het grondgebied van de Staat. Het recht op bewegingsvrijheid wordt beschermd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. De opgenomen beperking in een noodbevel of noodverordening dient in overeenstemming te zijn met de beperkingssystematiek van het EVRM.

In paragraaf 2.3.3 is geconcludeerd dat een in een noodbevel of noodveror-

242 Dit speelde bijvoorbeeld in januari 2012 in een met overstroming bedreigd gebied in de gemeente Ten Boer, waar journalisten met het oog op hun werk meenden dat het gebiedsverbod voor hen niet van toepassing was. Zie A.J. Wierenga, 'Vrije nieuwsgaring en noodverordening', te raadplegen via: www.openbareorde.nl.

dening voorkomende beperking op een verdragsrechtelijk beschermd grondrecht kan worden aangemerkt als een beperking die is voorzien bij wet. Daarnaast moet de beperking voldoen aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Aan deze eisen kan worden voldaan als de maatregel behoorlijk wordt bekendgemaakt waardoor personen tot wie de voorschriften zich richten daarvan in redelijkheid op de hoogte kunnen zijn. Voorts moet de beperking in het belang zijn van een van de daar genoemde legitieme doelen. Een noodzakelijke beperking van de bewegingsvrijheid ter handhaving van de openbare orde is in een democratische samenleving goed denkbaar indien de aanwezigheid van personen in het gebied verband houdt met de (dreigende) wanordelijkheden. De concrete omstandigheden van het geval zullen echter steeds ten grondslag moeten liggen aan de vraag of een beperking op de bewegingsvrijheid gerechtvaardigd is. Dit zal per onvergun en/of onbeheersbaar evenement anders uitvallen.

Voorts is relevant dat voorschriften in noodbevelen en noodverordeningen zich in beginsel moeten richten tot (private) personen, en niet tot de politie. De gebiedsverboden onder A.1 t/m A.4 en A.7 en A.10 richten zich tot (private) personen. Die voorschriften kunnen op dit punt het toetsingskader dus doorstaan. De verwijdergeboden onder A.5, A.6, A.8 en A.9 kennen echter rechte ongeoorloofd bevoegdheden en/of ontoelaatbare beoordelingsvrijheid toe aan de politie (zie paragraaf 2.3.5). Zo krijgt de politie ingevolge A.5 en A.6 zelfstandige verwijderbevelsbevoegdheden. Ditzelfde geldt voor A.8. Daarnaast moet de politie bij toepassing van A.8 en A.9 beoordelen in hoeverre iemand een gevaar voor escalatie en verstoring van de openbare orde vergroot. Dergelijke vage, open termen die interpretatie behoeven – beoordelingsvrijheid laten – zijn in strijd met het delegatie- en mandaatverbod. Daarnaast staat het gebruik van begrippen als ‘gevaar voor escalatie’ en ‘verstoring van de openbare orde’ in verbodsbepalingen op zeer gespannen voet met het bepaaldheidsgebod en de voorzienbaarheidseis, zoals die voortvloeit uit het EVRM.²⁴³ Welk gedrag is precies reden om op te treden en van welk gedrag dient de burger zich precies te onthouden? Dergelijke voorschriften zijn dan ook om die verschillende redenen onhoudbaar.²⁴⁴

In het kader van de praktische handhaafbaarheid wordt gekeken of de voorschriften voldoende eenduidig en begrijpelijk zijn geformuleerd. Het valt op dat per noodbevel of noodverordening verschillende formuleringen worden

²⁴³ Zie hierover de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007, 131.

²⁴⁴ Dit punt kwam ook aan bod tijdens de expertmeeting, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

gebruikt voor hetzelfde doel. Zo wordt het aanwezig zijn binnen het gebied met verschillende termen aangeduid: ‘(zich) ophouden’, ‘zich begeven’, ‘betreden’ of ‘verblijven’. De termen (zich) ophouden, verblijven en zich bevinden omvatten alle drie het aanwezig zijn in het gebied. Bij ‘betreden’ is dit minder evident. Die term kan opgevat worden als in het gebied ‘van buiten naar binnen gaan’. Bij ‘zich begeven’ geldt dat ook in zekere zin. De termen ‘ophouden’ en ‘verblijven’ kunnen suggereren dat daaronder niet het voortbewegen in het gebied wordt verstaan.²⁴⁵ In de praktijk worstelt men soms met de juiste terminologische keuze en er wordt ook niet altijd goed over nagedacht.²⁴⁶ Op de vraag of de term ‘aanwezig zijn’ niet een duidelijk en dekkend alternatief voor de verschillende (en soms gedateerde) aanduidingen is, wordt vanuit de praktijk positief gereageerd.²⁴⁷

Ten aanzien van het verschil in gebruik van een gebiedsverbod en een verwijdergebod, verdient het gebruik van een verbod in een noodverordening in beginsel de voorkeur. Het idee kan ontstaan dat een gebod steeds dient te worden aangezegd, terwijl een verbod sneller een algemeen – en in sommige gevallen bovendien een preventief – effect kan sorteren.²⁴⁸ Het gebruik van een verwijdergebod past verder minder goed in een noodverordening. In een noodverordening worden immers algemeen verbindende voorschriften uitgevaardigd voor een abstracte groep personen. Daarbij geldt dat de noodverordening van kracht is zodra zij wordt gepubliceerd. Daarvan kan een preventieve werking uitgaan.

Een verwijdergebod is meer aangewezen om concrete personen die aanwezig zijn in het gebied te verwijderen en verwijderd te houden. Hiervoor is een noodbevel een meer geschikt instrument. Het verwijdergebod werkt dan pas op aanzegging. Dit maakt dat het verwijdergebod een meer repressief karakter heeft.²⁴⁹

Voorbeelden van mogelijke verwijdergeboden zijn opgenomen onder B en

245 Daarnaast wordt de term ‘ophouden’ in de praktijk ook wel als ouderwets ervaren, zie bijv. interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

246 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2.

247 O.a. interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; Verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

248 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2; interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8.

249 Zie onder andere interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

D van de best practices. Voorschrift A.10 is daar opgenomen met een meer algemene strekking. Indien de burgemeester een uitzondering op het gebiedsverbod of het verwijdergebod wil maken voor bijvoorbeeld hulpdiensten of voor bewoners, kan hij uit de voeten met een algemene bepaling zoals opgenomen onder L van de best practices. Het voorschrift onder A.11 is ten eerste te complex geformuleerd en verdient daarom niet de voorkeur.

Ten tweede kent het voorschrift beoordelingsvrijheid toe aan de politie. Het is steeds van belang dat de beoordeling van wie behoort tot de in het voorschrift nader omschreven personen, bij de burgemeester blijft liggen. Indien binnen een gebiedsverbod verdere specificatie gewenst is (bijvoorbeeld dat het verboden is om zich op het ijs te begeven of te varen op bepaalde wateren), kan de burgemeester uit de voeten met het voorschrift onder A en C van de best practices. De specificatie kan nader worden uitgewerkt in het vak [gebied Y].²⁵⁰

Verboden gedragingen, verboden voorwerpen en bijzondere bevoegdheden – A.12 t/m A.26

De volgende subcategorie binnen de voorschriften ter handhaving van de openbare orde, ziet op het voorkomen van wanordelijkheden ten gevolge van bepaalde gedragingen of het voorhanden hebben van bepaalde voorwerpen. De voorschriften (A.12 t/m A.24) hebben veelal de vorm van een verbodsbepaling. Enkele voorschriften kennen daarbij (ondersteunende) bevoegdheden toe aan de politie, met het doel wanordelijkheden te kunnen voorkomen of te beperken (A.24 t/m A.26).

Verboden gedragingen

Verstoring openbare orde

12 Het is verboden in [het gebied] zich op of aan de openbare weg of voor het publiek toegankelijke plaatsen zodanig te gedragen dat rede-

250 Indien de burgemeester een algemeen gebiedsverbod voor het uitsluitende doel om mensenmassa's te reguleren te ver vinden gaan – maar hij wel een concentratie van publiek wil voorkomen – kan hij gedragingen die daartoe kunnen leiden, verbieden (eventueel in combinatie met een samenscholingsverbod). Zie de voorschriften E en F van de best practices.

lijkerwijs kan worden aangenomen dat hierdoor de openbare orde of veiligheid wordt of kan worden verstoord of bedreigd.

Samenschooling

13 Het is verboden deel te nemen aan een samenschooling, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden.

Overige verboden gedragingen

14 Het is verboden op enigerlei wijze de vrije doorgang en de veiligheid van het verkeer op de openbare weg²⁵¹ te hinderen²⁵², in gevaar te brengen of²⁵³ te vertragen ook indien het gebruik van de weg op zichzelf niet in strijd is met de wet²⁵⁴.

Analyse

Het voorschrift onder A.12 verbiedt gedrag dat de openbare veiligheid en/of de openbare orde verstoort. Dergelijke vage, open termen die interpretatie behoeven – beoordelingsvrijheid laten – zijn in strijd met het delegatie- en mandaatverbod (zie paragraaf 2.3.5). Het gebruik van begrippen als ‘openbare veiligheid’ en ‘openbare orde’ in verbodsbepalingen staat daarnaast op gespannen voet met het bepaaldheidsgebod en de voorzienbaarheidseis, zoals die voortvloeit uit het EVRM.²⁵⁵ Van welk gedrag dient de burger zich precies te onthouden en welk gedrag is precies reden om op te treden? Dergelijke voorschriften zijn dan ook om die verschillende redenen onhoudbaar.²⁵⁶

Verder valt op dat het voorschrift spreekt van ‘op of aan de openbare weg of voor het publiek toegankelijke plaatsen’. Door te spreken van ‘op of aan de

251 Soms toevoeging: ‘in casu [weg X]’.

252 Soms toevoeging: ‘te belemmeren’.

253 Of: ‘en/of’.

254 Of: ‘wettelijke regels voor het gebruik van de weg’.

255 Zie hierover de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007, 131.

256 Dit punt kwam ook aan bod tijdens de expertmeeting, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

openbare weg' is het voorschrift niet per definitie geldig op bijvoorbeeld pleinen of in parken; hetgeen vaak wel de bedoeling is.²⁵⁷ Voor een zuivere aanduiding van de locatie waar het voorschrift geldt, is het volgende van belang.²⁵⁸

Openbare plaatsen zijn terreinen die voor het publiek toegankelijk zijn zonder dat de rechthebbende voorwaarden stelt aan de toegang daarvan.²⁵⁹ Het zijn 'plaatsen die krachtens bestemming of vast gebruik ontstaan voor het publiek'.²⁶⁰ Denk aan wegen, pleinen, plantsoenen en parken. In beginsel kan eenieder zich daar bevinden en mag het terrein naar eigen inzicht – uiteraard binnen de grenzen van de wet – gebruikt worden.

Op voor het publiek toegankelijke plaatsen mag eenieder komen met een doel dat verband houdt met de functie van de plaats. Ze staan feitelijk open voor het algemene publiek. Gedacht kan worden aan (delen van) gemeentehuizen, bibliotheken, winkels, cafés, amusementsparken, voetbalstadions, begraafplaatsen en evenementlocaties. Het gebruik van deze plaatsen is doelgebonden en de rechthebbende kan zowel de toegang als het gebruik van de plaats aan voorwaarden verbinden. Denk hierbij aan de eis van een minimumleeftijd of om een toegangsbewijs te kopen. De rechthebbende is op deze plaatsen primair verantwoordelijk voor het reguleren en handhaven van de normale gang van zaken, bijvoorbeeld door het vaststellen van huisregels en het inhuren van beveiligers.

Een voorschrift kan gelden op openbare plaatsen, dan wel op voor publiek toegankelijke plaatsen, dan wel op beide plaatsen. Wij adviseren om deze termen te hanteren, afzonderlijk of zo nodig in combinatie met elkaar. Zie best practices.

Ten aanzien van het voorschrift onder A.13 kan het volgende worden opgemerkt. Dit voorschrift verbiedt eenieder deel te nemen aan een samenscholing, zich onnodig op te dringen of uitdagend gedrag te vertonen dat aanleiding kan geven tot wanordelijkheden. Het samenscholingsverbod uit deze bepaling is

257 Zie de definitie van wegen in art. 1 lid 1 sub b Wegenverkeerswet 1994: alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten.

258 Zie A.J. Wierenga, 'Bestuur en openbare orde: Over openbare orde, de bevoegdheidsverdeling bij de handhaving daarvan en ordebevelen onder de Algemene wet bestuursrecht', in: A.J. Wierenga, A.E. van Rooij & B.W.A. Jue Volker, *Openbare-orde-recht in ontwikkeling*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 18-19. De hierna volgende schets van de 'plaats-begrippen' is uitgebreid uitgewerkt in §7.4.1.3 van L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2012.

259 Wel kunnen er voorwaarden aan het gebruik van de plaats zijn verbonden, zoals het aangelijnd houden van de hond of een verbod op open vuur.

260 Art. 1 lid 1 Wet openbare manifestaties.

ruimer geformuleerd dan artikel 186 van het Wetboek van Strafrecht. Daarin is samenscholing bij gelegenheid van een volksoploop verboden na een derde sommatie tot heengaan door of vanwege het bevoegde gezag.²⁶¹ Die laatste bepaling ziet vooral op het strafbaar stellen van het niet voldoen aan een verwijderbevel. Er is hier dan ook geen sprake van strijd met de bovengrens.²⁶² Zie daarover ook paragraaf 2.3.5. Overigens is het ook mogelijk samenscholing strafbaar te stellen in de APV, hetgeen veelvuldig gebeurt. Het is van belang om in voorkomend geval te bezien of die regeling ook toegepast kan worden. Samenscholing bij gelegenheid van een samenkomst, betoging of vergadering in de zin van de Wom, kan niet bij APV worden verboden. Zie daarvoor de mogelijkheden die de Wom biedt.²⁶³

Wat samenscholing in de zin van een noodverordening of noodbevel precies inhoudt, moet wel kenbaar zijn. Een definitiebepaling past niet goed in een noodverordening of noodbevel. Zij moeten immers kort en bondig zijn.²⁶⁴ Het is daarom aan te bevelen de term ‘samenscholing’ te vervangen door ‘(samen) met elkaar aanwezig zijn’, opdat voor de burger direct duidelijk is welk gedrag ongewenst – verboden – is.²⁶⁵ Ten aanzien van de termen ‘onnodig op te dringen’ en ‘uitdagend gedrag dat tot wanordelijkheden kan leiden’ bestaat onduidelijkheid over de precieze vraag wat verboden is. In hoeverre is het nu voor de burger helder welk gedrag als ongewenst wordt bestempeld? Die onzekerheid leidt ons tot de conclusie dat voorschrift A.13 in de huidige formulering op onderdelen juridisch en praktisch niet houdbaar is.

Een samenscholingsverbod kan soms een geschikt en minder vergaand alternatief bieden voor een algeheel gebiedsverbod. Vooruitlopend (op voorschrift A.17) zeggen wij alvast dat een verbod op ‘activiteiten die kunnen leiden tot een concentratie van publiek’ voorts een minder vergaand alternatief kan zijn voor een samenscholingsverbod. Zie voor bruikbare voorschriften inzake

261 Zie H.Ph.J.A.M. Hennekens, ‘Politiebevelen en burgervrijheden’, *NJB* 1984/11, p. 321-326.

262 M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 96-97.

263 B. Roorda & A.J. Wierenga, *Demonstrerende voetbalsupporters: Bevindingen over het handelen van de burgemeester van de gemeente Rotterdam, de officier van justitie en de onder hen ressorterende politie voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de protestmars die voorafging aan de voetbalwedstrijd Feyenoord - Roda JC op zondag 21 februari 2016, op verzoek van de Nationale ombudsman*, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid 2016, te raadplegen op: www.openbareorde.nl.

264 Met het oog op het geven van mondelinge noodbevelen, geldt te meer dat de voorschriften kort en bondig moeten zijn. Dit uitgangspunt wordt door de praktijk gesteund, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

265 In deze terminologie kunnen de praktijkexperts zich vinden, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

samenscholingen en concentraties van publiek de voorschriften E en F van de best practices.

Het voorschrift opgenomen onder A.14 verdient ook aparte bespreking. Dit voorschrift verbiedt eenieder de vrije doorgang en de veiligheid van het verkeer op de openbare weg te hinderen, in gevaar te brengen of te vertragen, ook indien het gebruik van de weg op zichzelf niet in strijd is met de wet. In artikel 5 Wegenverkeerswet 1994 (Wvw) worden zowel gevaarzettende als hinderlijke gedragingen op de weg verboden. Naast gevaarzettende en hinderlijke gedragingen op de weg, verbiedt het voorschrift onder A.14 nog de vrije doorgang en de veiligheid van het verkeer op de openbare weg te vertragen. Het opnemen van dit afzonderlijk bestanddeel, impliceert dat het vertragen van het verkeer niet onder hinderlijk gedrag geschaard kan worden.

De memorie van toelichting bij artikel 5 Wvw brengt ons tot een andere conclusie.²⁶⁶ We kunnen concluderen dat voor het doel dat voorschrift A.14 dient dus veelal teruggevallen kan worden op hogere regelgeving. Dit maakt het voorschrift – naast het feit dat een regulier middel voorhanden is – overbodig. Daarnaast dient vanwege de overlap van deze strafbepaling met de Wegenverkeerswet ook gewezen te worden op spanning met het dupliceringsverbod.²⁶⁷

Overige verboden gedragingen

- 15 Gedurende [tijdstip] is het voor eenieder verboden om met een vaartuij te varen op het water gelegen in [het gebied].
- 16 Het is verboden in [het gebied] een terras of tent geopend te hebben en aldaar bezoekers toe te laten of te laten verblijven of een tappunt te hebben aldaar. Het [verbod] geldt niet voor locaties die zijn ingericht ter verzorging van de deelnemers, terrassen van bestaande horecagelegenheden en terrassen en tenten waarvoor het college een vergunning heeft verleend.
- 17 Het is verboden in [het gebied] activiteiten te ontplooiën, die (kunnen) leiden tot een concentratie van publiek. Het [verbod] geldt niet voor culturele activiteiten waarvan de organisator in het bezit is van een geldige accreditatie en activiteiten waarvoor het college een vergunning heeft verleend.

²⁶⁶ Kamerstukken II 1990/91, 22 030, 3, p. 66-67.

²⁶⁷ Zie paragraaf 2.4.3.

Analyse

Het voorschrift onder A.15 stuit niet op juridische of praktische problemen, zolang de maatregel een bijdrage levert aan het beperken of voorkomen van ernstige wanordelijkheden of rampen. Het voorschrift is met enige tekstuele verbeteringen overgenomen onder voorschrift H van de best practices.

Het voorschrift onder A.16 lijkt deels te zien op een verbod op exploitatie van horecagelegenheden. APV's voorzien al in een vergunningsplicht voor exploitanten daarvan. De burgemeester moet onderzoeken of de APV niet voldoende bevoegdheden aan hem toekent om aan – onvergunde – horecagelegenheden een halt toe te roepen. Voor het overige verbiedt A.16 eenieder tenten of terrassen op te zetten waar bezoekers worden toegelaten of mogen verblijven. Dergelijke activiteiten zorgen voor een concentratie van publiek. Waar het doel is om dit te voorkomen, biedt voorschrift A.17 uitkomst. Dit voorschrift is met enige tekstuele verbeteringen overgenomen in de best practices onder E. Een verbod op activiteiten die leiden tot een concentratie van publiek kan in sommige gevallen een minder vergaand alternatief bieden voor een samentrekkingsverbod of voor een nog verdergaand algeheel gebiedsverbod.

Verboden kledingstukken en voorwerpen

Gelaatsbedekkende kleding

- 18 Het is eenieder, voor zover niet rechtstreeks betrokken bij de hulpverlening, verboden zich binnen [het gebied] te begeven gekleed op een wijze die de identificatie door de politie bemoeilijkt of kan bemoeilijken. Hieronder wordt in ieder geval, maar niet limitatief, verstaan het dragen van gelaatsbedekkende kleding, capuchons en/of bivakmutsen.
- 19 Het is eenieder verboden zich op de openbare weg te bevinden of begeven op een wijze waarop door middel van gezichtsbedekking (capuchon, bivakmuts, sjaal, e.d.) het vaststellen van de identiteit van betrokkene door middel van gezichtsherkenning wordt belemmerd of belet.

Analyse

De voorschriften onder A.18 en A.19 behelzen (al dan niet verkapt) een kledingvoorschrift. De nadruk van dit voorschrift ligt niet op het verbieden van aanwezigheid binnen een bepaald gebied, maar op de voorwaarde waaronder het verbod geldt: met gelaatsdekkende kleding die de identificatie door de politie kan bemoeilijken. Een dergelijk voorschrift kan ingrijpen op de vrijheid van meningsuiting en de persoonlijke levenssfeer van burgers.²⁶⁸ De bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt gewaarborgd in artikel 10 van de Grondwet. In het toetsingskader (hoofdstuk 2) is reeds geconcludeerd dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen hierop met noodbevoegdheden een inbreuk gemaakt mag worden (paragraaf 2.3.3). Daarin is besproken dat een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer alleen gerechtvaardigd is, indien die inbreuk noodzakelijk is ter afwending van onmiddellijk/ acuut levensgevaar. Bij dat laatste kan men denken aan een verplichte evacuatie bij een overstroming of nadat een bom is gevonden. Bij het verbod op gelaatsdekkende kleding in het kader van een onvergunnd en/of onbeheersbaar evenement, speelt de afwending van acuut levensgevaar niet steeds een rol.

Een dergelijk kledingvoorschrift om identificatie te bevorderen, kan alleen onder zeer bijzondere omstandigheden waarbij de dreiging van acuut levensgevaar een rol speelt, een basis in een noodverordening vinden.²⁶⁹ Het is denkbaar dat een verbod op gelaatsdekkende kleding bij ernstige wanordelijkheden een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van zeer bedreigende situaties, door mensen uit de anonimiteit te halen. Daarvoor bestaat echter al een mogelijkheid op grond van artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht juncto artikel 8 Politiewet 2012.²⁷⁰ De politie kan op die grond gelaatsdekkende kleding laten verwijderen ter identificatie (het doel dat ook met de voorschriften A.18 en A.19 wordt nagestreefd). Deze bevoegdheid kan toegepast worden voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak. Het college van procureurs-generaal heeft in zijn Aanwijzing uitbreiding identificatie-

²⁶⁸ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, 3, p. 7.

²⁶⁹ In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 'Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding' (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, 3) benadrukt de regering dat voor een algemeen verbod van gelaatsbedekkende kleding onvoldoende grond bestaat, nu er voldoende wettelijke mogelijkheden bestaan om plaats- en functiegebonden gelaatsbedekkende kleding te verbieden. Daarbij verwijst de regering terecht naar de mogelijkheden van de Wet op de identificatieplicht. De regering ziet – overigens te ruime – mogelijkheden om kledingvoorschriften op te nemen in een noodverordening of noodbevel.

²⁷⁰ Het niet voldoen aan de identificatieplicht is strafbaar op grond van artikel 447e Sr.

plicht situaties opgenomen waarbij identificatie gevorderd kan worden ter redelijke uitoefening van de openbare-ordehandhavingstaak van de politie; bijvoorbeeld bij evenementen als voetbalwedstrijden en demonstraties en in geval van rellen of een (dreigende) escalatie.²⁷¹

Alcoholhoudende drank

20 Eenieder²⁷² is het verboden – zowel in de reeds door het college op grond van artikel 2:48 van de Algemene Plaatselijke Verordening aangewezen gebieden als in de niet aangewezen gebieden – om alcoholhoudende drank te vervoeren of te nuttigen of aangebroken of gesloten flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben.

21 Het is verboden in [het gebied]²⁷³ alcoholhoudende drank bij zich te hebben²⁷⁴.

Analyse

De voorschriften onder A.20 en A.21 voorzien in een verbod op – kort gezegd – het nuttigen of het bij zich hebben van alcoholhoudende dranken op openbare plaatsen. De verbodsbepaling in een noodbevel of noodverordening is alleen van toegevoegde waarde, indien een dergelijk verbod in een APV ontbreekt, of indien het verbod in de APV niet toereikend is en de burgemeester een stringenter verbod wil uitvaardigen.

271 Zie 'Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht', *Stcrt.* 2009/19481.

272 Soms toevoeging: 'm.u.v ambtenaren in uitoefening van zijn/haar functie, die zich manifesteert als bezoeker van [evenement X] of waarvan anderszins door kleding, uitrusting, gedragingen of uit andere informatie duidelijk is dat zij bezoekers zijn van het evenement en/of waarvan op grond van gedragingen of andere tekenen kan worden afgeleid dat zij zich in de omgeving van [het gebied] bevinden met het kennelijke doel de openbare orde te verstoren en/of daartoe aan te zetten, welke intentie bijvoorbeeld kan blijken uit gedragingen, uitlatingen, kleding, uitrusting, aanwezigheid op een bepaalde plaats, aanwezigheid in een bepaalde groep (boten) of meegevoerde voorwerpen, zoals drank, opblaasboten en -dieren e.d.'.

273 Soms toevoeging: 'op wegen en andere voor het publiek toegankelijke plaatsen'.

274 Of: 'te nuttigen of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben'.

Dit laatste is het geval bij het voorschrift onder A.20. Daarin wordt tevens verboden om alcohol te vervoeren en/of te nuttigen zowel binnen als buiten de in de APV aangewezen gebieden. Dit voorschrift levert problemen op ten aanzien van de praktische handhaafbaarheid: omvatten de niet-aangewezen gebieden alle openbare ruimten in de gemeente? Of slechts een deel van de gemeente? Het voorschrift is gecompliceerd, verwijst naar de APV en is complex geformuleerd. Om die reden raden we het gebruik ervan af.

Indien de burgemeester het alcoholgebruik en -bezit wil verbieden met het doel om te voorkomen dat in een gebied alcohol wordt genuttigd, kan een tijdelijk verbod op het schenken en de verkoop van alcohol daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Een dergelijk voorschrift is daarnaast relatief eenvoudig te handhaven. Zie voorschrift I van de best practices voor de mogelijkheden. Daarin is niet alleen het 'bij zich hebben van alcohol' (A.21), maar ook het nuttigen ervan en de mogelijkheid op een verbod op het verkopen en schenken van alcohol opgenomen om de praktische handhaafbaarheid te vergroten.

In dat kader kan ook op de mogelijkheid worden gewezen die artikel 21 Drank- en Horecawet biedt. Op grond van die bepaling is het bedrijfsmatig en anders dan om niet verstrekken van alcohol verboden, indien redelijkerwijs moet worden vermoed, dat dit een verstoring van de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid oplevert.²⁷⁵ De politie zou dan in bijvoorbeeld een Project X-achtige setting horecaondernemers op dit verbod kunnen wijzen. Deze wettelijke bepaling biedt echter niet de mogelijkheid om het (gratis) verstrekken van alcohol door particulieren aan banden te leggen. Daarvoor is de burgemeester aangewezen op zijn noodbevoegdheden, waarbij de bevelsbevoegdheid van artikel 174 lid 2 Gemw als alternatief voor het noodbevel aangewezen kan zijn. Deze grondslag kan ook gebruikt worden om de horecaondernemer het verstrekken van alcohol zonder meer te verbieden. Zie hiervoor paragraaf 4.2.

Overige verboden voorwerpen

- 22 Eenieder, m.u.v ambtenaren in uitoefening van zijn/haar functie, die zich manifesteert als bezoeker van [evenement X] of waarvan anderszins door kleding, uitrusting, gedragingen of uit andere informatie

²⁷⁵ Blijkens de memorie van toelichting is deze bepaling met name in het leven geroepen om de verkeersveiligheid te waarborgen – *Kamerstukken II 1961/62, 6 811, 3, p. 23-25.*

duidelijk is dat zij bezoekers zijn van het evenement en/of waarvan op grond van gedragingen of andere tekenen kan worden afgeleid dat zij zich in de omgeving van [het gebied] bevinden met het kennelijke doel de openbare orde te verstoren en/of daartoe aan te zetten, welke intentie bijvoorbeeld kan blijken uit gedragingen, uitlatingen, kleding, uitrusting, aanwezigheid op een bepaalde plaats, aanwezigheid in een bepaalde groep (boten) of meegevoerde voorwerpen, zoals drank, opblaasboten en -dieren e.d.²⁷⁶ is het verboden om toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben.

23 Het is in [het gebied] verboden²⁷⁷ voorwerpen of stoffen voorhanden te hebben²⁷⁸ die kennelijk bestemd zijn om de openbare orde of veiligheid te verstoren²⁷⁹.

Analyse

De politie moet ter handhaving van de voorschriften onder A.22 en A.23 beoordelen in hoeverre iemand of in hoeverre voorwerpen of stoffen een gevaar voor escalatie en/of de verstoring van de openbare orde vergroten. Dergelijke vage, open termen die interpretatie behoeven – beoordelingsvrijheid laten – staan op gespannen voet met het delegatie- en mandaatverbod (zie paragraaf 2.3.5). Het gebruik van begrippen als ‘verstoring van de openbare orde’ in verbodsbepalingen staat daarnaast ook op gespannen voet met het bepaaldheidsgebod en de voorzienbaarheidseis, zoals die voortvloeit uit het EVRM.²⁸⁰ Het gebruik van dergelijke voorschriften is daarom niet aanbevelenswaardig.²⁸¹ In voorschrift A.22 wordt evenwel ingekaderd wanneer sprake is van een verstoring van de openbare orde. De omschrijving is naar onze mening echter te complex. Daar-

276 Of: ‘is verplicht om stoffen, zoals drugs, of goederen die hij/zij bij zich heeft of vervoert of waarvan op een of andere wijze vermoed kan worden dat deze zijn meegebracht om de openbare orde te verstoren, deze op eerste aanzegging van de politie over te dragen aan de politie’.

277 Soms toevoeging: ‘op of aan de openbare weg of voor het publiek toegankelijke plaatsen’.

278 Of: ‘bij zich te hebben, te dragen of te vervoeren’.

279 Of: ‘die personen in gevaar kunnen brengen, dan wel deze aanwezig te hebben met het kennelijke doel om daarmee de openbare orde te verstoren’.

280 Zie de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007, 131.

281 Dit punt kwam ook aan bod tijdens de expertmeeting, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

naast is de term ‘toestellen’ in voorschrift A.22 erg vaag: niet duidelijk is wat daar nu onder valt. Onder de term ‘geluidsapparatuur’ in het voorschrift kan een breed scala aan geluidsproducerende voorwerpen worden begrepen, waaronder ook smartphones en bijvoorbeeld elektronische (h)oorprotheses. Het lijkt niet de bedoeling te zijn dergelijke voorwerpen te verbieden. De conclusie is dan ook dat deze voorschriften onduidelijk en moeilijk praktisch handhaafbaar zijn. We hebben een eenvoudiger en nader geconcretiseerd voorschrift onder J van de best practices opgenomen. Voorschrift A.23 kan van nut zijn, maar vereist dan een nadere concretisering van de verboden voorwerpen of stoffen naar de omstandigheden van het geval. In dit voorschrift zou ook voor incidentele gevallen een verbod op bepaalde en concreet omschreven geluidsapparatuur waarvan overlast is te verwachten kunnen worden opgenomen. Zie voorschrift K van de best practices voor een bruikbaar voorbeeld.

Veiligheidsmaatregelen/bijzondere bevoegdheden

Preventief fouilleren

24 De burgemeester beveelt dat eenieder, wiens aanwezigheid een gevaar op escalatie en verstoring van de openbare orde vergroot, hetgeen onder andere kan blijken uit het opzetten van capuchons en/of het omdoen van sjaals, het uitdagen van andere supporters door woord of gebaar en/of het in bezit hebben van voorwerpen waarmee anderen kunnen worden verwond, door de politie kan worden gefouilleerd op of aan het lichaam en kleding naar wapens en voorwerpen waarmee andere personen kunnen worden verwond.²⁸²

Identificeren/legitimeren

25 Eenieder dient zich op eerste vordering van de politie door middel van een deugdelijk identiteitsbewijs, zulks ter beoordeling van de politie, te legitimeren.

282 Of: ‘zich op eerste verzoek van de politie dient te identificeren met een identiteitsbewijs, conform de wet op de identificatieplicht’/‘dient te dulden dat door de politie een foto of afbeelding van hem wordt gemaakt’.

Binnentreden woningen

26 Wanneer de zorg voor de naleving van enig voorschrift van deze verordening dit vereist, wordt hierbij aan hen, die met de handhaving van dat voorschrift zijn belast, of daaraan moeten meewerken, de last verstrekt alle al dan niet afgesloten terreinen en ruimten, woningen en gebouwen daaronder begrepen, desnoods tegen de wil van de eigenaar, bewoner of gebruiker, te allen tijde te betreden of binnen te treden, zulks voor zover het woningen betreft met inachtneming van het bepaalde in de Algemene wet op het binnentreden.

Analyse

Het voorschrift onder A.24 ziet op preventieve fouillering. Deze bepaling vormt geen nadere uitwerking van de wettelijke regeling voor preventieve fouillering in onvoorziene en spoedeisende situaties uit artikel 174b Gemeentewet; de burgemeester heeft in dit specifieke geval geen veiligheidsrisicogebied aangewezen. Preventieve fouillering op basis van een noodbevoegdheid zelf, vormt een ontoelaatbare inbreuk op het privacyrecht uit artikel 10 Grondwet (paragraaf 2.3.3, meer in het bijzonder onder het kopje ‘Preventieve fouillering’). Daar komt nog bij dat de noodbevoegdheden geen wettelijke basis kunnen bieden om (nieuwe) bevoegdheden aan de politie toe te kennen (paragraaf 2.3.5).²⁸³ Dit voorschrift is dus juridisch onhoudbaar.

Het voorschrift opgenomen onder A.25 ziet op verplichte identificatie op eerste vordering van de politie. Een dergelijk voorschrift is onnodig, nu diezelfde bevoegdheid al gebaseerd kan worden op artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht juncto 8 van de Politiewet 2012. Op grond daarvan kan de politie legitimatie vorderen, indien dit voor de uitvoering van de politietaak redelijkerwijs noodzakelijk is. Daaronder vallen ook de in noodsituaties relevante hulpverleningstaak en de handhaving van de openbare orde. Het college van procureurs-generaal heeft in zijn Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht situaties opgenomen waarbij identificatie op grond van deze wet gevorderd kan worden ter redelijke uitoefening van de openbare-ordehandhavingstaak van de politie; bijvoorbeeld bij

283 Dit wordt onderschreven door het Openbaar Ministerie, zie interview Openbaar Ministerie, arrondissement Oost-Nederland, 19 mei 2016, bijlage 11.

evenementen als voetbalwedstrijden en demonstraties en in geval van rellen of (dreigende) escalatie.²⁸⁴ Daar komt nog bij dat de noodbevoegdheden geen wettelijke basis kunnen bieden om (nieuwe) bevoegdheden aan de politie toe te kennen (paragraaf 2.3.5). Dit voorschrift is dus juridisch onhoudbaar.

Ten aanzien van de binnentredingsbevoegdheid neergelegd in A.26 kan het volgende worden gezegd. Binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner maakt inbreuk op de privacy en het huisrecht, beschermd in artikel 10 en artikel 12 Gw. Een inbreuk op de hier in het geding zijnde grondrechten, kan in een noodbevel of noodverordening slechts gerechtvaardigd zijn in een situatie van acuut levensgevaar. Dat doet zich in beginsel niet voor als maatregelen getroffen worden ter voorkoming van ernstige wanordelijkheden bij een onvergunnd of onbeheersbaar evenement (paragraaf 2.3.3). Daarnaast wordt in dit voorschrift een bevoegdheid tot binnentreden toegekend aan hen die met de naleving van de voorschriften van de noodverordening zijn belast en richt het voorschrift zich daarmee niet tot (private) personen. Het toekennen van bevoegdheden aan de handhavers van de verordening kan dus geen grondslag vinden in een noodverordening (paragraaf 2.3.5). Voor de bevoegdheden tot binnentreding tijdens noodsituaties zie paragraaf 2.3.3.

B Voorschriften ter facilitering van werkzaamheden

De voorschriften onder B.1 t/m B.3 zien op het faciliteren van werkzaamheden rondom het tegengaan van de (dreigende) gevolgen van onvergunde en/of onbeheersbare evenementen. Het betreft bepalingen waarin bepaalde personen zijn uitgezonderd van de gebiedsverboden en de verwijdergeboden.

Personen betrokken bij de werkzaamheden

- 1 Het [verbod/gebod] geldt niet voor²⁸⁵ personen die door de daartoe bevoegde autoriteiten zijn ingezet om in [het gebied] hulp te verlenen²⁸⁶.

²⁸⁴ Zie 'Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht', *Stcrt.* 2009/19481.

²⁸⁵ Of: 'degenen die uit hoofde van hun functie rechtstreeks betrokkenen zijn bij of door het bevoegde gezag uitdrukkelijk zijn belast met het uitvoeren de werkzaamheden en/of openbare orde en veiligheid'.

²⁸⁶ Of: 'werkzaamheden te verrichten'/'de orde te handhaven'.

- 2 Het [verbod/gebod] geldt niet voor hulpdiensten en voor de werkzaamheden ten behoeve van de op- en afbouw van de pontons of indien daarvoor door de burgemeester ontheffing is verleend.
- 3 Het [verbod/gebod] geldt niet voor personen aan wie door de burgemeester een ontheffing is verleend. De burgemeester kan aan deze ontheffing nadere voorschriften verbinden. Bij overtreding van deze voorschriften kan de burgemeester de ontheffing intrekken.

Analyse

Indien de burgemeester een uitzondering op verbods- of gebodsbepalingen wil maken voor bijvoorbeeld hulpdiensten of voor bewoners, kan hij uit de voeten met een algemene bepaling zoals opgenomen onder L van de best practices.²⁸⁷ Een beknopte en begrijpelijke formulering als het voorschrift onder L draagt bij aan de praktische handhaafbaarheid. Daarbij is wel van belang dat de beoordeling van wie tot in het voorschrift nader omschreven personen behoort, bij de burgemeester blijft liggen. Het is niet aan de politie deze beoordeling te maken: dat zou immers een verkapt mandaat opleveren.

In voorschrift B.3 wordt overigens nog bepaald dat de burgemeester aan een verleende ontheffing voorwaarden kan verbinden of deze kan intrekken. Een dergelijke toevoeging is in onze ogen onnodig: de bevoegdheid tot het intrekken van de ontheffing of het verbinden van voorwaarden aan de ontheffing zit al besloten in de bevoegdheid tot het verlenen van de ontheffing.²⁸⁸

C Voorschriften ter facilitering van uitvoering noodbevel/noodverordening

De voorschriften onder C (C.1 t/m C.7) zien op het faciliteren van de uitvoering van het noodbevel of de noodverordening.

²⁸⁷ De praktijk kan zich vinden in een algemene uitzonderingsbepaling, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

²⁸⁸ L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht. Deel 1*, Boom Juridische uitgevers: Den Haag 2013, p. 162-163.

Handhaving voorschriften

- 1 De burgemeester besluit de politie te belasten met de uitvoering van de voorschriften van deze verordening.
- 2 De politie is belast met de handhaving²⁸⁹ van de bepalingen van deze verordening²⁹⁰.
- 3 De politie heeft de bevoegdheid om voertuigen weg te slepen, die in strijd met de betreffende voorschriften geparkeerd staan.
- 4 Binnen [het gebied], kunnen op of aan de openbare weg of voor het publiek toegankelijke plaatsen voertuigen worden verwijderd en worden overgebracht en in bewaring worden gesteld in het belang van het vrijhouden van deze wegen of plaatsen. De kosten van het overbrengen van een voertuig komen voor rekening van de eigenaar van het betreffende weggesleepte voertuig dan wel degene op wiens naam het kenteken van het voertuig staat.

Opvolgen aanwijzingen

- 5 Alle aanwijzingen²⁹¹, gegeven door²⁹² de politie²⁹³, ter handhaving van deze verordening²⁹⁴ dienen stipt²⁹⁵ te worden nagekomen²⁹⁶.
- 6 Eenieder is verplicht²⁹⁷ alle²⁹⁸ aanwijzingen, door de politie²⁹⁹ op grond van deze verordening³⁰⁰ gegeven, stipt³⁰¹ op te volgen.

289 Soms toevoeging: 'alsmede de zorg voor de naleving'.

290 Of: 'van de bepalingen die in deze verordening zijn opgenomen'.

291 Soms toevoeging: 'zich te verwijderen en verwijderd te houden alsmede alle overige'.

292 Soms toevoeging: 'of vanwege'.

293 Of: 'daartoe bevoegde ambtenaren'.

294 Of: 'ter zake van de uitvoering van deze verordening in het belang van de openbare orde en/of veiligheid van personen en goederen'/'aanwijzingen gegeven door de politie in het belang van de openbare orde en/of veiligheid van personen, vee, andere levende have en goederen dienen'.

295 Soms toevoeging: 'en onmiddellijk'.

296 Of: 'te worden opgevolgd'.

297 Of: 'dient'.

298 Of: 'de'.

299 Of: 'brandweer'/'namens de burgemeester'.

300 Of: 'in het belang van de openbare orde en veiligheid van personen, levende have zaken en/of goederen'.

301 Of: 'onverwijld'.

- 7 De burgemeester beveelt al degenen die zich in [het gebied] bevinden of zich daarnaar begeven, alle aanwijzingen die de politie bij de uitvoering van dit bevel in het belang van de veiligheid van personen en goederen geeft, stipt op te volgen.

Analyse

Wat direct opvalt is de overbodigheid van de voorschriften onder C.1 en C.2. Deze voorschriften belasten de politie met de handhaving van de voorschriften van de noodverordening of van het noodbevel. Dat hoeft niet: op grond van de Politiewet 2012 is de politie al belast met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde.³⁰² Daaronder valt ook de handhaving van noodverordeningen en noodbevelen. De politie staat onder het gezag van de burgemeester bij de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, in welk kader hij daartoe de nodige aanwijzingen kan geven (paragraaf 2.3.5).

De voorschriften onder C.3 en C.4 geven de politie de bevoegdheid voertuigen weg te slepen. Hier dient gewezen te worden op de reguliere bevoegdheid die de Wegenverkeerswet 1994 biedt om in strijd met verkeersvoorschriften geparkeerde voertuigen weg te slepen. Op grond van artikel 170 Wvw heeft het college onder de in deze bepaling genoemde voorwaarden de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder (spoed)bestuursdwang om verwijdering van een voertuig af te dwingen. Aan de toepassing van reguliere bevoegdheden dient voorrang te worden gegeven. Die bevoegdheden maken het voorschrift daarnaast overbodig. Voorschrift C.3 en C.4 kennen overigens ook (impliciet) bevoegdheden aan de politie toe, waar in een noodmaatregel geen bevoegdheid toe bestaat. Deze voorschriften zijn om verschillende redenen dan ook juridisch onhoudbaar.

Het voorschrift onder C.4 bevat verder de bepaling dat de kosten die gepaard gaan met het verwijderen van voertuigen uit het gebied, voor rekening komen van de eigenaar of de kentekenplaathouder van het weggesleepte voertuig. Uitgangspunt is dat kostenverhaal in het kader van de onmiddellijke handhaving

302 Hetgeen ook in de praktijk wordt onderkend, zie bijv. interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

303 L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 307-337.

van de openbare orde juridisch ontoelaatbaar is. Om die reden kan men in voorkomend geval beter reguliere bestuursdwang toepassen.³⁰³

Voor de voorschriften onder C.5 t/m C.7 geldt dat zij via zeer open formuleringen bevelsbevoegdheden aan de politie toekennen, hetgeen juridisch onhoudbaar is.³⁰⁴ Zie daarover paragraaf 2.3.5.

Onder G van de best practices is een voorschrift opgenomen dat gebruikt kan worden om te voorkomen dat motorvoertuigen in een gebied worden geplaatst of daar blijven staan.

D Restcategorie

Onder D valt een enkel voorschrift.

- 1 Het is eenieder verplicht de daartoe door bevoegde ambtenaren van politie, brandweer, gemeentelijke opsporingsambtenaren en verkeersregelaars gegeven aanwijzingen op te volgen om het parkeren in [het gebied] te reguleren.

Analyse

Bij dit voorschrift valt op dat impliciet een bevelsbevoegdheid aan de politie, brandweer, gemeentelijke opsporingsambtenaren en verkeersregelaars wordt toegekend, en daarmee richt het voorschrift zich dus niet tot (private) personen. De noodbevoegdheden kunnen geen wettelijke basis bieden om (nieuwe) bevoegdheden aan de politie, brandweer, gemeentelijke opsporingsambtenaren en verkeersregelaars toe te kennen (zie paragraaf 2.3.5).

304 De praktijk geeft aan een dergelijke restbepaling op te nemen in noodmaatregelen om de politie meer armslag te bieden in onvoorziene (veranderende) noodsituaties. Als de politie alleen die bevelen kan geven die precies zijn afgebakend en dichtge-regeld, kan dat de handhaving klemzetten, zo is de gedachte. Om verschillende juridische redenen is een dergelijk voorschrift echter onhoudbaar. Zie paragraaf 2.3.5. Vgl. verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14; interview gemeente Enschede, 19 april 2016, bijlage 3; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2.

4.4 Best practices

4.4.1 Algemene aandachtspunten

Zie hoofdstuk 3.

Pas nooit zonder meer een van deze best practices toe, maar houd altijd rekening met de concrete situatie en de bijzondere omstandigheden van het geval.

4.4.2 Bijzondere aandachtspunten

In het kader van de legaliteitsvraag is bij het gebruik van noodbevoegdheden bij onvergunde en/of onbeheersbare evenementen van belang, om in ieder geval de reguliere bevoegdheden uit de APV en uit artikel 174 lid 2 Gemw te verken-
nen. Met het oog op de mogelijkheden van artikel 174 lid 2 Gemw, bestaat voor het gebruik van noodbevelen bij onvergunde en/of onbeheersbare evenemen-
ten niet steeds ruimte.

Wat niet kan:

Het opnemen van voorschriften die bevoegdheden toekennen aan de politie tot preventief fouilleren, binnentreden of het vorderen van legitimatie.

Zie ook de best practices bij hoofdstuk 6 ('Bezoek hoogwaardigheidsbekle-
ders').

4.4.3 Voorschriften

Doel: algemeen gebiedsverbod

A Het is eenieder verboden in [gebied Y³⁰⁵] aanwezig te zijn.³⁰⁶

³⁰⁵ Zie voor mogelijke omschrijvingen van [gebied Y] hoofdstuk 3, 'Algemene aandachtspunten', onder 14.

³⁰⁶ Geef indien mogelijk de geldigheidsduur van het voorschrift aan, zie hoofdstuk 3, 'Algemene aandachtspunten', onder 13.

Doel: algemeen verwijdergebod

[Let op artikel 174 lid 2 Gemw]:

- B Personen die in [gebied Y] aanwezig zijn, dienen zich uit dit gebied te verwijderen en daarvan [gedurende X uren] verwijderd te houden.

Doel: gespecificeerd gebiedsverbod

- C Het is eenieder die zich door voertuig(en), kleding, uitrusting, meegevoerde voorwerpen of gedraging(en) manifesteert als een deelnemer aan [evenement] verboden in [gebied Y] aanwezig te zijn.³⁰⁷

Doel: gespecificeerd verwijdergebod

[Let op artikel 174 lid 2 Gemw]:

- D Eenieder die zich door voertuig(en), kleding, uitrusting, meegevoerde voorwerpen of gedraging(en) manifesteert als deelnemer aan [evenement] en in [gebied Y] aanwezig is, dient zich uit dit gebied te verwijderen en daarvan [gedurende X uren] verwijderd te houden.

Doel: verbod op gedragingen, voorwerpen of stoffen

Concentratie van publiek of samenscholing

- E Het is verboden in [gebied Y] activiteiten te verrichten, die kunnen leiden tot een concentratie van publiek. Het [verbod] geldt niet voor activiteiten waarvoor de organisator in het bezit is van een geldige accreditatie en activiteiten waarvoor het college een vergunning heeft verleend.
- F Het is eenieder verboden om met meer dan [aantal] personen samen met elkaar aanwezig te zijn in [gebied Y].

Het plaatsen en laten staan van (motor)voertuigen

- G Het is de gebruiker van een (motor)voertuig verboden om dat (motor)voertuig te plaatsen of te laten staan in [gebied Y].

307 Met het oog op de begrijpelijkheid van het voorschrift is gekozen voor het woord kleding in plaats van kledij.

Varen met vaartuigen

- H Het is eenieder verboden om met een vaartuig te varen op het water gelegen in [gebied Y].

Alcoholhoudende dranken

- I Het is eenieder verboden alcoholhoudende drank te nuttigen of bij zich te hebben (en te verkopen of te schenken) in [gebied Y].

Geluidsapparatuur

- J Het is eenieder verboden [een radio/boombox/megafoon/toeter/vergelijkbaar geluidsversterkend apparaat] in [gebied Y] in werking te hebben.

Andere specifieke voorwerpen of stoffen

- K Het is eenieder verboden [specifiek omschreven voorwerpen of stoffen waarmee de openbare orde kan worden verstoord] in [gebied Y] bij zich te hebben.

Doel: uitzondering van verbods- en gebodsbepalingen

- L Bovenstaande verboden/geboden³⁰⁸ gelden niet voor de hulpdiensten en voor door de burgemeester aangewezen personen.³⁰⁹

³⁰⁸ Eventueel nader te duiden.

³⁰⁹ Bijvoorbeeld bewoners van woningen en/of gebruikers van gebouwen kunnen worden uitgezonderd van een gebiedsverbod.

Risicovoetbalwedstrijd

5.1 Inleiding

In de periode van 2010 tot en met 2015 zijn er ten minste 22 noodverordeningen en 23 noodbevelen uitgevaardigd om noodmaatregelen te treffen in het kader van een risicovoetbalwedstrijd.³¹⁰ De uitgevaardigde noodvoorschriften zien vooral op het handhaven van de openbare orde: gebiedsverboden en verwijdergeboden, gedragsaanwijzingen of verboden op het bezit van voorwerpen. Om de handhaving van de openbare orde door de politie te faciliteren werd soms de bevoegdheid tot preventief fouilleren aan haar toegekend.

In dit hoofdstuk analyseren wij de voorschriften aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven algemene toetsingskader. Voor de nadere onderbouwing van de hier gemaakte keuzes wordt dan ook met regelmaat naar dat hoofdstuk verwezen. Soms leent het toetsingskader zich niet volledig voor toepassing. In dergelijke gevallen wordt omwille van de efficiëntie uitsluitend ingegaan op de relevante aspecten.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Ten eerste wordt in paragraaf 5.2 de legaliteit behandeld van de noodverordening c.q. het noodbevel dat naar aanleiding van risicovoetbalwedstrijd is uitgevaardigd. In paragraaf 5.3 toetsen we de voorschriften op de juridische houdbaarheid. Daarbij is ook steeds oog voor de praktische handhaafbaarheid. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 5.4, waarin de best practices zijn opgenomen.³¹¹

5.2 Legaliteit

In deze paragraaf gaan we nader in op de legaliteit van de noodverordening of het noodbevel ingezet bij (dreigende) ernstige wanordelijkheden ten gevolge van risicovoetbalwedstrijden. In paragraaf 5.2.1 wordt gekeken of is voldaan aan

³¹⁰ Een risicovoetbalwedstrijd is een voetbalwedstrijd waarbij een hoog risico op wanordelijkheden bestaat.

³¹¹ Zie voor het volledige overzicht van de in de analyse betrokken noodvoorschriften bijlage 16.

de wettelijke toepassingsvoorwaarden voor het uitvaardigen van een noodverordening of noodbevel. In paragraaf 5.2.2 wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor de inzet van een regulier of meer specifiek instrument. In paragraaf 5.2.3 volgt ten slotte een bespreking van de vraag wanneer het gebruik van een noodverordening dan wel van een noodbevel is aangewezen.

5.2.1 *Situatie- en doelcriterium*

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden slechts inzetten bij (de ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden of een ramp. In de praktijk gaat het bij een risicovoetbalwedstrijd om (de ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden. Het moet een onmiddellijkheidssituatie betreffen waarbij zich plotsklaps een concreet en actueel gevaar voor aantasting van de openbare orde voordoet of aandient. Indien van een dergelijke situatie sprake is, kunnen noodbevoegdheden evenwel slechts ingezet worden, indien met reguliere en/of meer specifieke instrumenten het beoogde doel niet kan worden gerealiseerd.

5.2.2 *Reguliere of specifieke instrumenten*

Als is vastgesteld dat het een noodsituatie betreft waarvoor de wetgever deze noodbevoegdheden heeft toegekend, mag de burgemeester daarvan nog geen gebruikmaken indien reguliere of specifieke instrumenten beschikbaar zijn om de noodsituatie te keren. In het geval van een risicovoetbalwedstrijd is daarvoor in het bijzonder het volgende van belang.

In de eerste plaats dient men zich af te vragen of de plaatselijke regelgeving voldoende soelaas biedt. Ten aanzien van evenementen geldt in veel gemeenten een vergunningsplicht op grond van de APV.³¹² De regulering vooraf zal in beginsel kunnen geschieden aan de hand van de voorwaarden die worden opgenomen in de evenementenvergunning. Indien sprake is van een voetbalwedstrijd waarvoor geen vergunning is verleend of een situatie waarin de vergunningsvoorwaarden niet worden nageleefd, kunnen maatregelen getroffen worden op basis van een last onder (spoed)bestuursdwang. Eventueel kan de voetbalwedstrijd zelfs worden verboden. Verplichtingen voor de organisator zijn echter niet altijd voldoende om de (dreigende) wanordelijkheden het

312 De vergunningsplicht zal in elk geval een rol spelen in gemeenten waar een betaaldvoetbalorganisatie (BVO) gevestigd is.

hoofd te bieden. De (aanhoudende) aanwezigheid van grote aantallen (rivaliserende) supporters zorgt vaak voor dreigende ordeverstoringen.

Om het gedrag van supporters te reguleren dient ook gekeken te worden naar de mogelijkheden om reguliere of specifieke instrumenten te gebruiken. Noodbevoegdheden zijn immers slechts bedoeld voor onmiddellijkheidssituaties. Het is om die reden ontoelaatbaar om jaar in, jaar uit op basis van noodbevoegdheden dezelfde maatregelen te nemen voor steeds terugkerende risicovoetbalwedstrijden.³¹³ Het is aangewezen in dergelijke gevallen – voor zover mogelijk – gebruik te maken van de voorzieningen in een APV en ze daarin zo nodig te treffen. Zo kan de raad een verordening maken waarin de burgemeester de bevoegdheid krijgt om bij besluit (bepaalde) supporters van een club een gebiedsverbod op te leggen voor de risico-uren van de voetbalwedstrijd.³¹⁴ Daarnaast zijn ook de mogelijkheden van artikel 172a Gemw (de Voetbalwet) hier relevant.

Vervolgens is van belang dat de burgemeester een specifieke bevelsbevoegdheid heeft in het kader van zijn toezichthoudende taak bij openbare samenkomsten en gemakkelikheden en op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Voetbalwedstrijden vallen onder het bereik van die bepaling. Indien onverwijld spoed onmiddellijk optreden vergt, dient de burgemeester bij deze gelegenheden waar mogelijk gebruik te maken van zijn bevelsbevoegdheid uit artikel 174 lid 2 Gemw, omdat dit een meer specifieke bevoegdheid is om onder dergelijke omstandigheden onmiddellijk in te grijpen dan de noodbevelsbevoegdheid.

De bevelsbevoegdheid uit artikel 174 lid 2 Gemw geeft de mogelijkheid alle bevelen te geven die nodig zijn ter bescherming van de veiligheid of gezondheid.³¹⁵ Het moet gaan om bevelen die zien op concrete, zich direct aandienende, de veiligheid of gezondheid bedreigende situaties.³¹⁶ Het doelcriterium is in die zin dus wat enger dan dat van de noodbevelsbevoegdheid, waar de onmid-

313 Het ministerie van Veiligheid en Justitie sluit zich aan bij deze redenering. Zie interview ministerie van Veiligheid en Justitie, 15 februari 2016, bijlage 12.

314 Zie voor de vele mogelijkheden van de gemeenteraad in dit kader J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Naar een voetbalverordening', *NJB* 2010/1211, p. 1533-1535. Zie ook afdeling 7 van de APV van de gemeente Leeuwarden.

315 In de wettekst wordt gesproken van 'veiligheid en gezondheid', waar 'veiligheid of gezondheid' wordt bedoeld, zie o.a. H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 39; M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 10; ABRvS 17 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5816, *Gst.* 2005/97, m.nt. M.A.D.W. de Jong.

316 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, 10, p. 92-93.

dellijke handhaving van de openbare orde en gevaar als doelcriterium worden gehanteerd.³¹⁷ Nu de noodbevelsbevoegdheid echter pas mag worden toegepast indien er sprake is van (een ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden of rampen, zal de bescherming van de veiligheid of gezondheid in die situaties vrijwel steeds in geding zijn en komt de bevelsbevoegdheid van artikel 174 lid 2 Gemw als *lex specialis* in beeld.

De bevelen op basis van artikel 174 lid 2 Gemw waaraan gedacht kan worden, zijn die om een voetbalwedstrijd waarbij het uit de hand dreigt te lopen te beëindigen. Ook kan bijvoorbeeld het verstrekken van alcohol in het stadion op deze wettelijke grondslag tijdelijk aan banden worden gelegd.³¹⁸ De noodzaak om toch gebruik te maken van de noodbevelsbevoegdheid kan zich voordoen als moet worden afgeweken van andere regelgeving, waaronder wetten in formele zin en in uitzonderingsgevallen van bepaalde grondrechten.³¹⁹ Zie daarover paragraaf 2.3.3.

5.2.3 Noodverordening of noodbevel?

Of het gebruik van een noodverordening dan wel het gebruik van een noodbevel is aangewezen, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. In de praktijk zien we dat bij risicovoetbalwedstrijden beide instrumenten worden ingezet.

Indien een instructie moet worden gegeven aan de organisator of een concrete groep van bezoekers van de wedstrijd, is de bevelsbevoegdheid aangewezen. Denk aan een verwijderbevel voor een groep hooligans die zich ernstig misdragen.

In het geval algemene maatregelen voor (een deel van) de supporters moeten worden afgekondigd, is het gebruik van een noodverordening aangewezen. Tijdens de expertmeeting is erop gewezen dat het aankondigen van een noodmaatregel in sommige situaties juist een uitlokking of uitnodiging kan zijn voor mensen die het niet zo nauw nemen met de regels of de regels op de proef

317 ABRvS 17 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5816, *JB* 2005/18, m.nt. Broeksteeg, *AB* 2005/410 m.nt. J.G. Brouwer, *Gst.* 2005/97 m.nt. M.A.D.W. de Jong. Zie ook paragraaf 2.2.1.

318 Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam (pres.) 29 april 1999, ECLI:NL:RBROT:1999:AA3606, *KG* 1999/193.

319 M.A.D.W. de Jong, 'Commentaar op art. 174 Gemeentewet, aant. 1', in: T. Cammelbeeck & H. Kummeling (red.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet*, Deventer: Kluwer 2015.

stellen.³²⁰ Het achter de hand houden van een noodbevel zou aan die bezwaren tegemoet kunnen komen. Aan de andere kant kan van de aankondiging van noodmaatregelen ook een preventieve werking uitgaan. Zie hierover paragraaf 2.2.3.

5.3 Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid

In deze paragraaf toetsen we de voorschriften uit de noodrechtpraktijk inzake risicovoetbalwedstrijden op hun juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid. Hieronder zijn de voorschriften uit de noodverordening van Kerkrade van mei 2014 en de noodbevelen van Zwolle van februari 2015, Steenwijkerland van augustus 2015, Simpelveld van mei 2015 en Leeuwarden van mei en augustus 2015 samengevoegd om als basis te dienen voor de analyse. In dit hoofdstuk is ervoor gekozen om de voorschriften uit slechts een selectie van de noodmaatregelen aan de basis te leggen van de analyse. Reden hiervoor is dat in de periode 2010 tot en met 2015 een zekere (uniforme) ontwikkeling valt waar te nemen in de uitgevaardigde noodvoorschriften. De hier gehanteerde selectie van voorschriften representeert de meeste actuele praktijk en geeft een voor het doel van dit onderzoek voldoende volledig beeld van de verschillende maatregelen die in deze situatie worden gebruikt.

De noodvoorschriften zijn gerangschikt naar doel. Eerst komen aan bod de voorschriften die het doel hebben de openbare orde te handhaven (A.1 t/m A.10). In de geanalyseerde noodmaatregelen zijn geen voorschriften opgenomen ter facilitering van de werkzaamheden (categorie B). Vervolgens de voorschriften die de uitvoering van het noodbevel of de noodverordening moeten faciliteren (C.1 t/m C.3).

De naar hun doel gerangschikte voorschriften worden onderworpen aan het relevante deel van het toetsingskader. Daarbij kunnen de volgende vragen de revue passeren. (1) Is de gebruikte maatregel geschikt om de noodsituatie per direct aan te pakken? (2) Voldoen de voorschriften aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit? (3) Maken de voorschriften inbreuk op grondrechten? (4) Gaat het om een kortdurende maatregel? (5) Richt het voorschrift zich tot de juiste normadressaat? Daarnaast is er steeds aandacht voor de praktische handhaafbaarheid van de voorschriften: zijn de voorschriften eenduidig en begrijpelijk geformuleerd en zijn ze niet onnodig of overbodig?

320 Verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

A Voorschriften ter handhaving van de openbare orde

Binnen de maatregelen ter handhaving van de openbare orde zijn doorgaans de volgende subcategorieën te herkennen: verwijdergeboden, verboden op bepaalde gedragingen en verboden op bepaalde voorwerpen. De voorschriften worden zo veel mogelijk per subcategorie getoetst. Indien het voorschrift een bijzonder karakter heeft, wordt het individueel beoordeeld. Hieronder volgt een aan de praktijk ontleend representatief en samenvattend overzicht van de voorschriften per subcategorie met bijbehorende analyse.

Verwijdergeboden

- 1 De burgemeester beveelt dat de [supporters³²¹] rechtstreeks, zonder te stoppen, de [gemeente X] verlaten, volgens de route die door de politie wordt aangegeven.
- 2 De burgemeester beveelt dat degenen die kennelijk behoren tot de supportersaanhang van [voetbalclub X] en dit door bijvoorbeeld kleding, uitrusting c.q. meegebrachte voorwerpen, gedragingen of anderszins kenbaar maken dan wel door de politie als zodanig zijn herkend, zijn verplicht zich verwijderd te houden uit [gemeente X] op [datum en tijdstip] tot [datum en tijdstip], voor zover zij niet woonachtig zijn in [gemeente X].
- 3 De burgemeester beveelt al degenen die kennelijk behoren tot de supportersaanhang van [voetbalclub X] en dat door bijvoorbeeld kleding, uitrusting c.q. meegebrachte voorwerpen, gedragingen of anderszins kenbaar maken³²² en op één of andere wijze de openbare orde verstoren of dreigen te verstoren,³²³ zijn verplicht zich op eerste aanzegging van de politie buiten de gemeentegrenzen te begeven in de door de politie aan te geven route en richting³²⁴, behalve indien zij woonachtig zijn in [gemeente X].

321 In het voorschrift wordt omschreven om welke supporters het gaat.

322 Soms toevoeging: 'dan wel door de politie als zodanig zijn herkend'/'en niet in het bezit zijn van een geldig toegangsbewijs van de [wedstrijd]'.

323 Of: 'worden verplicht zich verwijderd te houden uit de [gemeente] van [datum + tijdstip] tot [datum + tijdstip] voor zover zij niet woonachtig zijn in [gemeente]'.

324 Soms toevoeging: 'op [datum + tijdstip] tot [datum + tijdstip]'.

- 4 De burgemeester beveelt al degenen die kennelijk behoren tot de supportersaanhang van [voetbalclub X] en, zonder daartoe uitdrukkelijk toestemming te hebben gekregen van de Politie, te voet, per openbaar vervoer of per auto, in ieder geval anders dan met de door [voetbalclub X] ingezette bussen vanaf het [stadion X] in [gemeente X] arriveren bij het [stadion X] en daarmee de opgelegde verplichte buscombi niet opvolgend, zijn verplicht zich op eerste aanzegging van de politie buiten de gemeentegrenzen te begeven in de door de politie aan te geven route en richting, behalve indien zij woonachtig zijn in [gemeente X], alsmede zich verwijderd te houden uit de omgeving van het [stadion X] te [gemeente X] van [datum en tijdstip] tot [datum en tijdstip].
- 5 De burgemeester beveelt degenen die in de [gemeente X] woonachtig zijn zich te verwijderen en zich niet te begeven naar het [stadion X] en zijn directe omgeving.
- 6 De burgemeester beveelt alle personen die zich schuldig maken aan (ernstig) opruiend of wanordelijk gedrag, alsmede op een of andere wijze de openbare orde verstoren of dreigen te verstoren zich op eerste aanzegging van de politie te verwijderen en verwijderd te houden uit [het gebied] waar op dat moment de openbare orde wordt verstoord of dreigt te worden verstoord en zich te verwijderen tot buiten een straal van 500 meter rond dit gebied.

Analyse

Voorschriften dienen op grond van het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste niet ingrijpender of beperkender te zijn dan in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is. Voorop staat dat bovenstaande verwijdergeboden ingrijpen in de bewegingsvrijheid, die als grondrecht in het EVRM wordt gewaarborgd. Bij de beperking van grondrechten is grote terughoudendheid geboden. Daarbij dient steeds oog te zijn voor de noodzaak van de beperking.

Het hangt af van de omstandigheden van het geval of een verwijdergebod noodzakelijk is. De (dreigende) wanordelijkheden bij een risicovoetbalwedstrijd houden doorgaans verband met de aanwezigheid van rivaliserende hooligans van tegen elkaar spelende voetbalclubs in het gebied. In dat geval kan een algemeen verwijdergebod noodzakelijk zijn om ernstige wanordelijkheden te voorkomen of te beëindigen.

Bij risicovoetbalwedstrijden gebruikt men in de regel een verwijdergebod om de aanwezigheid van overlast gevende hooligans te reguleren. Een verwijdergebod past goed in een noodbevel. Het bevel kan gegeven worden aan specifieke (groepen van) personen die aanwezig zijn in het gebied om hen daaruit te verwijderen en verwijderd te houden. Het verwijdergebod werkt pas op aanzegging van het noodbevel. Een voordeel hiervan is dat ervoor gekozen kan worden het (voorbereide) noodbevel al dan niet in te zetten, afhankelijk van de ontwikkeling van de situatie. Dit maakt dat het verwijdergebod een meer repressief karakter heeft.³²⁵

Het gebruik van een gebiedsverbod in een noodverordening kan daarentegen weer een preventief effect sorteren en hoeft niet individueel aangezegd te worden: de noodverordening is immers van kracht zodra zij wordt gepubliceerd. Dit kan wenselijk zijn indien vooraf bekend is dat een grote groep personen een voetbalwedstrijd zal aangrijpen om de confrontatie met de tegenstander te zoeken. Het gebruik van de noodverordening biedt in dat geval voordelen voor de handhaving van een voorschrift dat een grote groep personen uit een gebied beoogt verwijderd te houden.³²⁶

Indien bij een risicovoetbalwedstrijd de relschoppers aan de hand van een gericht noodbevel uit het gebied verwijderd kunnen worden, kan de maatregel om in een noodverordening een groot gebied voor *eenieder* af te sluiten de grenzen van de noodzakelijkheid overschrijden. Conform het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste zou het voorschrift zich in dat geval moeten richten tot de personen die verantwoordelijk zijn voor (de dreiging van) de wanordelijkheden. Vaak zijn de personen van wie wanordelijkheden worden gevreesd goed te herkennen aan bepaalde kleding of bepaald gedrag (bijvoorbeeld doordat zij kenmerkende kleding dragen in de kleuren van de voetbalclub waarvan zij supporter zijn). Het verwijdergebod kan op hen toegespitst worden. Bij de beoordeling van de precieze invulling heeft de burgemeester een relatief grote discretionaire bevoegdheid.

Verder is van belang dat het aangegeven gebied niet groter mag zijn dan noodzakelijk. Het moet gaan om het aanwijzen van een zodanig gebied dat daarmee wordt bijgedragen aan het voorkomen of beëindigen van ernstige

325 Zie onder andere interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

326 Zoals eerder gesteld, werd tijdens de expertmeeting erop gewezen dat de voorafgaande bekendmaking van een noodverordening in sommige situaties mogelijk een aanzuigende werking op personen met subversieve intenties kan hebben (verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14). Zie hierover paragraaf 2.2.3.

wanordelijkheden. Dit kan bijvoorbeeld een gebied rondom het stadion zijn waar de desbetreffende wedstrijd wordt gespeeld, maar kan zich ook uitbreiden tot bijvoorbeeld een horecagebied in het centrum of een treinstation. Het is ook niet ondenkbaar dat de burgemeester de hele gemeente als verboden gebied wil aanwijzen, indien geen pijn is te trekken op de voornemens van de relschoppers.

Zoals hierboven al even is aangestipt, vormen bovenstaande verwijdergeboden een beperking van de bewegingsvrijheid van de burger. Het is burgers immers niet meer toegestaan zich vrijelijk te verplaatsen binnen het grondgebied van de Staat. Het recht op bewegingsvrijheid wordt beschermd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. In paragraaf 2.3.3 is geconcludeerd dat een in een noodbevel of noodverordening voorkomende beperking op een verdragsrechtelijk beschermd grondrecht kan worden aangemerkt als een beperking die is voorzien bij wet. Daarnaast moet de beperking voldoen aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Aan deze eisen kan worden voldaan als de maatregel behoorlijk wordt bekendgemaakt waardoor personen tot wie de voorschriften zich richten daarvan in redelijkheid op de hoogte kunnen zijn. Voorts moet de beperking in het belang zijn van een van de daar genoemde legitieme doelen. Een noodzakelijke beperking op de bewegingsvrijheid ter handhaving van de openbare orde is goed denkbaar indien de aanwezigheid van personen in het gebied verband houdt met (dreigende) ernstige wanordelijkheden. Dit zal het geval zijn indien grootschalige rellen zijn te verwachten bij een risicovoetbalwedstrijd. De concrete omstandigheden van het geval zullen echter steeds ten grondslag moeten liggen aan de vraag of een beperking op de bewegingsvrijheid gerechtvaardigd is. Dit zal per risicovoetbalwedstrijd beoordeeld moeten worden.

Voorts is relevant dat voorschriften in noodbevelen en noodverordeningen zich moeten richten tot (private) personen, en niet tot de politie. De voorschriften onder A.3, A.4 en A.6 kennen (al dan niet impliciet) verwijderbevels-bevoegdheden of ontoelaatbare beoordelingsvrijheid toe aan de politie, hetgeen rechtens ongeoorloofd is. De politie moet volgens voorschriften A.3 en A.6 beoordelen in hoeverre iemand (kennelijk) verantwoordelijk is voor 'verstoring van de openbare orde' of 'de veiligheid in gevaar brengt'. Een dergelijke vage, open term die interpretatie behoeft – beoordelingsvrijheid laat – is in strijd met het delegatie- en mandaatverbod (zie paragraaf 2.3.5). Voorschrift A.4 laat beleidsvrijheid over aan de politie: wordt het bevel aangezegd of niet? Het is ongeoorloofd dergelijke beleids- en beoordelingsvrijheid aan de politie te laten (zie paragraaf 2.3.5). Op dit punt dient het voorschrift dan ook te worden aangepast. Zie voor een voorschrift dat ziet op de verplichte buscombi

onder D van de best practices. Daarin staat ook de mogelijkheid open om voor een treincombi te kiezen naar gelang de omstandigheden dat eisen.

Volgens voorschrift A.1 moeten de supporters die het verwijderbevel hebben gekregen de route volgen die door de politie wordt aangegeven. Het is belangrijk dat over die aan te geven route sluitende kaders of instructies door de burgemeester aan de politie wordt gegeven. Daarbij dient geen beoordelingsvrijheid aan de politie toe te komen in verband met het delegatie- en mandaatverbod (zie paragraaf 2.3.5).

Conclusie is dat aan de voorschriften onder A.1, A.3, A.4 en A.6 juridische dan wel praktische bezwaren kleven. Voorschriften A.2 en A.5 zijn met tekstuele aanpassingen overgenomen in de best practices. Zie voor geschikte mogelijkheden daar de voorschriften A, B en C. Voor een uitzondering op een verwijdergebod (of gebiedsverbod) kan de burgemeester gebruikmaken van voorschrift F (eventueel in combinatie met voorschrift C) van de best practices.

Voor de politie zou ter uitvoering de instructie kunnen worden gegeven het voorschrift te handhaven ten aanzien van: ‘eenieder die zich door kleding, uitrusting, meegevoerde voorwerpen of gedraging(en) manifesteert als supporter van [voetbalclub] of eenieder die ambtshalve als zodanig wordt herkend’. Hiermee wordt voorkomen dat het noodvoorschrift te lang wordt door de omschrijving van de normadressaat. Dit geldt ook voor voorschrift D van de best practices.

Verboden gedragingen

Verstoring openbare orde

- 7 Het is verboden zich in [het gebied] op voor publiek toegankelijke plaatsen zodanig te gedragen dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat dit geschiedt met het oogmerk om de openbare orde of veiligheid te verstoren of te bedreigen.

Analyse

Het voorschrift onder A.7 verbiedt gedrag dat de openbare orde of veiligheid verstoort of bedreigt. Dergelijke vage, open termen die interpretatie behoeven – beoordelingsvrijheid laten – zijn in strijd met het delegatie- en mandaatver-

bod (zie paragraaf 2.3.5). Gebruik van begrippen als ‘openbare orde’ en ‘openbare veiligheid’ in verbodsbepalingen staat op gespannen voet met het bepaaldheidsgebod en de voorzienbaarheidseis, zoals die voortvloeit uit het EVRM.³²⁷ Van welk gedrag dient de burger zich precies te onthouden en welk gedrag is precies reden om op te treden? Dergelijke voorschriften zijn dan ook om die verschillende redenen onhoudbaar.³²⁸

Verboden voorwerpen

Aanwezigheid (motor)voertuigen

- 8 Het is verboden zich met gemotoriseerd verkeer op [datum en tijdstip] op de openbare weg in [het gebied] te bevinden.

Uitzondering

- 9 Van het [verbod] zijn uitgezonderd:
- a Bewoners van [het gebied].
 - b Personen wier aanwezigheid in [het gebied] noodzakelijk kan worden geacht.

Analyse

Voorschrift A.8 behelst een parkeer- en rijverbod in het gebied. Voor voorzienbare incidentele situaties kan gebruikgemaakt worden van een regeling in de APV op grond waarvan het college de bevoegdheid krijgt/heeft om naar tijd en plaats beperkte parkeerverboden af te kondigen.³²⁹ Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin een voetbalwedstrijd al langer op de agenda staat, waarbij ruim van tevoren extra veiligheidsmaatregelen kunnen (en moeten) worden getroffen.

Daarnaast bevatten de Wegenverkeerswet 1994 (WVW), het Reglement ver-

³²⁷ Zie hierover de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007, 131.

³²⁸ Dit punt kwam ook aan bod tijdens de expertmeeting, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

³²⁹ (Toepassing van) een regeling in de APV is zeker wenselijk voor voorzienbare, zich structureel aandienende situaties, bijvoorbeeld evenementen.

keersregels en verkeerstekens 1990 (RVV) en het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) de nodige mogelijkheden om maatregelen te treffen op grond waarvan motorvoertuigen kunnen worden geweerd en eventueel kunnen worden verwijderd.³³⁰ Het gebruik van de mogelijkheden die het BABW biedt, kan mogelijk een alternatief zijn voor verkeersmaatregelen op basis van een noodbevoegdheid. Dit verdient voorrang omdat het reguliere regelgeving betreft.

Verder valt op dat het voorschrift spreekt van ‘op de openbare weg’.³³¹ Voor een zuivere aanduiding van de locatie waar het voorschrift geldt, is het volgen van belang.³³²

Openbare plaatsen zijn terreinen die voor het publiek toegankelijk zijn zonder dat de rechthebbende voorwaarden stelt aan de toegang daarvan.³³³ Het zijn ‘plaatsen die krachtens bestemming of vast gebruik ontstaan voor het publiek’.³³⁴ Denk aan wegen, pleinen, plantsoenen en parken. In beginsel kan eenieder zich daar bevinden en mag het terrein naar eigen inzicht – uiteraard binnen de grenzen van de wet – gebruikt worden.

Op voor het publiek toegankelijke plaatsen mag eenieder komen met een doel dat verband houdt met de functie van de plaats. Ze staan feitelijk open voor het algemene publiek. Gedacht kan worden aan (delen van) gemeentehuizen, bibliotheken, winkels, cafés, amusementsparken, voetbalstadions, begraafplaatsen en evenementlocaties. Het gebruik van deze plaatsen is doelgebonden en de rechthebbende kan zowel de toegang als het gebruik van de plaats aan voorwaarden verbinden. Denk hierbij aan de eis van een minimumleeftijd of om een toegangsbewijs te kopen. De rechthebbende is op deze plaatsen primair verantwoordelijk voor het reguleren en handhaven van de normale gang van zaken, bijvoorbeeld door het vaststellen van huisregels en het inhuren van

330 Zie bijv. artikelen 24-26, 82 RVV, artikelen 5, 6 en 170 e.v. VVV, artikel 34 e.v. BABW. Vgl. M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 109-111.

331 Zie de definitie van wegen in art. 1 lid 1 sub b Wegenverkeerswet 1994: alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanalen.

332 Zie A.J. Wierenga, ‘Bestuur en openbare orde: Over openbare orde, de bevoegdheidsverdeling bij de handhaving daarvan en ordebevelen onder de Algemene wet bestuursrecht’, in: A.J. Wierenga, A.E. van Rooij & B.W.A. Jue Volker, *Openbare-orde-recht in ontwikkeling*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 18-19. De hierna volgende schets van de ‘plaats-begrippen’ is uitgebreid uitgewerkt in §7.4.1.3 van L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

333 Wel kunnen er voorwaarden aan het gebruik van de plaats zijn verbonden, zoals het aangelijnd houden van de hond of een verbod op open vuur.

334 Art. 1 lid 1 Wet openbare manifestaties.

beveiligers. Een voorschrift kan gelden op openbare plaatsen, dan wel op voor publiek toegankelijke plaatsen, dan wel op beide plaatsen. Wij adviseren om deze termen te hanteren, afzonderlijk of zo nodig in combinatie met elkaar. Voorschrift A.8 is overgenomen onder voorschrift E van de best practices, waarbij de formulering in lijn is gebracht met de algemene (noodrecht)praktijk inzake (motor)voertuigverboden.

Voorschrift A.9 behelst een uitzondering. Wij raden aan uitzonderingen op geboden en verboden in een apart artikel of artikellid op te nemen, ten behoeve van de begrijpelijkheid en beknoptheid van het voorschrift. Daarbij is de praktische handhaafbaarheid gebaat. Het voorschrift is – zij het met enige tekstuele aanpassingen – overgenomen in de best practices onder F.

Veiligheidsmaatregelen

Identificeren/legitimeren

10 De burgemeester beveelt al degenen die kennelijk behoren tot de supportersaanhang [voetbalclub X] – en dat door bijvoorbeeld kleding, uitrusting c.q. meegebrachte voorwerpen, gedragingen of anderszins kenbaar maken – en die kennelijk de openbare orde (zullen gaan) verstoren, dienen zich op eerste bevel c.q. vordering van politie te identificeren c.q. legitimeren.

Analyse

Het voorschrift opgenomen onder A.10 ziet op verplichte identificatie op eerste vordering van de politie. Een dergelijk voorschrift is onnodig, nu diezelfde bevoegdheid al gebaseerd kan worden op artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht juncto 8 van de Politiewet 2012. Op grond daarvan kan de politie legitimatie vorderen, indien dit voor de uitvoering van de politietaak redelijkerwijs noodzakelijk is. Daaronder vallen ook de in noodsituaties relevante hulpverleningstaak en de handhaving van de openbare orde. Het college van procureurs-generaal heeft in zijn Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht situaties opgenomen waarbij identificatie op grond van deze wet gevorderd kan worden ter redelijke uitoefening van de openbare-ordehandhavingstaak van de politie; bij-

voorbeeld bij evenementen als voetbalwedstrijden en demonstraties en in geval van rellen of (dreigende) escalatie.³³⁵ Daar komt nog bij dat de noodbevoegdheden geen wettelijke basis kunnen bieden om (nieuwe) bevoegdheden aan de politie toe te kennen (paragraaf 2.3.5). Dit voorschrift is dus juridisch onhoudbaar.

C Voorschriften ter facilitering van uitvoering noodbevel/noodverordening

De voorschriften onder C (C.1 t/m C.3) zien op het faciliteren van de uitvoering van het noodbevel of de noodverordening.

Handhaving voorschriften

- 1 De politie wordt belast met de uitvoering van de voorschriften van deze verordening.

Analyse

Wat direct opvalt is de overbodigheid van voorschrift C.1. Dit voorschrift belast de politie met de handhaving van de voorschriften van de noodverordening. Dat hoeft niet: op grond van de Politiewet 2012 is de politie al belast met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde.³³⁶ Daaronder valt ook de handhaving van noodverordeningen en noodbevelen. De politie staat onder het gezag van de burgemeester bij de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening in welk kader hij daartoe de nodige aanwijzingen kan geven (paragraaf 2.3.5).

³³⁵ Zie 'Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht', *Stcrt.* 2009/19481.

³³⁶ Hetgeen ook in de praktijk wordt onderkend, zie bijv. interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

Opvolgen aanwijzingen

- 2 Eenieder is verplicht de aanwijzingen, door of namens de burgemeester op grond van deze verordening gegeven, stipt en terstond op te volgen.
- 3 Personen of groepen van personen die het [verbod] overtreden zijn verplicht zich op een daartoe strekkend bevel naar een in het bevel aangegeven plaats te begeven.

Analyse

Voor de voorschriften onder C.2 en C.3 geldt dat zij via zeer open formuleringen bevelsbevoegdheden aan de politie toekennen, hetgeen juridisch onhoudbaar is.³³⁷ Zie daarover paragraaf 2.3.5. Daarnaast is mandatering van die bevoegdheden niet toegestaan. Zie daarover ook paragraaf 2.3.5.

5.4 Best practices

5.4.1 Algemene aandachtspunten

Zie hoofdstuk 3.

Pas nooit zonder meer een van deze best practices toe, maar houd altijd rekening met de concrete situatie en de bijzondere omstandigheden van het geval.

³³⁷ De praktijk geeft aan een dergelijke restbepaling op te nemen in noodmaatregelen om de politie meer armslag te bieden in onvoorziene (veranderende) noodsituaties. Als de politie alleen die bevelen kan geven die precies zijn afgebakend en dichtge-regeld, kan dat de handhaving klemzetten, zo is de gedachte. Om verschillende juridische redenen is een dergelijk voorschrift echter onhoudbaar. Zie paragraaf 2.3.5. Vgl. verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14; interview gemeente Enschede, 19 april 2016, bijlage 3; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2.

5.4.2 Bijzondere aandachtspunten

In het kader van de legaliteitsvraag is bij het gebruik van noodbevoegdheden bij risicovoetbalwedstrijden in het bijzonder van belang om de mogelijkheden van de APV te verkennen. Veel van de in de praktijk gebruikte maatregelen om wanordelijkheden bij risicovoetbalwedstrijden te voorkomen kunnen in de APV hun grondslag vinden. Daarnaast biedt artikel 174 lid 2 Gemw mogelijkheden, waardoor niet steeds ruimte bestaat voor het gebruik van noodbevelen bij risicovoetbalwedstrijden.

Wat niet kan:

Het opnemen van voorschriften die een bevoegdheid tot het vorderen van legitimatie toekennen aan de politie.

Zie ook de best practices bij hoofdstuk 4 ('Onvergunnd en/of onbeheersbaar evenement').

5.4.3 Voorschriften

Doel: gespecificeerd gebiedsverbod

- A Het is voor eenieder die zich door kleding, uitrusting, meegevoerde voorwerpen of gedraging(en) manifesteert als supporter van [voetbalclub] verboden in [gebied Y³³⁸] aanwezig te zijn.

Doel: gespecificeerd verwijdergebod

- B Eenieder die zich door kleding, uitrusting, meegevoerde voorwerpen of gedraging(en) manifesteert als supporter van [voetbalclub] die in [gebied Y] aanwezig is, dient zich uit dit gebied te verwijderen en daarvan [gedurende X uren] verwijderd te houden.

338 Zie voor mogelijke omschrijvingen van [gebied Y] hoofdstuk 3, 'Algemene aandachtspunten', onder 14.

Doel: gebiedsverbod voor bewoners in aanvulling op voorschrift A of B³³⁹

- C Bewoners van [gebied Y] die uitgezonderd zijn van het in [artikel] opgenomen (verwijdergebod/gebiedsverbod), dienen zich te verwijderen en zich verwijderd te houden van [aangepast gebied³⁴⁰].

Doel: verplichte bus- of treincombi

- D Het is voor eenieder die zich door kleding, uitrusting, meegevoerde voorwerpen of gedraging(en) manifesteert als supporter van [voetbalclub] die niet per verplichte buscombi/treincombi arriveert bij [station/stadion], verboden in [gebied Y] aanwezig te zijn.

Doel: verbod op gedragingen, voorwerpen en stoffen

Het rijden met (motor)voertuigen

- E Het is verboden om met een motorvoertuig te rijden op de openbare weg in [gebied Y].

Doel: uitzondering van verbods- en gebodsbepalingen

- F Bovenstaande (verboden/geboden³⁴¹) gelden niet voor hulpdiensten en voor door de burgemeester aangewezen personen³⁴².

339 Indien het gebied Y gekozen in een voorschrift als onder A en B ook bewoners van dat gebied treft, zullen zij daarvan op basis van een toepassing van voorschrift F uitgezonderd moeten worden. Voorschrift C vervult dan een aanvullende werking om ook hen uit de buurt van bijvoorbeeld het stadion verwijderd te houden.

340 Bijvoorbeeld: stadion X en het daaromheen gelegen gebied met een straal van 500 meter.

341 Eventueel nader te duiden.

342 Bijvoorbeeld bewoners van woningen en/of gebruikers van gebouwen kunnen worden uitgezonderd van een gebiedsverbod.

Bezoek hoogwaardigheidsbekleders

6.1 Inleiding

In de periode van 2010 tot en met 2015 zijn er ten minste 37 noodverordeningen uitgevaardigd om veiligheidsmaatregelen te treffen in het kader van een gelegenheid waarbij leden van het Koninklijk Huis en/of andere hoogwaardigheidsbekleders een bezoek brachten aan een gemeente. De noodbevoegdheden werden toegepast tijdens verschillende soorten gelegenheden. Te denken valt aan de (jaarlijkse) nationale dodenherdenking op de Dam in Amsterdam, waar koning Willem-Alexander en vele andere hoogwaardigheidsbekleders aanwezig zijn, de NSS-top waarbij regeringsleiders van over de hele wereld zich buigen over de wereldwijde veiligheid en nucleaire wapenprogramma's, maar ook voor evenementen als concerten of de opening van musea.

De noodmaatregelen zien vooral op het handhaven van de openbare orde aan de hand van gebiedsverboden en verwijdergeboden, gedragsaanwijzingen of verboden op het bezit van voorwerpen. Om de handhaving van de openbare orde door de politie te faciliteren werd soms de bevoegdheid tot binnentreden in woningen of tot preventief fouilleren aan haar toegekend.

In dit hoofdstuk analyseren wij de voorschriften aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven algemene toetsingskader. Voor de nadere onderbouwing van de hier gemaakte keuzes wordt dan ook met regelmaat naar dat hoofdstuk verwezen. Daarbij wordt uitsluitend ingegaan op de relevante aspecten.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Ten eerste wordt in paragraaf 6.2 de legaliteit van de noodverordening die is uitgevaardigd naar aanleiding van een bezoek van hoogwaardigheidsbekleders behandeld. In paragraaf 6.3 toetsen we de voorschriften op de juridische houdbaarheid. Daarbij is ook steeds oog voor de praktische handhaafbaarheid. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 6.4, waarin de best practices zijn opgenomen.³⁴³

³⁴³ Zie voor het volledige overzicht van de in de analyse betrokken noodvoorschriften bijlage 17.

6.2 Legaliteit

In deze paragraaf gaan we nader in op de legaliteit van de noodverordeningen die zijn ingezet bij het bezoek van hoogwaardigheidsbekleders aan een gemeente. In paragraaf 6.2.1 wordt gekeken of is voldaan aan de wettelijke toepassingsvoorwaarden voor het uitvaardigen van een noodverordening. In paragraaf 6.2.2 wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor de inzet van een regulier of meer specifiek instrument. In paragraaf 6.2.3 volgt ten slotte een bespreking van de vraag wanneer het gebruik van een noodverordening dan wel van een noodbevel is aangewezen.

6.2.1 Situatie- en doelcriterium

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden slechts inzetten bij (de ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden of een ramp. In de praktijk gaat het bij een gelegenheid waarbij leden van het Koninklijk Huis of andere hoogwaardigheidsbekleders aanwezig zijn om (de ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden. Niet altijd is evident dat daarvan sprake is, maar te dien aanzien komt de burgemeester grote beoordelingsvrijheid toe. Het moet een onmiddellijkheids-situatie betreffen waarbij zich plotsklaps een concreet en actueel gevaar voor aantasting van de openbare orde voordoet of aandient. Hierover kan bij het gebruik van noodverordeningen in deze categorie soms getwijfeld worden. Veel van de gelegenheden waarbij hoogwaardigheidsbekleders een gemeente bezoeken zijn immers lang van tevoren voorzienbaar en soms ook structureel van aard (denk bijvoorbeeld aan de jaarlijkse dodenherdenking op de Dam of de viering van Koningsdag). Met het oog daarop verdient het gebruik van reguliere instrumenten bijzondere aandacht. We gaan daar in de volgende paragraaf nader op in.

6.2.2 Reguliere of specifieke instrumenten

Als is vastgesteld dat het een noodsituatie betreft waarvoor de wetgever deze noodbevoegdheden heeft toegekend, mag de burgemeester daarvan nog geen gebruik maken indien reguliere of specifieke instrumenten beschikbaar zijn om de noodsituatie te keren. In het geval van een gelegenheid waarbij leden van het Koninklijk Huis of andere hoogwaardigheidsbekleders aanwezig zijn, is daarvoor in het bijzonder het volgende van belang.

Bij de beantwoording van de vraag of een regulier of specifiek instrument ingezet kan worden, moet worden stilgestaan bij de vraag in hoeverre het bezoek van de hoogwaardigheidsbekleders is te voorzien. Noodbevoegdheden zijn slechts bedoeld voor onmiddellijkheidssituaties. Het is om die reden ontoelaatbaar om jaar in, jaar uit op basis van noodbevoegdheden dezelfde maatregelen te nemen voor steeds terugkerende of lang van tevoren aangekondigde evenementen (bijvoorbeeld de jaarlijkse dodenherdenking op de Dam of de viering van Koningsdag). Het is aangewezen in dergelijke gevallen – voor zover mogelijk – gebruik te maken van de voorzieningen in een APV of een speciale gemeentelijke verordening of ze daarin zo nodig te treffen. Voor maatregelen die geen grondslag kunnen vinden in een gemeentelijke verordening biedt de noodverordening soms, maar niet steeds uitkomst. Denk aan de mogelijkheid om bij deze gelegenheden preventief te fouilleren. Indien deze bevoegdheid in de praktijk noodzakelijk is, dient de formele wetgever te dienen aanzien zijn verantwoordelijkheid te nemen.³⁴⁴ Zie over de bestaande mogelijkheden voor preventieve fouillering paragraaf 2.3.3.

6.2.3 Noodverordening of noodbevel?

In de praktijk zien we dat bij bezoeken van hoogwaardigheidsbekleders noodverordeningen worden gebruikt. Dit is begrijpelijk vanwege de aard van de getroffen maatregelen (veelal gaat het om algemeen verbindende veiligheidsvoorschriften) en omdat er doorgaans vooraf voldoende tijd is om een noodverordening op te stellen en bekend te maken. Het gebruik van een noodverordening is dan aangewezen. Zie hierover paragraaf 2.2.3.

6.3 Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid

In deze paragraaf toetsen we de voorschriften uit de noodrechtpraktijk die worden uitgevaardigd bij het bezoek van hoogwaardigheidsbekleders op hun juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid. Daarvoor hebben we de noodverordeningen van de gemeenten Oost-Gelre (mei 2014), Oude IJsselstreek (mei 2014), Graft-De Rijp (april 2014), Amstelveen (april 2014), Den

³⁴⁴ Zie hierover uitgebreid: A.J. Wierenga, 'Beveiliging staatshoofd weinig royaal: Van koninklijke noodverordeningen en noodbevelen', *NJB* 2012/711, p. 792-799.

Haag (maart 2014), Amsterdam (april 2012), Maastricht (april 2012) en Franekeradeel (mei 2011) samengevoegd om als basis te dienen voor de analyse. In dit hoofdstuk is ervoor gekozen om de voorschriften uit slechts een selectie van de noodverordeningen aan de basis te leggen van de analyse. Reden hiervoor is dat in de periode 2010 tot en met 2014 een zekere (uniforme) ontwikkeling valt waar te nemen in de voorschriften die worden uitgevaardigd door de burgemeesters in geval van een bezoek van hoogwaardigheidsbekleders. De hier gehanteerde selectie van voorschriften representeert de meeste actuele praktijk en geeft een voor het doel van dit onderzoek voldoende volledig beeld van de verschillende maatregelen die in deze situatie gebruikt worden. Overigens zullen de voorschriften die zodanig situatief van aard zijn dat ze zich niet lenen voor algemene (herhaalde) toepassing niet in de analyse worden betrokken. Toekomstig gebruik daarvan ligt niet in de rede en dergelijke voorschriften horen mede met het oog daarop niet thuis in de best practices.

De voorschriften zijn gerangschikt naar doel. Eerst komen aan bod de voorschriften die het doel hebben de openbare orde te handhaven (A.1 t/m A.51). Vervolgens de voorschriften die de werkzaamheden faciliteren (B.1 en B.2) en ten derde de voorschriften die de uitvoering van het noodbevel of de noodverordening moeten faciliteren (C.1 t/m C.10).

De naar hun doel gerangschikte voorschriften worden onderworpen aan het relevante deel van het toetsingskader. Daarbij kunnen de volgende vragen de revue passeren. (1) Is de gebruikte maatregel geschikt om de noodsituatie per direct aan te pakken? (2) Voldoen de voorschriften aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit? (3) Maken de voorschriften inbreuk op grondrechten? (4) Gaat het om een kortdurende maatregel? (5) Richt het voorschrift zich tot de juiste normadressaat? Daarnaast is er steeds aandacht voor de praktische handhaafbaarheid van de voorschriften: zijn de voorschriften eenduidig en begrijpelijk geformuleerd en zijn ze niet onnodig of overbodig?

A Voorschriften ter handhaving van de openbare orde

Gebiedsverboden

- 1 Het is eenieder verboden zich op [datum en tijdstip] te bevinden binnen in [het gebied].
- 2 Op [datum en tijd] tot [datum en tijd] of zoveel eerder als het bevoegd gezag besluit, is het verboden zich te begeven in [het gebied].
- 3 Het is verboden zich te bevinden op of aan de openbare weg gelegen in [het gebied] dan wel dit [gebied] te betreden.
- 4 Het is op [datum en tijdstip] verboden³⁴⁵ zich binnen [het gebied] te bevinden op een openbare weg, op een openbaar water, alsmede in het gebied gelegen gebouwen.
- 5 Het is verboden om plaats te nemen op een balkon, loggia of dak- (terras) dat direct zicht geeft op [het gebied].
- 6 Het is eenieder verboden om gedurende het van kracht zijn van deze Koningsdagverordening, in [het gebied] en in de tijdsperiode vanaf [datum en tijd] tot en met het moment dat deze Koningsdagverordening wordt ingetrokken om³⁴⁶ zich te bevinden op het dak van een gebouw dat is gelegen in [het gebied].

Verwijdergeboden

- 7 In [het gebied] is eenieder verplicht op een daartoe strekkend bevel, gegeven door of namens de burgemeester, terstond zich te verwijderen in de aangewezen richting.
- 8 Het is eenieder op [datum en tijdstip] verplicht, op een daartoe strekkend bevel, gegeven door of namens de burgemeester, terstond zich te verwijderen en zich verwijderd te doen houden, in de aangewezen richting.

345 Of: 'Gedurende [datum en tijdstip] is het verboden'.

346 Of: 'met meer dan 8 personen op een [balkon] te staan van een woning. Het totale gewicht van alle personen en voorwerpen die gelijktijdig op een [balkon] staan mag te allen tijde niet meer dan 640 kg bedragen'.

- 9 Eenieder die zich bevindt op of aan een openbare weg en de daaraan gelegen private terreinen, gelegen in [het gebied] dan wel op of in een in de openlucht gelegen deel van een gebouw dat uitzicht geeft op de locaties waar de deelnemers aan het bezoek verblijven of vergaderen, is verplicht zich op eerste vordering van de politie te verwijderen dan wel zich verwijderd te houden van (een) door de politie aangegeven plaats(en) en weg(en).
- 10 Eenieder kan, op aanwijzing door of namens de burgemeester, worden verplicht een toegangsroute richting [het gebied] niet verder te vervolgen.
- 11 Een persoon die zich bevindt in [het gebied] is verplicht, indien de handhaving van de openbare orde dit naar mijn oordeel³⁴⁷ noodzakelijk maakt, zich op mijn eerste vordering te verwijderen uit [het gebied] in een door mij aangegeven richting en langs een door mij aangegeven route en zich verwijderd te houden tot en met het moment dat de Koningsdagverordening door mij wordt ingetrokken.
- 12 Personen en/of groepen van personen waarvan, op basis van gedragingen en/of handelingen uit het verleden, redelijkerwijs het vermoeden bestaat dat ze in [het gebied]³⁴⁸ de openbare orde zullen verstoren, dienen zich op eerste aanzeggen van de burgemeester te verwijderen uit [het gebied].

Uitzondering

- 13 Het [verbod] geldt niet voor degene die:
 - a in [het gebied] werkzaam is en door de politie geaccrediteerd is om [het gebied] te betreden;
 - b in het rechtmatig bezit is van een uiterlijk kenteken (badge) dat door een bij het bezoek betrokken overheidsinstantie is verstrekt aan een deelnemer aan het in de aanhef bedoelde bezoek, alsmede aan een persoon die uit hoofde van zijn beroep in verband met het in de aanhef bedoelde bezoek ter plaatse werkzaamheden dient te verrichten dan wel aanwezig dient te zijn.

347 Het gaat hier om het oordeel van de burgemeester.

348 Soms toevoeging: 'op de weg of een openbare plaats'.

- 14 Het [verbod] geldt niet voor personen die een accreditatiepas van de organisatie van de Conventie hebben ontvangen en de hulpdiensten van de overheid. Personen die beschikken over een accreditatie zijn verplicht deze op eerste vordering, tezamen met een geldig identiteitsbewijs, te tonen aan de met toezicht en handhaving van deze verordening belaste ambtenaren van politie.
- 15 Het [verbod] is niet van toepassing indien het bevoegd gezag (algemeen commandant van Politie bij mandaat) daar in spoedeisende situaties of calamiteiten opdracht voor geeft.
- 16 Het [verbod] geldt niet voor personen die in [het gebied] woonachtig zijn, personeel van in [het gebied] gevestigde bedrijven alsmede van tevoren bij de politie aangemelde gasten van deze bewoners. Deze personen dienen zich te identificeren met een geldig identiteitsbewijs.
- 17 Door of namens de burgemeester kan ontheffing worden verleend van het [verbod].
- 18 Het verbod geldt niet:
 - a voor leden van de Koninklijke familie;
 - b voor personen die deel uitmaken van de hofhouding;
 - c in geval van een calamiteit, en onder begeleiding van de politie, voor hulpverleners die paraat staan buiten veiligheidsring 2, zoals brandweer, MQR Teams, GHOR, EHBO/Rode Kruis, alsmede de noodzakelijke vertegenwoordigers van nutsvoorzieningen;
 - d voor personen die beschikken over een accreditatiepolsband en een geldig identiteitsbewijs. Kinderen tot 14 jaar hoeven alleen te beschikken over een accreditatiepolsband en dienen te worden begeleid door minimaal één volwassene die voldoet aan het gestelde in deze bepaling.
- 19 Het [gebod] geldt niet voor personen die een accreditatiepas van de organisatie van de Conventie hebben ontvangen en de hulpdiensten van de overheid.

Analyse

De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit schrijven voor dat de voorschriften niet ingrijpender of beperkender mogen zijn dan in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is. Voorop staat dat bovenstaande gebiedsverbo-

den en verwijdergeboden ingrijpen op de bewegingsvrijheid, die als grondrecht in het EVRM wordt gewaarborgd. Bij de beperking van grondrechten is grote terughoudendheid geboden. Daarbij dient steeds oog te zijn voor de noodzaak van de beperking.

Het hangt af van de omstandigheden van het geval of een dergelijk gebiedsverbod of verwijdergebod noodzakelijk is. De (dreigende) wanordelijkheden als gevolg van een bezoek van hoogwaardigheidsbekleders houden doorgaans verband met de aanwezigheid van een grote groep van personen in een bepaald gebied. Denk aan de opening van een museum of de nationale dodenherdenking. In dat kader valt er veel voor te zeggen dat een gebiedsverbod voor bepaalde delen van de gemeente, zoals bepaalde routes of openbare gebouwen, of een verwijdergebod noodzakelijk is om de veiligheid van de aanwezigen te garanderen. Van belang is dat het in het noodvoorschrift aangewezen gebied niet groter mag zijn dan noodzakelijk. Het moet gaan om het aanwijzen van een zodanig gebied dat daarmee daadwerkelijk wordt bijgedragen aan het voorkomen of beëindigen van ernstige wanordelijkheden of gevaar.

Zoals al even is aangestipt, vormen bovenstaande gebiedsverboden en verwijdergeboden een beperking van de bewegingsvrijheid van de burger. Het is burgers immers niet meer toegestaan zich vrijelijk te verplaatsen binnen het grondgebied van de Staat. Het recht op bewegingsvrijheid wordt beschermd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. De opgenomen beperking in een noodverordening dient in overeenstemming te zijn met de beperkings-systematiek van het EVRM. In paragraaf 2.3.3 is geconcludeerd dat een in een noodverordening voorkomende beperking op een verdragsrechtelijk beschermd grondrecht kan worden aangemerkt als een beperking die is voorzien bij wet. Daarnaast moet de beperking voldoen aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Aan deze eisen kan worden voldaan als de maatregel behoorlijk wordt bekendgemaakt waardoor personen tot wie de voorschriften zich richten daarvan in redelijkheid op de hoogte kunnen zijn. Voorts moet de beperking in het belang zijn van een van de daar genoemde legitieme doelen. Een noodzakelijke beperking van de bewegingsvrijheid ter handhaving van de openbare orde is in een democratische samenleving goed denkbaar indien de aanwezigheid van personen in het gebied verband houdt met de (dreigende) wanordelijkheden. De concrete omstandigheden van het geval zullen echter steeds ten grondslag moeten liggen aan de vraag of een beperking op de bewegingsvrijheid gerechtvaardigd is. Dit zal per bezoek van hoogwaardigheidsbekleders beoordeeld moeten worden.

In het kader van de praktische handhaafbaarheid wordt gekeken naar de for-

muling van de voorschriften. De voorschriften dienen voldoende eenduidig en begrijpelijk te zijn geformuleerd. Het valt op dat per noodverordening verschillende formuleringen worden gebruikt voor hetzelfde doel. Zo wordt het aanwezig zijn binnen het gebied met verschillende termen aangeduid: ‘zich begeven’, ‘betreden’ of ‘plaats (te) nemen’. Die termen omvatten alle drie het aanwezig zijn in het gebied. ‘Betreden’ kan echter opgevat worden als in het gebied ‘van buiten naar binnen gaan’. Bij ‘zich begeven’ geldt dat ook in zekere zin. Deze notie is relevant omdat de gekozen termen voor zo min mogelijk discussie op straat (met de politie) moet zorgen.

In de praktijk wordt soms geworsteld met de juiste terminologische keuze en er wordt hier ook niet altijd goed over nagedacht.³⁴⁹ Op de vraag of de term ‘aanwezig zijn’ niet een duidelijk en dekkend alternatief voor de verschillende (en soms gedateerde) aanduidingen is, wordt vanuit de praktijk positief gereageerd.³⁵⁰ Voorschriften A.1 t/m A.4 zijn indachtig de bovenstaande opmerkingen met enige tekstuele aanpassingen overgenomen onder voorschrift A van de best practices.

Voor zover voorschriften A.5 en A.6 het gebruik van balkons, loggia's, daken en dakterrassen van woningen reguleert, beperken zij het privacy- en huisrecht, neergelegd in artikel 10 respectievelijk artikel 12 Gw. Noodvoorschriften mogen in beginsel geen inbreuk of beperking maken op deze grondrechten indien er geen acuut levensgevaar bestaat (zie paragraaf 2.3.3). De voorschriften kunnen het toetsingskader dan ook niet doorstaan.

De voorschriften onder A.7 en A.8 houden een verwijdergebod in, dat op een daartoe strekkend bevel door of namens de burgemeester gegeven kan worden. Voor wat betreft het zinsdeel ‘door of namens de burgemeester’ komt het voorschrift in strijd met het mandaat- en delegatieverbod (zie paragraaf 2.3.5). Daarnaast impliceert het voorschrift de toekenning van een verwijderbevelsbevoegdheid aan de politie. Noodvoorschriften kunnen geen grondslag vormen om nieuwe bevoegdheden voor de politie in het leven te roepen (zie paragraaf 2.3.5). Tegen dezelfde bezwaren lopen we aan bij de voorschriften onder A.9 en A.10: naast het gegeven dat de politie een verwijderbevelsbevoegdheid toekomt, laat de zinsnede ‘op eerste vordering van de politie’ en ‘door de politie aangegeven plaatsen en wegen’ beleids- dan wel beoordelingsvrijheid over aan de politie. Dat is in strijd met het mandaat- en delegatieverbod (zie paragraaf 2.3.5).

349 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2.

350 O.a. interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

Voorschrift A.11 ziet op de mogelijkheid voor de burgemeester om ad hoc in een toekomstige situatie een verwijdergebod te gelasten. In dat kader merken wij op dat dergelijke omslachtige constructies (een voorwaardelijk verwijdergebod in een noodverordening) vermeden kunnen worden, door een noodbevel met die strekking achter de hand te houden.

Bij de handhaving van voorschrift A.12 moet de politie beoordelen in hoeverre iemand de ‘openbare orde zal verstoren’ en daaraan de gevolgtrekking van een verwijdergebod verbinden. Dergelijke vage, open termen die interpretatie behoeven – beoordelingsvrijheid laten – zijn in strijd met het delegatie- en mandaatverbod.

Ten aanzien van het verschil in gebruik van een gebiedsverbod en een verwijdergebod, willen wij nog het volgende opmerken. Het gebruik van een verbod in een noodverordening verdient in beginsel de voorkeur. Het idee kan ontstaan dat een gebod steeds dient te worden aangezegd, terwijl een verbod sneller een algemeen – en in sommige gevallen bovendien een preventief – effect kan sorteren.³⁵¹ Het gebruik van een verwijdergebod past verder minder goed in een noodverordening. In een noodverordening worden immers algemeen verbindende voorschriften uitgevaardigd voor een abstracte groep personen. Daarbij geldt dat de noodverordening van kracht is zodra zij wordt gepubliceerd. Daarvan kan een preventieve werking uitgaan. Een verwijdergebod is meer aangewezen om concrete personen die aanwezig zijn in het gebied te verwijderen en verwijderd te houden. Hiervoor is een noodbevel een meer geschikt instrument. Het verwijdergebod werkt dan pas op aanzegging. Dit maakt dat het verwijdergebod een meer repressief karakter heeft.³⁵²

Indien de burgemeester een uitzondering op het gebiedsverbod of het verwijdergebod wil maken voor bijvoorbeeld hulpdiensten of voor bewoners, kan hij uit de voeten met een algemene bepaling zoals opgenomen onder C van de best practices. Het loskoppelen van uitzonderingen komt de begrijpelijkheid van de verbods- en gebodsbepalingen ten goede. Daarbij is ook de praktische handhaafbaarheid gebaat. In voorschrift C van de best practices kunnen hulpdiensten en personen die onder de uitzondering moeten vallen – bijvoorbeeld bewoners en degenen aan wie een accreditatie is verleend – nader worden aangeduid. De voorschriften onder A.13 t/m A.19 kunnen voor die nadere concre-

351 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2; interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8.

352 Zie onder andere interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

tisering als inspiratie dienen. Voorts merken wij op dat het uitzonderen van specifieke ambtenaren (bijvoorbeeld de algemeen commandant van de politie) in beginsel niet nodig is. Met de term ‘hulpdiensten’ worden dergelijke ambtenaren al uitgezonderd.

Inherent aan het uitvaardigen van gebiedsverboden en verwijdergeboden is het beschrijven van de locatie waar het voorschrift voor geldt. Voor een zuivere aanduiding van die locatie, is het volgende van belang.³⁵³

Openbare plaatsen zijn terreinen die voor het publiek toegankelijk zijn zonder dat de rechthebbende voorwaarden stelt aan de toegang daarvan.³⁵⁴ Het zijn ‘plaatsen die krachtens bestemming of vast gebruik open staan voor het publiek’.³⁵⁵ Denk aan wegen, pleinen, plantsoenen en parken. In beginsel kan eenieder zich daar bevinden en mag het terrein naar eigen inzicht – uiteraard binnen de grenzen van de wet – gebruikt worden.

Op voor het publiek toegankelijke plaatsen mag eenieder komen met een doel dat verband houdt met de functie van de plaats. Ze staan feitelijk open voor het algemene publiek. Gedacht kan worden aan (delen van) gemeentehuizen, bibliotheken, winkels, cafés, amusementsparken, voetbalstadions, begraafplaatsen en evenementlocaties. Het gebruik van deze plaatsen is doelgebonden en de rechthebbende kan zowel de toegang als het gebruik van de plaats aan voorwaarden verbinden. Denk hierbij aan de eis van een minimumleeftijd of om een toegangsbewijs te kopen. De rechthebbende is op deze plaatsen primair verantwoordelijk voor het reguleren en handhaven van de normale gang van zaken, bijvoorbeeld door het vaststellen van huisregels en het inhuren van beveiligers. Een voorschrift kan gelden op openbare plaatsen, dan wel op voor publiek toegankelijke plaatsen, dan wel op beide plaatsen. Wij adviseren om deze termen afzonderlijk of zo nodig in combinatie met elkaar te hanteren, zie hoofdstuk 3 ‘Algemene aandachtspunten’, onder 14.

353 Zie A.J. Wierenga, ‘Bestuur en openbare orde: Over openbare orde, de bevoegdheidsverdeling bij de handhaving daarvan en ordebevelen onder de Algemene wet bestuursrecht’, in: A.J. Wierenga, A.E. van Rooij & B.W.A. Jue Volker, *Openbare-orde-recht in ontwikkeling*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 18-19. De hierna volgende schets van de ‘plaats-begrippen’ is uitgebreid uitgewerkt in §7.4.1.3 van L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

354 Wel kunnen er voorwaarden aan het gebruik van de plaats zijn verbonden, zoals het aangelijnd houden van de hond of een verbod op open vuur.

355 Art. 1 lid 1 Wet openbare manifestaties.

Verboden voorwerpen

Aanwezigheid (motor)voertuigen

- 20 Het is verboden op [datum en tijdstip] zich met een motorvoertuig te bevinden in [het gebied] of daar motorvoertuigen achter te laten, met uitzondering van geaccrediteerde voertuigen.
- 21 Het is eenieder verboden op [datum en tijdstip] in [het gebied] in de openbare ruimte op afstand bestuurbare of programmeerbare vlieg-, voer-, vaartuigen of andere objecten te besturen, voorhanden te hebben of te laten vliegen/varen/rijden.

Analyse

Voorschrift A.20 verbiedt het parkeren en aanwezig zijn met een (motor)voertuig in het gebied. Voor voorzienbare situaties kan gebruikgemaakt worden van een regeling in de APV op grond waarvan de burgemeester of het college de bevoegdheid krijgt/heeft om naar tijd en plaats beperkte parkeerverboden af te kondigen.³⁵⁶ Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin een bezoek van Hare Majesteit koningin Máxima aan de gemeente al langer op de agenda staat, waarbij ruim van tevoren extra veiligheidsmaatregelen kunnen (en moeten) worden getroffen.

Daarnaast bevatten de Wegenverkeerswet 1994 (WVW), het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV) en het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) de nodige bevoegdheden om maatregelen te treffen op grond waarvan motorvoertuigen kunnen worden geweerd en eventueel kunnen worden verwijderd.³⁵⁷

Ten aanzien van voertuigen die de burgemeester wil uitzonderen van het verbod, bevelen wij aan deze aan te duiden in een apart artikel(lid). Dit komt de begrijpelijkheid ten goede (te meer indien de lijst van voertuigen groter wordt), waarbij de praktische handhaafbaarheid weer is gebaat.

356 (Toepassing van) een regeling in de APV is zeker wenselijk voor voorzienbare, zich structureel aandienende situaties, bijvoorbeeld evenementen.

357 Zie bijv. artikelen 24-26, 82 RVV, artikelen 5, 6 en 170 e.v. WVW, artikel 34 e.v. BABW. Vgl. M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 109-111.

Voorschrift A.21 is overgenomen in de best practices onder B met enige tekstuele aanpassingen. Zo is de term ‘andere objecten’ te onbepaald en voldoet hij niet aan het bepaaldheidsgebod en voorzienbaarheidseis zoals die voortvloeit uit het EVRM. ‘Openbare ruimte’ is ook weggelaten, nu die term ondervangen moet worden met de beschrijving van het gebied in het deel: [gebied Y].

Gelaatsbedekkende kleding

22 Het is verboden op of aan de openbare weg, private terreinen dan wel de voor publiek toegankelijke ruimten welke zijn gelegen in [het gebied] zich gemaskerd, vermomd of op enige andere wijze onherkenbaar gemaakt te bevinden of op te houden.

23 Op [datum en tijdstip] is het voor eenieder verboden om binnen [het gebied] bivakmutsen, helmen, sjaals of andere middelen voor handen te hebben, te dragen of te gebruiken met het kennelijke doel om herkenning te bemoeilijken.

Analyse

De voorschriften onder A.22 en A.23 behelzen een kledingvoorschrift. Een dergelijk voorschrift grijpt in op de vrijheid van meningsuiting en de persoonlijke levenssfeer van burgers.³⁵⁸ De bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt gewaarborgd in artikel 10 van de Grondwet. In het toetsingskader is reeds geconcludeerd dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen hierop met noodbevoegdheden een inbreuk gemaakt mag worden (paragraaf 2.3.3). Daarin is besproken dat een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer alleen gerechtvaardigd is indien die inbreuk noodzakelijk is ter afwending van onmiddellijk/ acuut levensgevaar. Bij dat laatste kan men denken aan een verplichte evacuatie bij een overstroming of nadat een bom is gevonden. Bij het verbod op gelaatsbedekkende kleding in het kader van een bezoek van hoogwaardigheidsbekleders, speelt de afwending van acuut levensgevaar niet steeds een rol.

Een dergelijk kledingvoorschrift om identificatie te bevorderen, kan alleen onder zeer bijzondere omstandigheden waarbij de dreiging van acuut levens-

³⁵⁸ *Kamerstukken II 2015/16, 34 349, 3, p. 7.*

gevaar een rol speelt, een basis in een noodverordening vinden.³⁵⁹ Het is denkbaar dat een verbod op gelaatsbedekkende kleding bij ernstige wanordelijkheden een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van zeer bedreigende situaties, door mensen uit de anonimiteit te halen. Daarvoor bestaat echter al een mogelijkheid op grond van artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht juncto artikel 8 Politiewet 2012.³⁶⁰ De politie kan op die grond gelaatsbedekkende kleding laten verwijderen ter identificatie (onder meer het doel dat met de voorschriften A.22 en A.23 wordt nagestreefd). Deze bevoegdheid kan toegepast worden voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietask. Het college van procureurs-generaal heeft in zijn Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht met deze omstandigheden vergelijkbare situaties opgenomen waarbij identificatie gevorderd kan worden ter redelijke uitoefening van de openbare-ordehandhavingstaak van de politie; bijvoorbeeld bij evenementen als voetbalwedstrijden en demonstraties en in geval van rellen of een (dreigende) escalatie.³⁶¹

Alcoholhoudende drank

24 Op [datum en tijdstip] is het voor eenieder verboden om alcoholhoudende dranken voor privégebruik mee te nemen binnen [het gebied].

Analyse

Dit voorschrift voorziet in een verbod op het meenemen van alcoholhoudende dranken voor 'privégebruik'. Daarmee is het bedrijfsmatig vervoeren van alcohol voor de horecaondernemers in het gebied uitgezonderd. Een algemeen verbod op het gebruik van alcohol in de openbare ruimten is doorgaans al opge-

359 In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 'Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding' (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, 3) benadrukt de regering dat voor een algemeen verbod van gelaatsbedekkende kleding onvoldoende grond bestaat, nu er voldoende wettelijke mogelijkheden bestaan om plaats- en functiegebonden gelaatsbedekkende kleding te verbieden. Daarbij verwijst de regering terecht naar de mogelijkheden van de Wet op de identificatieplicht. De regering ziet – overigens te ruime – mogelijkheden om kledingvoorschriften op te nemen in een noodverordening of noodbevel.

360 Het niet voldoen aan de identificatieplicht is strafbaar op grond van artikel 447e Sr.

361 Zie 'Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht', *Stcrt.* 2009/19481.

nomen in de APV, voor (bepaalde delen van) de gemeente. Een alcoholverbod in een noodverordening is alleen van toegevoegde waarde, indien een dergelijk verbod in een APV ontbreekt, of indien het verbod in de APV niet toereikend is en de burgemeester een stringenter verbod wil uitvaardigen.

Een verbod in de APV ziet meestal alleen op het *nuttigen* van alcohol op bepaalde plaatsen. Bovenstaand verbod ziet daarentegen op het *meenemen* van alcohol voor ‘privégebruik’. Het is echter de vraag in hoeverre dit voorschrift als zodanig bijdraagt aan de handhaving van de openbare orde, indien (ter plaatse gekochte) alcohol wel genuttigd mag worden. Wij adviseren indien ernstig gevreesd wordt voor ordeverstoringen door overmatig alcoholgebruik, de consumptie van alcohol aan banden te leggen. Zie voorschrift D van de best practices.³⁶²

Overige verboden voorwerpen

- 25 Het is verboden op of aan de openbare weg, private terreinen dan wel de voor publiek toegankelijke ruimten welke zijn gelegen in [het gebied] voorwerpen of stoffen bij zich te hebben, te dragen, of te vervoeren die kennelijk bestemd zijn of kunnen worden gebruikt om de openbare orde te verstoren dan wel de veiligheid in gevaar te brengen.
- 26 Het is verboden om in [het gebied] voorwerpen of stoffen voorhanden te hebben die aanwezig in dat [gebied] in gevaar kunnen brengen, of met de kennelijke bedoeling om daarmee in [het gebied] de openbare orde te verstoren.

Analyse

De politie moet ter handhaving van voorschriften A.25 en A.26 beoordelen in hoeverre voorwerpen of stoffen een verstoring van de openbare orde vormen of de veiligheid in gevaar kunnen brengen. Dergelijke vage, open termen die interpretatie behoeven – beoordelingsvrijheid laten – staan op gespannen voet met het delegatie- en mandaatverbod (zie paragraaf 2.3.5). Het gebruik van

362 Zie voor een nadere beschouwing over het verbieden van bedrijfsmatige verkoop van alcohol de analyse van voorschriften A.20 en A.21 in hoofdstuk 4 ‘Onvergund en/of onbeheersbaar evenement’.

begrippen als ‘verstoring van de openbare orde’ en ‘de veiligheid in gevaar brengen’ in verbodsbepalingen staat daarnaast ook op gespannen voet met het bepaaldheidsgebod en de voorzienbaarheidseis, zoals die voortvloeit uit het EVRM.³⁶³ Het gebruik van dergelijke voorschriften is daarom niet aanbevelenswaardig.³⁶⁴ Een alternatief is om voorwerpen te concretiseren in het voorschrift. Zie voorschrift E van de best practices voor een voorbeeld.

27 Binnen [het gebied] is eenieder verplicht, op [datum en tijdstip], op een daartoe strekkend bevel, gegeven door of namens de burgemeester, terstond objecten, waaronder steigers, garagedeuren, uitstallingen, bloembakken, balkonmeubilair, uithangborden, reclameborden, vlaggen(stokken), spandoeken, luchtballonnen, vliegers, e.d., die zich op of boven de openbare weg bevinden, tijdelijk te verwijderen.

Analyse

Dit voorschrift is juridisch onhoudbaar. Het voorschrift impliceert (met name met de woorden ‘op een daartoe strekkend bevel, gegeven door of namens de burgemeester’) een aan de politie toegekende bevelsbevoegdheid om bepaalde objecten te verwijderen, hetgeen in strijd komt met de gedachte dat een noodvoorschrift geen grondslag kan bieden om bevoegdheden aan de politie toe te kennen (zie paragraaf 2.3.5). Daarnaast komt het in strijd met het mandaat- en delegatieverbod (zie daarvoor ook paragraaf 2.3.5).

Een alternatief voor dit voorschrift kan gevonden worden in een verbodsbepaling waarin dergelijke objecten worden opgenomen. Zie voorschrift E van de best practices dat daarvoor als basis kan dienen. Daarnaast kan de burgemeester in concrete gevallen waarbij de aanwezigheid van specifieke objecten ordeverstoringen of wanordelijkheden in de hand kan werken, gebruikmaken van zijn lichte bevelsbevoegdheid dan wel zijn noodbevelsbevoegdheid om de verwijdering daarvan te gelasten.

³⁶³ Zie de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007, 131.

³⁶⁴ Dit punt kwam ook aan bod tijdens de expertmeeting, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

Verboden gedragingen

Verstoring openbare orde

28 Het is verboden op of aan de openbare weg, private terreinen dan wel de voor publiek toegankelijke ruimten welke zijn gelegen in [het gebied] zich zodanig te gedragen dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zulks gebeurt om de openbare orde te verstoren of de veiligheid in gevaar te brengen.

Analyse

Het voorschrift onder A.28 verbiedt gedrag dat de openbare orde verstoort of de veiligheid in gevaar brengt. Dergelijke vage, open termen die interpretatie behoeven – beoordelingsvrijheid laten – zijn in strijd met het delegatie- en mandaatverbod (zie paragraaf 2.3.5). Het gebruik van begrippen als ‘openbare veiligheid’ en ‘openbare orde’ in verbodsbepalingen staat daarnaast op gespannen voet met het bepaaldheidsgebod en de voorzienbaarheidseis, zoals die voortvloeit uit het EVRM.³⁶⁵ Van welk gedrag dient de burger zich precies te onthouden en welk gedrag is precies reden om op te treden? Dergelijke voorschriften zijn dan ook om die verschillende redenen onhoudbaar.³⁶⁶

Demonstraties

29 Het is verboden een betoging of vergadering op of aan de openbare weg te houden die gelegen is in [het gebied]. Het [verbod] geldt niet voor het in de noodverordening aangegeven demonstratiegebied.

30 De Algemeen Commandant van de Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden van de Regiopolitie Limburg Zuid, dan wel een door hem aangewezen politiefunctionaris, kan besluiten tot het tijdelijk afsluiten van wegen om eventuele groepen demonstranten uit elkaar te houden.

³⁶⁵ Zie hierover de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007, 131.

³⁶⁶ Dit punt kwam ook aan bod tijdens de expertmeeting, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

Analyse

Voorschrift A.29 behelst een manifestatieverbod. Voorschrift A.30 ziet op het toekennen van een bevoegdheid aan de Algemeen Commandant van de Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden, om gedrag van eventuele demonstranten te reguleren. Noodvoorschriften kunnen geen basis bieden om op deze wijze het gedrag van manifestanten te reguleren: zie daarover uitgebreid hoofdstuk 7 ‘Demonstratie’. Daarin komen ook de bevoegdheden uit de Wet openbare manifestaties aan bod, op grond waarvan manifestaties wel kunnen worden gereguleerd.

Uitingen

- 31 Het is verboden op of aan de openbare weg, private terreinen dan wel de voor publiek toegankelijke ruimten welke zijn gelegen in [het gebied] spandoeken mee te voeren dan wel op te hangen die beledigende teksten uiten die te relateren zijn aan het bezoek.
- 32 Op [datum en tijdstip] is het voor eenieder verboden om racistische, beledigende dan wel aanstootgevende uitingen mee te voeren en/of te roepen.

Analyse

Voorschriften A.31 en A.32 bevatten censuurverboden, hetgeen in strijd komt met het recht op de vrijheid van meningsuiting zoals beschermd in artikel 7 Grondwet. Decentrale regelgevers zijn niet bevoegd beperkingen te stellen aan de inhoud van een meningsuiting. Dergelijke voorschriften kunnen dus geen basis vinden in een noodvoorschrift. Hier zij verder gewezen op de mogelijkheden van repressief strafrechtelijk optreden tegen beledigende uitlatingen op grond van de strafbepalingen opgenomen in Titel XVI, van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht (artikel 261 e.v. Sr).³⁶⁷

³⁶⁷ Zie hierover uitgebreid: J.G. Brouwer & A.E. Schilder, ‘Haatpredikers, openbare orde en het censuurverbod’, *NJB* 2016/11, p. 749-751.

Overige verboden gedragingen

- 33 Het is verboden om te klimmen in of te verblijven in bouwwerken (niet zijnde gebouwen) of te klimmen in gebouwen die zich in [het gebied] bevinden, op [datum en tijdstip].
- 34 Het is niet toegestaan om objecten, die zijn geplaatst ter omheining van [het gebied] zonder toestemming van de organisatie dan wel de hulpdiensten te verplaatsen dan wel daarop of daarin te klimmen.
- 35 Het is eenieder verboden op [datum en tijdstip] in [het gebied] te vliegen, (kite)surfen, zeilvliegen, zwemmen, varen met (al dan niet opblaasbare) vaartuigen, ballonnen of andere objecten op te laten.

Analyse

De voorschriften onder A.33 t/m A.35 kunnen bijdragen aan *crowd management*, waarbij de veiligheid is gebaat. Verder kunnen de voorschriften het toetsingskader doorstaan. Zij zijn opgenomen in de best practices onder F, G en H, zij het met enkele tekstuele aanpassingen.

- 36 Op [datum en tijd] tot [datum en tijd] geldt een ventverbod en een verbod tot het innemen van een standplaats zonder vergunning daartoe van het bevoegde gezag, voor [het gebied].

Analyse

Doorgaans bevat de APV al een bepaling waarin aan het college van B & W de bevoegdheid is verleend om in bepaalde delen van de gemeente het venten aan banden te leggen. De toepassing van deze bevoegdheid verdient voorrang boven het gebruik van een noodvoorschrift. Indien de APV daarin niet voorziet, kan een noodvoorschrift uitkomst bieden. Hetzelfde geldt voor het innemen van standplaatsen. Het voorschrift voor die gevallen is opgenomen onder I van de best practices.

- 37 Voor vaartuigen in de [haven] geldt op [datum en tijd] een verbod om in de haven te varen.
- 38 Het is eenieder verboden om gedurende het van kracht zijn van deze Koningsdagverordening, in [het gebied] en in de tijdsperiode vanaf [datum en tijd] tot en met het moment dat deze Koningsdagverordening wordt ingetrokken glaswerk bij zich te dragen of anderszins voorhanden te hebben.
- 39 Het is eenieder verboden om gedurende het van kracht zijn van deze Koningsdagverordening, in [het gebied] en in de tijdsperiode vanaf [datum en tijd] tot en met het moment dat deze Koningsdagverordening wordt ingetrokken in [het gebied] dan wel in de directe nabijheid daarvan, voorwerpen (met inbegrip van alle vormen van vuurwerk) of stoffen die als wapen gebruikt kunnen worden bij zich te dragen of anderszins voorhanden te hebben.

Analyse

Het voorschrift onder A.37 stuit niet op juridische of praktische problemen, zolang de maatregel een bijdrage levert aan het beperken of voorkomen van ernstige wanordelijkheden. Het voorschrift is met enige tekstuele verbeteringen overgenomen onder voorschrift J van de best practices.

Over voorschrift A.38 merken wij het volgende op. Het verbiedt het bij zich dragen of anderszins voorhanden hebben van glaswerk. Doorgaans bevat de APV ook al een dergelijk verbod. Indien dit verbod ontbreekt, kan een noodverordening voorschrift met die strekking bijdragen aan het beperken of voorkomen van ernstige wanordelijkheden. Het is opgenomen onder voorschrift K van de best practices, zij het dat het voorschrift beknopter is geformuleerd.

Voorschrift A.39 is te onbepaald. Een groot aantal voorwerpen laat zich bedenken als potentieel wapen, hetgeen op gespannen voet staat met het bepaaldheidsgebod en de voorzienbaarheidseis, zoals die voortvloeit uit het EVRM.³⁶⁸ Een alternatief is opgenomen onder voorschrift E van de best practices, waarbij de voorwerpen die de burgemeester wenst te verbieden, nader geconcretiseerd kunnen en moeten worden.

368 Zie de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007, 131.

Veiligheidsmaatregelen / bijzondere bevoegdheden

Preventief fouilleren

- 40 Het [verbod] geldt niet voor personen die beschikken over een door de Minister van Buitenlandse Zaken verleende accreditatie in combinatie met een geldig identiteitsbewijs. Deze personen dienen zich te onderwerpen aan een onderzoek, al dan niet door middel van detectieapparatuur, op de aanwezigheid van voor de openbare orde of veiligheid gevaarlijke voorwerpen.
- 41 Eenieder die zich in [het gebied] begeeft op [tijdstip], dient zich te onderwerpen aan foullering aan kleding en tassen en dergelijke, dan wel een onderzoek aan het voer- of vaartuig, door de politie, wanneer daar naar het oordeel van de politie aanleiding toe is.
- 42 Eenieder die in [het gebied] wordt toegelaten dan wel zich daar reeds bevindt, wordt, indien dit noodzakelijk wordt geacht, eerst gefouilleerd voordat hij/zij toestemming krijgt om het gebied te betreden. Tevens kan zijn/haar vervoermiddel aan een onderzoek onderworpen worden.
- 43 De burgemeester kan de toegang tot [het gebied] weigeren, indien deze niet bereid zijn zich te onderwerpen aan een onderzoek op de aanwezigheid van voor de openbare orde of veiligheid gevaarlijke voorwerpen. Dit geldt tevens voor de vervoersmiddelen waarvan betrokkene(n) zich bedienen.

Identificeren/legitimeren

- 44 Het [verbod] geldt niet voor personen die in [het gebied] woonachtig zijn, personeel van in [het gebied] gevestigde bedrijven alsmede van tevoren bij de politie aangemelde gasten van deze bewoners. Deze personen dienen zich te identificeren met een geldig identiteitsbewijs.

Analyse

Deze voorschriften zien op preventieve fouillering. Deze bepalingen vormen geen nadere uitwerking van de wettelijke regeling voor preventieve fouillering in onvoorziene en spoedeisende situaties uit artikel 174b Gemeentewet; de burgemeester heeft in dit specifieke geval geen veiligheidsrisicogebied aangewezen. Preventieve fouillering op basis van een noodbevoegdheid zelf, vormt een ontoelaatbare inbreuk op het privacyrecht uit artikel 10 Grondwet (zie paragraaf 2.3.3, meer in het bijzonder het kopje 'Preventieve fouillering'). Daar komt nog bij dat de noodbevoegdheden geen wettelijke basis kunnen bieden om (nieuwe) bevoegdheden aan de politie toe te kennen (paragraaf 2.3.5).³⁶⁹ Deze voorschriften zijn dus juridisch onhoudbaar.

Ten aanzien van de verplichte identificatie (voorschrift A.44) kan het volgende worden gezegd. Op grond van artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht juncto artikel 8 van de Politiewet 2012 kan de politie legitimatie vorderen, indien dit voor de uitvoering van de politietaak redelijkerwijs noodzakelijk is. Daaronder vallen ook de in noodsituaties relevante hulpverleningstaak en de handhaving van de openbare orde. Te denken valt aan de situatie waarin de politie moet controleren of personen die toegang tot het gebied wensen, daadwerkelijk de identiteit van een bewoner van het gebied hebben voor wie een uitzondering op het gebiedsverbod geldt.³⁷⁰ Het opnemen van voorschriften waarin burgers verplicht worden zich te identificeren is dan ook onnodig. Daar komt nog bij dat de noodbevoegdheden geen wettelijke basis kunnen bieden om (nieuwe) bevoegdheden aan de politie toe te kennen (paragraaf 2.3.5).

Binnentreden

45 De rechthebbende op een gebouw en/of privaat terrein gelegen in [het gebied] is op eerste vordering van de politie verplicht toe te laten dat de politie, al dan niet in aanwezigheid van veiligheidsdeskundigen, een onderzoek kan instellen naar de aanwezigheid van voorwerpen (waaronder in ieder geval wapens, explosieven en alle vormen

369 Dit wordt onderschreven door het Openbaar Ministerie, zie interview Openbaar Ministerie, arrondissement Oost-Nederland, 19 mei 2016, bijlage 11.

370 Zie 'Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht', *Stcrt.* 2009/19481.

van vuurwerk) die een gevaar voor de veiligheid van de in [het gebied] aanwezige personen kunnen opleveren.

46 De met toezicht en handhaving van deze verordening belaste ambtenaren zijn bevoegd, in verband met de handhaving van deze verordening, al dan niet afgesloten terreinen, ruimten en gebouwen, alsmede woningen, binnen te treden hetgeen geschiedt met inachtneming van de Algemene wet op het binnentreden en de Verordening Binnentreden ter uitvoering noodverordeningen.

47 Het is de eigenaar of gebruiker van het al dan niet afgesloten terrein, ruimte, gebouw of woning, verboden om in verband met de handhaving van deze verordening, de met toezicht en handhaving van deze verordening belaste ambtenaren, de toegang te beletten of te belemmeren.

Analyse

De voorschriften onder A.45 t/m A.47 kennen de bevoegdheid aan de politie toe om binnen te treden in gebouwen, waaronder ook woningen. Ten aanzien van woningen geldt dat binnentreden zonder toestemming van de bewoner een inbreuk maakt op de privacy en het huisrecht, beschermd in artikel 10 en artikel 12 Gw. Een inbreuk op de hier in het geding zijnde grondrechten, kan in een noodbevel of noodverordening slechts gerechtvaardigd zijn in een situatie van acuut levensgevaar. Daarnaast wordt in dit voorschrift een bevoegdheid tot binnentreden toegekend aan hen die met de naleving van de voorschriften van de noodverordening zijn belast en richt het voorschrift zich daarmee niet tot (private) personen. Het toekennen van bevoegdheden aan de handhavers van de verordening kan dus geen grondslag vinden in een noodverordening (zie paragraaf 2.3.5). Voor de bevoegdheden tot binnentreding tijdens noodsituaties zie paragraaf 2.3.3. Deze voorschriften zijn juridisch onhoudbaar.

Sluiten deuren en ramen

48 Binnen [het gebied] is eenieder verplicht, op [datum en tijdstip], op een daartoe strekkend bevel, gegeven door of namens de burgemeester de aan de straatzijde gelegen ramen en deuren van woningen, bedrijven en instellingen tijdelijk gesloten te houden.

Analyse

Het voorschrift onder A.48 is juridisch onhoudbaar. Het impliceert (met name met de woorden ‘op een daartoe strekkend bevel, gegeven door of namens de burgemeester’) een aan de politie toegekende bevelsbevoegdheid om ramen en deuren te laten sluiten, hetgeen in strijd komt met de gedachte dat een noodvoorschrift geen grondslag kan bieden om bevoegdheden aan de politie toe te kennen (zie paragraaf 2.3.5). Daarnaast komt het in strijd met het mandaat- en delegatieverbod (zie daarvoor ook paragraaf 2.3.5).

Cameratoezicht

- 49 In [het gebied] zal ten behoeve van het uitoefenen van toezicht op openbare plaatsen, cameratoezicht worden ingesteld op basis van artikel 3 van de Politiewet 2012, door middel van de plaatsing van duidelijk zichtbare camera's.
- 50 Het is verboden een voorwerp of soortgelijk goed zodanig in de nabijheid van een camera te plaatsen dat daardoor de werking wordt bemoeilijkt of belemmerd.
- 51 Het is voor eenieder verboden om een handeling te verrichten waardoor het maken van beeldmateriaal met een camera die aanwezig is ten behoeve van de uitoefening van toezicht op een openbare plaats ter handhaving van de openbare orde, wordt bemoeilijkt.

Analyse

Bovenstaand voorschrift omzeilt de wettelijke regeling inzake cameratoezicht van artikel 151c Gemeenw. Een formele wet dient echter de basis te vormen voor dergelijk overheidsoptreden, in verband met de inbreuk die daarmee gemaakt wordt op het privacyrecht zoals beschermd in artikel 10 Gw. Artikel 151c Gemeenw kan alleen toegepast worden indien de gemeenteraad bij verordening de bevoegdheid aan de burgemeester heeft toegekend om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Deze bevoegdheid maakt het mogelijk om vast camera-toezicht te gelasten op openbare plaatsen, indien de handhaving van de openbare orde dit noodzakelijk maakt. Sinds 1 juli van dit jaar is het mogelijk om op grond van hetzelfde artikel flexibel cameratoezicht te gelasten.³⁷¹

Het betreft overigens ook geen voorschrift dat zich richt tot de geëigende normadressaat van noodbevoegdheden, waarmee de grenzen van de noodbevoegdheden worden overschreden (zie paragraaf 2.3.5). Het gebruik van noodbevoegdheden om cameratoezicht te gelasten is dus niet de aangewezen weg.

B Voorschriften ter facilitering van werkzaamheden

- 1 De burgemeester kan van het [verbod] ontheffing verlenen aan degene wiens aanwezigheid in [het gebied] naar zijn oordeel dringend is vereist. Deze persoon is verplicht zich desgevraagd door middel van een deugdelijk identiteitsbewijs, zulks ter beoordeling door de politie, te legitimeren.

Gedoogplicht

- 2 De rechthebbende op een gebouw of een gedeelte daarvan dat uitzicht geeft op een locatie waar het bezoek zich bevindt is verplicht toe te laten dat het gebouw of het gedeelte waarvan hij rechthebbende is door de politie wordt betreden en wordt onderzocht op de aanwezigheid van voorwerpen en personen die een bedreiging van de openbare orde kunnen inhouden of een gevaar voor de veiligheid kunnen opleveren.

371 Wet van 23 maart 2016 tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht, *Stb.* 2016, 130.

Analyse

De uitzonderingsbepaling onder B.1 laat ontoelaatbare beoordelingsvrijheid aan de politie (zie paragraaf 2.3.5) doordat er een noodzakelijkheidstoets is ingebouwd, inhoudende dat men niet zonder redelijk doel binnen het gebied aanwezig mag zijn. De beoordeling hiervan wordt vaak aan de politie overgelaten. Aan de politie mag echter geen beoordelingsvrijheid worden toegekend in de zin dat de feitelijke afweging wie het gebied mag betreden aan haar is. Het voorschrift dient aldus sluitend geformuleerd te zijn of moet gepaard gaan met een nadere instructie van de burgemeester. Het verdient dan ook aanbeveling een dergelijke noodzakelijkheidstoets weg te laten, dan wel zodanig in te kaderen dat het de burgemeester is die de daadwerkelijke afwegingen maakt en niet de politie. Daarnaast kan het voorschrift voor problemen zorgen bij de handhaving. Bepaalde personen kunnen zich in het gebied begeven omdat zij menen daarvoor een redelijk doel te hebben. Daarover kan vervolgens discussie met de politie ontstaan, hetgeen onwenselijk is.³⁷²

Naast het feit dat voorschrift B.2 een binnentredingsbevoegdheid toekent aan de politie (hetgeen rechtens ongeoorloofd is, zie paragraaf 2.3.5), stuit het voorschrift ook af op de gebruikte termen ‘bedreiging van de openbare orde [...] of een gevaar voor de veiligheid’. Bij de handhaving van het voorschrift moet de politie beoordelen in hoeverre iemand de openbare orde of veiligheid bedreigt. Dergelijke vage, open termen die interpretatie behoeven – beoordelingsvrijheid laten – zijn in strijd met het delegatie- en mandaatverbod (zie paragraaf 2.3.5).

372 Dit speelde bijvoorbeeld in januari 2012 in een met overstroming bedreigd gebied in de gemeente Ten Boer, waar journalisten met het oog op hun werk meenden dat het gebiedsverbod voor hen niet van toepassing was. Zie A.J. Wierenga, ‘Vrije nieuwsgaring en noodverordening’, te raadplegen via www.openbareorde.nl

C Voorschriften ter facilitering van uitvoering noodbevel/noodverordening

Handhaving voorschriften

- 1 Binnen [het gebied] is eenieder verplicht, op [datum en tijdstip], op een daartoe strekkend bevel, gegeven door of namens de burgemeester handelingen die strijd opleveren met het bepaalde in deze verordening te staken en de gevolgen van deze handelingen te beperken en/of ongedaan te maken.
- 2 De politie is belast met de handhaving van de bepalingen van deze verordening. De politie is bevoegd al die maatregelen te treffen en die bevelen te geven die zij noodzakelijk oordeelt met het oog op de handhaving. Daartoe behoort onder meer het geven van een bevel zich uit het gebied te verwijderen en daarin niet terug te keren dan wel het in beslag nemen van [stoffen en/of voorwerpen].
- 3 De handhaving van de bij deze verordening uitgevaardigde algemeen verbindende voorschriften wordt opgedragen aan de politie.
- 4 De met toezicht en handhaving van deze verordening belaste ambtenaren zijn³⁷³ in ieder geval de ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 141, onderdeel b, van het Wetboek van Strafvordering³⁷⁴.
- 5 De ambtenaren van de politie zijn namens de burgemeester belast en bevoegd het bepaalde in deze verordening uit te voeren en de benodigde aanwijzingen te geven.
- 6 De met toezicht en handhaving van deze verordening belaste ambtenaren zijn bevoegd alle maatregelen te treffen en die bevelen te geven en vorderingen te doen die zij noodzakelijk oordelen met het oog op de handhaving van de openbare orde, ter beperking van gevaar voor personen en zaken en ten behoeve van een goede voorbereiding waaronder bijvoorbeeld opbouwwerkzaamheden.

373 Of: 'Met het toezicht op de naleving en handhaving van deze Koningsdagverordening zijn belast'.

374 Of: 'de door de burgemeester van [gemeente] aangewezen toezichthouders'/'de door de burgemeester aangewezen buitengewone opsporingsambtenaren, als bedoeld in artikel 142, 1ste lid onder a, van het Wetboek van Strafvordering'/'de militairen van de Koninklijke Marechaussee, als bedoeld in artikel 141, onderdeel c, van het Wetboek van Strafvordering'.

Opvolgen aanwijzingen

- 7 Eenieder is verplicht de aanwijzingen, door of namens de burgemeester op grond van deze verordening gegeven, stipt en terstond op te volgen.
- 8 Eenieder is verplicht de bevelen of vorderingen, door met toezicht en handhaving van deze verordening belaste ambtenaren op grond van deze verordening gegeven, stipt op te volgen.
- 9 Bij constatering van een overtreding van het [verbod] kunnen de met toezicht en handhaving van deze verordening belaste ambtenaren, alle vorderingen en bevelen geven ter handhaving van dit [verbod].
- 10 Bij constatering van een overtreding van het [verbod] kunnen de in deze verordening met toezicht en handhaving van deze verordening belaste ambtenaren, vorderen tot verwijdering van [voorwerpen of objecten] dan wel het stopzetten van het verrichten van [handelingen].

Analyse

Bovenstaande voorschriften onder C.1 t/m C.10 zijn alle op verschillende gronden onhoudbaar of onnodig. In bovenstaande voorschriften wordt de politie onder meer belast met de handhaving van de noodverordening en worden burgers verplicht de voorschriften na te leven. Dat hoeft niet: op grond van de Politiewet 2012 is de politie al belast met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Daaronder valt ook de handhaving van noodverordeningen; noodverordeningen zijn bedoeld om de handhaving van de rechtsorde door de politie te faciliteren. De politie staat onder het gezag van de burgemeester bij de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, in welk kader hij daartoe de nodige aanwijzingen kan geven (zie paragraaf 2.3.5).

De voorschriften waarin de politie de bevoegdheid krijgt alle of de nodige bevelen/aanwijzingen te geven ter handhaving van de openbare orde, stuiten op de notie dat aan de politie geen bevoegdheden mogen worden toegekend in noodvoorschriften (zie paragraaf 2.3.5).

6.4 Best practices

6.4.1 Algemene aandachtspunten

Zie hoofdstuk 3.

Pas nooit zonder meer een van deze best practices toe, maar houd altijd rekening met de concrete situatie en de bijzondere omstandigheden van het geval.

6.4.2 Bijzondere aandachtspunten

In het kader van de legaliteitsvraag is bij het gebruik van noodbevoegdheden bij een bezoek van hoogwaardigheidsbekleders van belang om in ieder geval de reguliere bevoegdheden uit de APV te verkennen.

Wat niet kan:

Het opnemen van voorschriften die de bevoegdheid tot preventief fouilleren, binnentreden in woningen of het vorderen van legitimatie toekennen aan de politie.

Zie ook de best practices bij hoofdstuk 4 ‘Onvergund en/of onbeheersbaar evenement’.

6.4.3 Voorschriften

Doel: algemeen gebiedsverbod

A Het is eenieder verboden in [gebied Y³⁷⁵] aanwezig te zijn.³⁷⁶

³⁷⁵ Zie voor mogelijke omschrijvingen van [gebied Y] hoofdstuk 3, ‘Algemene aandachtspunten’, onder 14.

³⁷⁶ Geef indien mogelijk de geldingsduur van het voorschrift aan, zie hoofdstuk 3, ‘Algemene aandachtspunten’, onder 13.

Doel: verbod op bestuurbare of programmeerbare vlieg-, voer- en vaartuigen

- B Het is eenieder verboden op [tijdstip X] in [gebied Y] op afstand bestuurbare of programmeerbare vlieg-, voer-, vaartuigen te besturen, voorhanden te hebben of te laten vliegen/varen/rijden.

Doel: uitzondering van verbods- en gebodsbepalingen

- C Bovenstaande (verboden/geboden³⁷⁷) gelden niet voor hulpdiensten en voor door de burgemeester aangewezen personen.³⁷⁸

Doel: verbod op gedragingen, voorwerpen of stoffen

Alcoholhoudende dranken

- D Het is verboden alcoholhoudende drank bij zich te hebben of te nuttigen (en te verkopen of te schenken) in [gebied Y].

Andere specifieke voorwerpen of stoffen

- E Het is eenieder verboden [specifiek omschreven voorwerpen of stoffen waarmee de openbare orde kan worden verstoord] in [gebied Y] bij zich te hebben.

Gedragingen

- F Het is verboden om in bouwwerken te klimmen of daarin aanwezig te zijn of gebouwen te beklimmen in [gebied Y] op [tijdstip X].
- G Het is niet toegestaan om objecten, die zijn geplaatst ter omheining van [gebied Y] zonder toestemming van de organisatie dan wel de hulpdiensten te verplaatsen dan wel daarop of daarin te klimmen.
- H Het is eenieder verboden op [tijdstip X] in [gebied Y] te vliegeren, (kite)surfen, zeilvliegen, zwemmen, varen met (al dan niet opblaasbare) vaartuigen en ballonnen of andere objecten op te laten.
- I Op [tijdstip X] is het verboden om te venten en een standplaats in te nemen zonder de daarvoor vereiste vergunning in [gebied Y].

³⁷⁷ Eventueel nader te duiden.

³⁷⁸ Bijvoorbeeld bewoners van woningen en/of gebruikers van gebouwen kunnen worden uitgezonderd van een gebiedsverbod.

- J Het is eenieder verboden om met een vaartuig te varen op het water gelegen in [gebiedY].
- K Het is eenieder verboden om in [gebiedY] op [tijdstip X] glaswerk bij zich te dragen of anderszins voorhanden te hebben.

Demonstratie

7.1 Inleiding

In de periode van 2010 tot en met 2015 zijn er ten minste 7 noodverordeningen en 8 noodbevelen uitgevaardigd ter voorkoming of beperking van wanordelijkheden bij een (tegen)demonstratie.³⁷⁹ Volgens Loof vormen demonstraties voor burgemeesters en politie een moment van multitasking. De burgemeester en de politie zijn belast met de handhaving van de openbare orde en de verkeersveiligheid rondom demonstraties. Daarbij moet oog zijn voor de bescherming van demonstranten tegen *hostile audiences*. In sommige gevallen kan een demonstratie rekenen op een tegendemonstratie, wat ertoe kan leiden dat de burgemeester en de politie zijn gehouden tot het treffen van voorzorgsmaatregelen. Naast de handhaving van de openbare orde is de politie onder de verantwoordelijkheid van de officier van justitie ook belast met de opsporing van strafbare feiten.³⁸⁰ Het gebeurt niet zelden dat demonstraties uitlopen op gewelddadigheden waardoor de grens tussen de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten vervaagt.

Ondanks dat de Wet openbare manifestaties (Wom) de burgemeester verschillende mogelijkheden biedt om (dreigende) wanordelijkheden bij demonstraties te beteugelen, achten burgemeesters zich soms genoodzaakt noodbevoegdheden te gebruiken. Het gros van de uitgevaardigde noodvoorschriften wordt getroffen ter handhaving van de openbare orde. Ook worden er maatregelen getroffen om de werkzaamheden te faciliteren die gepaard gaan met het bestrijden van de (dreigende) wanordelijkheden als gevolg van een (tegen)demonstratie. Daarbij wordt soms ook een bevoegdheid tot (preventief) fouilleren en binnentreden in gebouwen toegekend aan de politie.

379 We gebruiken in deze analyse de meer gebruikelijke term 'demonstratie' in plaats van de term 'betoging' in de zin van artikel 9 Grondwet en de Wet openbare manifestaties.

380 J.P. Loof, 'Demonstraties van rechtsextremistische groeperingen in Nederland en Duitsland', in: J. van Donselaar & P.R. Rodriques (red.), *Monitor Racisme & Extremisme. Achtste Rapportage*, Amsterdam: Pallas Publications 2008, p. 89-90.

In dit hoofdstuk volgt de analyse van de noodbevels- en noodverordeningsoorschriften aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven toetsingskader. Voor de nadere onderbouwing van de hier gemaakte keuzes zal om die reden met regelmaat naar dat hoofdstuk worden verwezen. Soms leent het toetsingskader zich niet volledig voor toepassing. In dergelijke gevallen zal omwille van de efficiëntie uitsluitend worden ingegaan op de relevante aspecten.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Ten eerste behandelen we in paragraaf 7.2 de legaliteit van de noodverordening c.q. het noodbevel dat naar aanleiding van (een kennisgeving van) een demonstratie is uitgevaardigd. In paragraaf 7.3 toetsen we de voorschriften op de juridische houdbaarheid. Daarbij is steeds oog voor de praktische handhaafbaarheid. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 7.4, waarin de best practices zijn opgenomen.

7.2 Legaliteit

In deze paragraaf gaan we nader in op de legaliteit van de noodverordening of het noodbevel, ingezet bij of ten gevolge van een of meer demonstraties. In paragraaf 7.2.1 kijken we naar de wettelijke toepassingsvoorwaarden voor het uitvaardigen van een noodverordening of noodbevel. In paragraaf 7.2.2 staan wij uitgebreid stil bij de vraag of een regulier of meer specifiek middel ingezet kan worden. In paragraaf 7.2.3 volgt ten slotte een bespreking van de vraag of het gebruik van een noodverordening dan wel een noodbevel is aangewezen.

7.2.1 Situatie- en doelcriterium

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden slechts inzetten bij (de ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden of een ramp. In de praktijk zien we dat het bij de inzet van noodbevoegdheden bij demonstraties doorgaans gaat om (de ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden. Het moet een onmiddellijkheidssituatie betreffen waarbij zich plotsklaps een concreet en actueel gevaar voor aantasting van de openbare orde voordoet of aandient. Indien van een dergelijke situatie sprake is, kunnen noodbevoegdheden evenwel slechts gebruikt worden met inachtneming van de voorrang die de inzet van reguliere en specifieke instrumenten heeft.

7.2.2 Reguliere of specifieke instrumenten

Als is vastgesteld dat zich een noodsituatie aandient waarvoor de wetgever deze bevoegdheden heeft toegekend, mag de burgemeester daarvan nog geen gebruik maken indien reguliere of meer specifieke instrumenten beschikbaar zijn om de noodsituatie te keren. In het geval van (door de grondwet beschermde) demonstraties is daarvoor in het bijzonder het volgende van belang.

De burgemeester dient zich af te vragen of de Wet openbare manifestaties hem niet voldoende bevoegdheden toekent om de (ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden te beteugelen. Die wet is conform de leer van de bijzondere beperkingen een specifieke uitwerking van de mogelijke beperkingen op de in de artikelen 6 en 9 (lid 2) Gw vervatte grondrechten en verdient daarom voorrang boven het gebruik van de noodbevoegdheden.

Krachtens artikel 5 van de Wom kan de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving van een openbare manifestatie de nodige voorwaarden stellen aan een demonstratie. Hij kan zelfs een (preventief) manifestatieverbod uitvaardigen. In de in onze database voorkomende noodverordeningen en noodbevelen stuiten wij geregeld op manifestatieverboden. Dergelijke verboden dienen echter gebaseerd te worden op artikel 5 Wom. Dit geldt ook ten aanzien van voorschriften met betrekking tot de duur en route van de (tegen)demonstratie.³⁸¹

Indien een demonstratie al gaande is, kan de burgemeester op grond van artikel 6 Wom aanvullende aanwijzingen geven aan demonstranten. Daarnaast heeft hij op grond van artikel 7 Wom de bevoegdheid het bevel te geven dat de demonstratie terstond moet worden beëindigd en dat de demonstranten terstond uiteen moeten gaan. Een dergelijk bevel kan volgens de Wom worden gegeven indien het kennisgevingsvereiste is geschonden, er een manifestatieverbod geldt of indien betogers in strijd handelen met een voorschrift, beperking of aanwijzing.³⁸²

381 Rb. Noord-Holland 15 juni 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:4711, AB 2015/369, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda; J.P. Loof, 'Demonstraties van rechtsextremistische groeperingen in Nederland en Duitsland', in: J. van Donselaar & P.R. Rodrigues (red.), *Monitor Racisme & Extremisme. Achtste Rapportage*, Amsterdam: Pallas Publications 2008, p. 94.

382 Het beëindigen van een demonstratie om de enkele reden dat daarvan geen kennisgeving is gegeven is niet aangewezen. Zie B. Roorda & A.J. Wierenga, *Demonstrerende voetbalsupporters: Bevindingen over het handelen van de burgemeester van de gemeente Rotterdam, de officier van justitie en de onder hen ressorterende politie voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de protestmars die voorafging aan de voetbalwedstrijd Feyenoord - Roda JC op zondag 21 februari 2016, op verzoek van de Nationale ombudsman*, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid 2016, te raadplegen op: www.openbareorde.nl.

De hierboven genoemde bevoegdheden uit de artikelen 5 tot en met 7 Wom mogen op grond van artikel 2 Wom uitsluitend worden ingezet ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.³⁸³

De vraag kan spelen of de Wet openbare manifestaties wel voldoende bevoegdheden toekent aan de burgemeester voor het beteugelen van (dreigende) wanordelijkheden ten gevolge van een manifestatie die niet op een openbare, maar op een andere dan openbare plaats – bijvoorbeeld een voor het publiek toegankelijke plaats – wordt gehouden. Denk aan een voor het publiek toegankelijke bijeenkomst van een fascistische groepering die wordt gehouden in een gehuurd zaaltje waardoor er (ernstige) wanordelijkheden te verwachten zijn.

Krachtens artikel 8 Wom kan de burgemeester dergelijke bijeenkomsten beëindigen en de aanwezigen bevelen uiteen te gaan indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vergt. De burgemeester is bij manifestaties op andere dan openbare plaatsen echter – anders dan bij manifestaties op openbare plaatsen – niet bevoegd om voorwaarden te stellen of om een (preventief) verbod op te leggen.³⁸⁴

Brouwer, Schilder en Roorda zijn van mening dat voor de situatie waarin artikel 8 Wom tekortschiet, niet kan worden teruggevallen op de noodbevoegdheden. Zij menen meer in zijn algemeenheid dat de burgemeester geen gebruik kan maken van zijn noodbevoegdheden voor het reguleren van het gedrag van manifestanten. Zij voeren daarbij aan dat de Wet openbare manifestaties als een specifiek en uitputtend wettelijk kader van de regulering van het gedrag van manifestanten moet worden beschouwd. Andere rechtsgeleerden zijn van mening dat het gebruik van noodbevoegdheden niet per definitie is uitgesloten indien de Wet openbare manifestaties onvoldoende soelaas biedt, zolang dat maar met grote terughoudendheid gebeurt.³⁸⁵

Wij zien slechts ruimte voor één zeer uitzonderlijke situatie waarin de noodbevoegdheden in het verlengde van de Wet openbare manifestaties kunnen worden gebruikt. Dat betreft het geval waarin in een zeer gespannen maatschappelijke situatie als ultimum remedium een algemeen manifestatieverbod wenselijk is. Door het gebruik van een noodverordening met een demonstratie-

383 J.P. Loof, 'Demonstraties van rechtsextremistische groeperingen in Nederland en Duitsland', in: J. van Donselaar & P.R. Rodrigues (red.), *Monitor Racisme & Extremisme. Achtste Rapportage*, Amsterdam: Pallas Publications 2008, p. 92.

384 Vgl. artikel 5 met artikel 8 Wom. Artikel 5 expliciteert de bevoegdheid om een verbod op te leggen.

385 B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, 3 juli 2015, p. 237-239. Te vinden via: www.rijksoverheid.nl, zoek op: 'evaluatie wet openbare manifestaties'.

verbod is het dan niet langer noodzakelijk om alle afzonderlijke demonstraties via de systematiek van de Wet openbare manifestaties individueel te verbieden. In de wetshistorie van de Wet openbare manifestaties en de Gemeentewet wordt voor dit bijzondere geval ook door de regering ruimte gezien.³⁸⁶ Wij tekenen hierbij wel aan dat ook dit gebruik van noodbevoegdheden op zeer gespannen voet staat met de beperkingssystematiek.³⁸⁷ De wetgever zou er goed aan doen voor deze noodsituatie een mogelijkheid in de Wet openbare manifestaties te creëren.³⁸⁸

Bij demonstraties op openbare plaatsen zijn er drie situaties van elkaar te onderscheiden. De eerste situatie betreft het geval waarin er wanordelijkheden ontstaan als gevolg van de demonstratie zelf en waarvoor de demonstranten zelf verantwoordelijk zijn. In een dergelijk geval zal de burgemeester zijn bevoegdheden die in de Wet openbare manifestaties zijn neergelegd moeten aanwenden. Dat is ook het geval indien er wanordelijkheden uitgaan van een tegenbetoging. Een tegenbetoging komt namelijk ook de bescherming van artikel 9 Gw toe en valt om die reden net zo goed onder de reikwijdte van de Wet openbare manifestaties.

Dit is echter anders in de tweede situatie, waarbij wanordelijkheden uitgaan van personen die losstaan van een eventuele aanwezige (tegen)betoging en waarbij die collectieve actie niet gekenmerkt kan worden als een (tegen)betoging in de zin van de Wet openbare manifestaties. In een dergelijk geval biedt de Wet openbare manifestaties geen aanknopingspunt voor de burgemeester om op te treden tegen deze *hostile audience*. Daarvoor zal hij te rade moeten gaan bij andere reguliere of specifieke middelen. Indien die tekortschieten, kan de burgemeester zijn noodbevoegdheden aanwenden.

De derde situatie betreft die waarin de spanningen zodanig hoog zijn opgelopen, dat de burgemeester het wenselijk acht een algemeen manifestatieverbod uit te vaardigen. Op grond van de Wet openbare manifestaties is een dergelijk verbod niet mogelijk. Wel kan hij individuele manifestatieverboden uitvaardigen. De burgemeester zou in dit geval een algemeen manifestatieverbod in een noodverordening kunnen afkondigen.

386 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, 3, p. 10; zie ook *Handelingen II* 27 januari 1988, p. 2237; *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, 10, p. 96-99.

387 Ook diverse internationale mensenrechtengremia zijn van mening dat integrale verboden in beginsel disproportioneel zijn omdat zij geen rekening houden met individuele omstandigheden. Zie B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 400-402.

388 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 436-438 en p. 464.

7.2.3 Noodverordening of noodbevel?

Indien de Wet openbare manifestaties onvoldoende mogelijkheden biedt, kan de burgemeester zich in zeer beperkte gevallen genoodzaakt achten gebruik te maken van een noodverordening of een noodbevel. Of het gebruik van een noodverordening dan wel noodbevel is aangewezen, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval.

In de praktijk zien we dat bij demonstraties zowel noodverordeningen als noodbevelen worden ingezet om de wanordelijkheden te beperken of te voorkomen. Er is in elk geval één situatie denkbaar waarbij de inzet van een noodbevel beter op zijn plaats kan zijn dan de inzet van een noodverordening. Dat is het geval indien de maatregel zich moet richten tot een concrete groep ordeverstoorders die niet aangemerkt kan worden als een groep (tegen)demonstranten. Voor de situatie waarin bij een bijzonder gespannen situatie een tijdelijk algeheel demonstratieverbod wordt afgekondigd, ligt het gebruik van een algemeen verbindend voorschrift in een noodverordening voor de hand.

7.3 Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid

In deze paragraaf toetsen we de voorschriften uit de noodrechtpraktijk bij demonstraties op hun juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid. We kiezen in dit hoofdstuk voor een bijzondere behandeling van de voorschriften. Veel van de voorschriften uit de praktijk verbieden demonstraties of leggen beperkingen op aan demonstranten. Die voorschriften zijn alle juridisch onhoudbaar, omdat daarvoor gebruikgemaakt moet worden van de instrumenten uit de Wet openbare manifestaties (zie paragraaf 7.2). We zullen in deze analyse daarom slechts aandacht besteden aan het voorschrift waarin een algeheel manifestatieverbod is opgenomen.

A Algemene demonstratieverboden

- 1 In [het gebied] is het verboden deel te nemen aan een demonstratieve actie.
- 2 Het is eenieder verboden³⁸⁹ te betogen/te demonsteren als bedoeld in de Wet openbare manifestaties.
- 3 Het is eenieder verboden [het gebied] te betreden of aldaar te verblijven met het kennelijke doel deel te nemen aan de [demonstratieve actie] of voor zover het inwoners van [de gemeente] betreft deel te nemen aan de in de aanhef genoemde demonstratieve actie.
- 4 Het is verboden zich met voorwerpen, stoffen, goederen, voertuigen te begeven of te bevinden op de spoorwegen in [de gemeente] met het kennelijke doel deel te nemen aan een demonstratieve actie, dan wel feitelijk daaraan deel te nemen.

Analyse

Bij het behandelen van de legaliteitsvraag is reeds aan de orde gekomen dat individuele manifestatieverboden hun grondslag moeten vinden in artikel 5 Wom. De voorschriften onder A.1 t/m A.4 houden echter algemene (preventieve) manifestatieverboden in. Voor de noodsituaties waar de Wom onvoldoende mogelijkheden biedt om (preventieve) algemene manifestatieverboden uit te vaardigen is onze opvatting dat de burgemeester (zeer terughoudend) gebruik mag maken van zijn noodbevoegdheden. Het verdient de voorkeur om de verbodsbepaling zo beknopt mogelijk op te schrijven. We hebben een voorbeeld onder A van de best practices opgenomen dat geïnspireerd is op bovenstaande voorschriften.

389 Soms toevoeging: 'binnen [het gebied]'.

7.4 Best practices

7.4.1 Algemene aandachtspunten

Zie hoofdstuk 3.

Pas nooit zonder meer een van deze best practices toe, maar houd altijd rekening met de concrete situatie en de bijzondere omstandigheden van het geval.

7.4.2 Bijzondere aandachtspunten

In het kader van de legaliteitsvraag is bij het gebruik van noodbevoegdheden bij demonstraties van belang dat maatregelen om demonstraties of het gedrag van manifestanten te reguleren in beginsel steeds genomen moeten worden op basis van de Wet openbare manifestaties.

7.4.3 Voorschriften

Doel: maatregelen tegen ordeverstoorders (niet zijnde demonstranten)

We verwijzen voor de best practices bij de aanpak van ordeverstoorders naar hoofdstuk 8 ‘Maatschappelijke onrust’. Verder zij erop gewezen dat het verhinderen en verstoren van een demonstratie strafbaar is gesteld in de artikelen 143 en 144 Sr. Strafbaarstelling van dergelijke gedragingen in een noodverordening of noodbevel komt daarom in strijd met de bovengrens (dupliceringsverbod) en is overigens om die reden overbodig.

Doel: algemeen manifestatieverbod

A Het is eenieder verboden in [gebied Y³⁹⁰] te demonstreren / te betogen.

390 Zie voor mogelijke omschrijvingen van [gebied Y] hoofdstuk 3, ‘Algemene aandachtspunten’, onder 14.

Maatschappelijke onrust

8.1 Inleiding

Als gevolg van maatschappelijke of politieke gebeurtenissen kunnen spanningen onder en tussen groepen burgers zo hoog oplopen, dat er ernstige wanordeligheden ontstaan of ernstige vrees daarvoor. In de periode van 2010 tot en met 2015 zijn er om die reden ten minste 9 noodbevelen en 2 noodverordeningen uitgevaardigd naar aanleiding van dergelijke maatschappelijke onrust, anders dan bij demonstraties in de zin van de Wet openbare manifestaties. Het relatief lage aantal uitgevaardigde noodbevelen en noodverordeningen in de categorie maatschappelijke onrust geeft een wat vertekend beeld, omdat dergelijke situaties binnen het kader van dit onderzoek vaak onder een bijzondere categorie vallen (demonstraties, risicovoetbalwedstrijden, bijeenkomst leden van *outlaw motorcycle gangs*).

Het gros van de voorschriften is uitgevaardigd ter handhaving van de openbare orde. Enkele voorschriften faciliteren de uitvoering van het noodbevel of de noodverordening. In dit hoofdstuk volgt de analyse van de voorschriften aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven toetsingskader. Voor de nadere onderbouwing van de hier gemaakte keuzes zal dan ook met regelmaat naar dat hoofdstuk worden verwezen. Soms leent het toetsingskader zich niet volledig voor toepassing. In dergelijke gevallen wordt omwille van de efficiëntie uitsluitend ingegaan op de relevante aspecten.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Ten eerste wordt in paragraaf 8.2 de legaliteit van de noodverordening c.q. het noodbevel dat naar aanleiding van maatschappelijke onrust is uitgevaardigd, behandeld. In paragraaf 8.3 toetsen we de voorschriften op de juridische houdbaarheid. Daarbij is ook steeds oog voor de praktische handhaafbaarheid. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 8.4, waarin de best practices zijn opgenomen.³⁹¹

³⁹¹ Zie voor het volledige overzicht van de in de analyse betrokken noodvoorschriften bijlage 19.

8.2 Legaliteit

In deze paragraaf gaan we nader in op de legaliteit van de noodverordening of het noodbevel ingezet ter voorkoming of ter beperking van ernstige wanordelijkheden bij of ten gevolge van maatschappelijke onrust. In paragraaf 8.2.1 wordt gekeken naar de wettelijke toepassingsvoorwaarden voor het uitvoeren van een noodverordening of noodbevel. In paragraaf 8.2.2 staan wij stil bij de vraag of een regulier of meer specifiek middel ingezet kan worden. In paragraaf 8.2.3 volgt ten slotte een bespreking van de vraag of het gebruik van een noodverordening dan wel een noodbevel is aangewezen.

8.2.1 *Situatie- en doelcriterium*

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden slechts inzetten bij (de ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden of een ramp. In de praktijk gaat het bij maatschappelijke onrust doorgaans om (de ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden. Het moet een onmiddellijkheidssituatie betreffen waarbij zich plotsklaps een concreet en actueel gevaar voor aantasting van de openbare orde voordoet of aandient. Indien van een dergelijke situatie sprake is, kunnen noodbevoegdheden evenwel slechts ingezet worden, indien met reguliere en/of meer specifieke instrumenten het beoogde doel niet kan worden gerealiseerd.

8.2.2 *Reguliere of specifieke instrumenten*

Als is vastgesteld dat zich een noodsituatie aandient waarvoor de wetgever deze bevoegdheden heeft toegekend, mag de burgemeester daarvan nog geen gebruik maken indien reguliere of meer specifieke instrumenten beschikbaar zijn om de noodsituatie te keren. Situaties waarin maatschappelijke onrust is ontstaan, zijn dusdanig verschillend van aard dat steeds per situatie moet worden bekeken of er meer aangewezen bevoegdheden zijn om de noodsituatie te keren.

8.2.3 Noodverordening of noodbevel?

Of het gebruik van een noodverordening dan wel het gebruik van een noodbevel is aangewezen, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. In de praktijk zien we dat bij maatschappelijke onrust zowel noodverordeningen als noodbevelen worden ingezet om de wanordelijkheden te beperken of te voorkomen.³⁹²

Er zijn situaties denkbaar waarvoor de inzet van een noodbevel zich beter leent dan de inzet van een noodverordening. Dat is het geval als het voldoende duidelijk is welke personen verantwoordelijk (zullen) zijn voor de (dreigende) wanordelijkheden. Denk bijvoorbeeld aan bij de politie bekende bewoners van een wijk, verantwoordelijk voor aanhoudende woonoverlast. Alhoewel het gebruik van een noodverordening in beginsel de voorkeur verdient, kan de burgemeester in dergelijke gevallen prima uit de voeten met zijn noodbevelsbevoegdheid.

Indien op voorhand niet precies duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de (dreigende) ernstige verstoring van de openbare orde, en de locatie of (een) bepaald(e) object(en) meer centraal staat, ligt het gebruik van een noodverordening meer voor de hand. Denk aan de ernstige vrees voor wanordelijkheden bij het openen van een asielzoekerscentrum, waarbij groepen mensen te kennen hebben gegeven zich daar te gaan verzamelen om wanorde te creëren (anders dan een demonstratie in de zin van de Wom). In welke getale de relschoppers de straten op zullen gaan, is op voorhand moeilijk te bepalen. Een algemeen verbindend voorschrift, zoals een (preventief) gebiedsverbod in een noodverordening kan dan uitkomst bieden. Een verwijdergebod in een noodbevel, dat steeds individueel of per megafoon dient te worden aangezegd, is meer repressief van aard en verdient om die reden in dat geval niet de voorkeur.

392 Tijdens de expertmeeting wordt erop gewezen dat het aankondigen van een noodmaatregel in sommige situaties juist een uitlokking of uitnodiging kan zijn voor mensen die het niet zo nauw nemen met de regels of de regels op de proef stellen (verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14). Het achter de hand houden van een noodbevel zou aan die bezwaren tegemoet kunnen komen. Aan de andere kant kan van de aankondiging van noodmaatregelen ook een preventieve werking uitgaan. Zie daarover paragraaf 2.2.3.

8.3 Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid

In deze paragraaf toetsen we de voorschriften uit de noodrechtpraktijk bij maatschappelijke onrust op hun juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid. Hiervoor zijn de voorschriften zo veel mogelijk gerangschikt naar doel. Eerst komen de voorschriften die het doel hebben de openbare orde te waarborgen aan de orde (onder A.1 t/m A.15). In de geanalyseerde noodmaatregelen zijn geen voorschriften opgenomen ter facilitering van de werkzaamheden (categorie B). Daarna komt een bespreking van de voorschriften die de uitvoering van het noodbevel of de noodverordening moeten faciliteren (C.1 t/m C.6). Als laatste volgen de overige en/of opvallende voorschriften (D.1 t/m D.4).

De naar hun doel gerangschikte voorschriften worden onderworpen aan het relevante deel van het toetsingskader. Daarbij kunnen de volgende vragen de revue passeren. (1) Is de gebruikte maatregel geschikt om de noodsituatie per direct aan te pakken? (2) Voldoen de voorschriften aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit? (3) Maken de voorschriften inbreuk op grondrechten? (4) Gaat het om een kortdurende maatregel? (5) Richt het voorschrift zich tot de juiste normadressaat? Daarnaast is er steeds aandacht voor de praktische handhaafbaarheid van de voorschriften: zijn de voorschriften eenduidig en begrijpelijk geformuleerd en zijn ze niet onnodig of overbodig?

A Voorschriften ter handhaving van de openbare orde

Binnen de maatregelen ter handhaving van de openbare orde zijn de volgende subcategorieën te herkennen: gebiedsverboden en verwijdergeboden, verboden op bepaalde gedragingen en verboden op bepaalde voorwerpen. De voorschriften worden zo veel mogelijk per subcategorie getoetst. Indien het voorschrift een bijzonder karakter heeft, wordt het individueel beoordeeld. Hieronder volgt een aan de praktijk ontleend representatief en samenvattend overzicht van de voorschriften per subcategorie met bijbehorende analyse.

Gebiedsverboden en verwijdergeboden – A.1 t/m A.4

Gebiedsverboden

- 1 Eenieder³⁹³ dient zich³⁹⁴ onmiddellijk uit [het gebied] te verwijderen en zich verwijderd te houden³⁹⁵.
- 2 Het is eenieder, niet op doorreis, woonachtig of werkzaam in [het gebied], verboden zich in of naar [het gebied] te begeven indien en voor zover hij/zij niet aannemelijk kan maken daartoe een redelijk doel te hebben.
- 3 Het is eenieder verboden zich tussen [tijdstip] op te houden in [het gebied].

Verwijdergeboden

- 4 Eenieder³⁹⁶ dient zich onmiddellijk uit [het gebied] te verwijderen en zich verwijderd te houden. De buurtbewoners van [het gebied] zijn verplicht om op eerste bevel c.q. vordering van de politie in hun woning te blijven.

393 Of: 'al degenen die'. Soms toevoeging: 'die zich binnen [het gebied] op de openbare weg bevindt'/'waarvan op enigerlei wijze vermoed kan worden dat hij/zij betrokken is bij de dreigende confrontatie op [datum], in en rondom [het gebied]'/'die kennelijk de openbare orde zullen verstoren en dat bijvoorbeeld door kleding, uitrusting, gedragingen of door voorwerpen mee te voeren, waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze bedoeld zijn of kunnen worden aangewend om de openbare orde mee te verstoren, of anderszins kenbaar maken, alsmede op een of andere wijze de openbare orde verstoren of dreigen te verstoren'.

394 Of: 'is verplicht'. Soms toevoeging: 'op eerste aanzegging van de politie'/'op eerste bevel cq vordering van de politie'.

395 Soms toevoeging: 'volgens de door de politie te geven aanwijzingen'/'tot [tijdstip] dan wel een nader door de burgemeester te bepalen tijdstip'.

396 Soms toevoeging: 'behoudens de bewoners van de in dit [risicogebied] gelegen woningen (en de gebruikers van de in het gebied gelegen gebouwen)'/'die zich in [het gebied] wil begeven of zich bevindt en daar niet woonachtig is'.

Analyse

Uit het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste volgt dat de voorschriften niet ingrijpender of beperkender mogen zijn dan in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is. Voorop staat dat de hiervoor genoemde gebiedsverboden en verwijdergeboden licht ingrijpen in de bewegingsvrijheid, die als grondrecht in het EVRM wordt gewaarborgd. Bij de beperking van grondrechten is grote terughoudendheid geboden. Daarbij dient steeds oog te zijn voor de noodzaak van de beperking.

Het hangt af van de omstandigheden van het geval of een dergelijk gebiedsverbod of verwijdergebod noodzakelijk is. De (dreigende) wanordelijkheden of de (dreigende) gevaren bij maatschappelijke onrust houden doorgaans verband met de aanwezigheid van een grote groep personen in het risicogebied. Denk aan oplopende spanningen tussen Koerden en Turken in Nederland naar aanleiding van confrontaties tussen het Turkse leger en de PKK in Turkije. Om de gevolgen van die spanningen in zijn geheel te voorkomen, kan een algemeen verbod op aanwezigheid in het risicogebied of een algemeen verwijdergebod uit dat risicogebied noodzakelijk zijn om de (dreigende) gevolgen van de noodsituatie in te perken. In dat licht is het voor de praktische handhaafbaarheid handiger om een gebiedsverbod op te nemen, dan een verwijdergebod te hanteren.

Indien de personen verantwoordelijk voor de (gevreesde) wanordelijkheden aan de hand van een gericht noodbevel uit het gebied geweerd of weggestuurd kunnen worden, kan de maatregel om in een noodverordening een gebied voor *eenieder* af te sluiten de grenzen van de noodzakelijkheid overschrijden. Denk aan de situatie waarin wanordelijkheden ontstaan als gevolg van aanhoudende woonoverlast veroorzaakt door twee bewoners van een huis. Conform het subsidiariteitsvereiste, zou in dat geval het voorschrift zich moeten richten tot de personen die verantwoordelijk zijn voor de wanordelijkheden, in plaats van tot elke burger die zich in dat risicogebied bevindt.

Vaak zijn personen van wie wanordelijkheden worden gevreesd goed te herkennen aan bepaalde kleding of bepaald gedrag (bijvoorbeeld doordat zij de Hitlergroet brengen, vlaggen, spandoeken met leuzen of gelaatsbedekkende kleding dragen). Een voorschrift dat zich alleen tot die specifieke personen richt zal evenwel niet altijd het beoogde doel kunnen bereiken. Bij de beoordeling van de precieze invulling heeft de burgemeester een relatief grote discretionaire bevoegdheid. Verder is van belang dat het in het noodvoorschrift aangewezen gebied niet groter mag zijn dan noodzakelijk. Het moet gaan om het

aanwijzen van een zodanig gebied dat daarmee daadwerkelijk wordt bijgedragen aan het voorkomen of beëindigen van ernstige wanordelijkheden.

Zoals al even is aangestipt, vormen de hiervoor genoemde gebiedsverboden en verwijdergeboden een beperking van de bewegingsvrijheid van de burger. Het is burgers immers niet meer toegestaan zich vrijelijk te verplaatsen binnen het grondgebied van de Staat. Het recht op bewegingsvrijheid wordt beschermd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. De opgenomen beperking in een noodbevel of noodverordening dient in overeenstemming te zijn met de beperkingssystematiek van het EVRM. In paragraaf 2.3.3 is geconcludeerd dat een in een noodbevel of noodverordening voorkomende beperking op een verdragsrechtelijk beschermd grondrecht kan worden aangemerkt als een beperking die is voorzien bij wet. Daarnaast moet de beperking voldoen aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Aan deze eisen kan worden voldaan als de maatregel behoorlijk wordt bekendgemaakt waardoor personen tot wie de voorschriften zich richten daarvan in redelijkheid op de hoogte kunnen zijn. Voorts moet de beperking in het belang zijn van een van de daar genoemde legitieme doelen. Een noodzakelijke beperking van de bewegingsvrijheid ter handhaving van de openbare orde is in een democratische samenleving goed denkbaar indien de aanwezigheid van personen in het gebied verband houdt met de (dreigende) wanordelijkheden. Dit zal eigenlijk altijd zo zijn bij spanningen tussen (grote) groepen personen waardoor er maatschappelijke onrust ontstaat. De concrete omstandigheden van het geval zullen echter steeds ten grondslag moeten liggen aan de vraag of een beperking op de bewegingsvrijheid gerechtvaardigd is. Dit zal dus per situatie waarin maatschappelijke onrust bestaat moeten worden beoordeeld.

De noodvoorschriften onder A.2 en A.4 kennen rechtens ontoelaatbare beoordelvrijheid respectievelijk ongeoorloofd een verwijderbevelsbevoegdheid toe aan de politie (zie paragraaf 2.3.5). Zo is in noodvoorschrift A.2 een noodzakelijkheidstoets ingebouwd, inhoudende dat men niet zonder redelijk doel binnen het gebied aanwezig mag zijn. De beoordeling hiervan wordt vaak aan de politie overgelaten. Aan de politie mag echter geen beoordelvrijheid worden toegekend in de zin dat de feitelijke afweging wie het gebied mag betreden aan haar is. Het voorschrift dient aldus sluitend geformuleerd te zijn of moet gepaard gaan met een nadere instructie van de burgemeester. Het verdient dan ook aanbeveling een dergelijke noodzakelijkheidstoets weg te laten, dan wel zodanig in te kaderen dat het de burgemeester is die de daadwerkelijke afwegingen maakt en niet de politie. Hierbij komt dat het voorschrift voor problemen kan zorgen bij de handhaving. Bepaalde personen kunnen zich

in het gebied begeven omdat zij menen daarvoor een redelijk doel te hebben. Daarover kan vervolgens discussie met de politie ontstaan, hetgeen onwenselijk is.³⁹⁷

In het kader van de praktische handhaafbaarheid wordt gekeken of de voorschriften voldoende eenduidig en begrijpelijk zijn geformuleerd. Het valt op dat per noodbevel of noodverordening verschillende formuleringen worden gebruikt voor hetzelfde doel. Zo wordt het aanwezig zijn binnen het gebied met verschillende termen aangeduid: ‘(zich) ophouden’ of ‘zich begeven’. De term (zich) ophouden omvat het aanwezig zijn in het gebied. Bij ‘zich begeven’ is dit minder evident. Die term kan opgevat worden als in het gebied ‘van buiten naar binnen gaan’. De term ‘ophouden’ kan suggereren dat daaronder niet het zich voortbewegen in het gebied wordt verstaan.³⁹⁸ De praktijk heeft aangegeven soms te worstelen met de juiste terminologische keuze en hier ook niet altijd goed over nagedacht te hebben.³⁹⁹ Op de vraag of de term ‘aanwezig zijn’ niet een duidelijk en dekkend alternatief voor de verschillende (en soms gedateerde) aanduidingen is, wordt vanuit de praktijk positief gereageerd.⁴⁰⁰

Ten aanzien van het verschil in gebruik van een gebiedsverbod en een verwijdergebod, verdient het gebruik van een verbod in een noodverordening in beginsel de voorkeur. Het idee kan ontstaan dat een gebod steeds dient te worden aangezegd, terwijl een verbod sneller een algemeen – en in sommige gevallen bovendien een preventief – effect kan sorteren.⁴⁰¹ Het gebruik van een verwijdergebod past verder minder goed in een noodverordening. In een noodverordening worden immers algemeen verbindende voorschriften uitgevaardigd voor een abstracte groep personen. Daarbij geldt dat de noodverordening van kracht is zodra zij wordt gepubliceerd. Daarvan kan een preventieve werking uitgaan. Een verwijdergebod is meer aangewezen om concrete personen die

397 Dit speelde bijvoorbeeld in januari 2012 in een met overstroming bedreigd gebied in de gemeente Ten Boer, waar journalisten met het oog op hun werk meenden dat het gebiedsverbod voor hen niet van toepassing was. Zie A.J. Wierenga, ‘Vrije nieuwsgaring en noodverordening’, te raadplegen via www.openbareorde.nl

398 Daarnaast wordt de term ‘ophouden’ in de praktijk ook wel als ouderwets ervaren, zie bijv. interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

399 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2.

400 O.a. interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

401 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2; interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8.

aanwezig zijn in het gebied te verwijderen en verwijderd te houden. Hiervoor is een noodbevel een meer geschikt instrument. Het verwijdergebod werkt dan pas op aanzegging. Dit maakt dat het verwijdergebod een meer repressief karakter heeft.⁴⁰²

Voorbeelden van mogelijke gebiedsverboden en verwijdergeboden zijn opgenomen onder A, B, C en D van de best practices. Voorschrift A.1 is daar opgenomen met een meer algemene strekking. Indien de burgemeester een uitzondering op het gebiedsverbod of het verwijdergebod wil maken voor bijvoorbeeld hulpdiensten of voor bewoners, kan hij uit de voeten met een algemene bepaling zoals opgenomen onder G van de best practices. Wij raden aan uitzonderingen op voorschriften in een aparte bepaling op te nemen ten behoeve van de beknoptheid en begrijpelijkheid van de voorschriften.⁴⁰³

Verboden voorwerpen

Gelaatsbedekkende kleding

- 5 Eenieder met een afgedekt gezicht teneinde herkenning te voorkomen, waarvan op enigerlei wijze kan worden vermoed dat hij/zij deel wil nemen aan de dreigende confrontatie op [datum], in en rondom [het gebied], is verplicht op eerste aanzegging van de politie de gezichtsbedekking, zoals bivakmuts, helm, masker, sjaal, capuchon of andere attributen, af te doen.
- 6 Het is eenieder, voor zover niet rechtstreeks betrokken bij de hulpverlening, verboden zich binnen [het gebied] te begeven gekleed op een wijze die de identificatie door ambtenaren van politie bemoeilijkt of kan bemoeilijken. Hieronder wordt in ieder geval, doch niet limitatief, verstaan het dragen van gelaatsbedekkende kleding, capuchons en/of bivakmutsen.

402 Zie onder andere interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

403 Indien de burgemeester een algemeen gebiedsverbod voor het uitsluitende doel om mensenmassa's te reguleren te ver vinden gaan – maar hij wel een concentratie van publiek wil voorkomen –, kan hij gedragingen die daartoe kunnen leiden, verbieden (eventueel in combinatie met een samenscholingsverbod). Zie de voorschriften E en F van de best practices.

Analyse

De voorschriften onder A.5 en A.6 behelzen (al dan niet verkapt) een kledingvoorschrift. De nadruk van dit voorschrift ligt niet op het verbieden van aanwezigheid binnen een bepaald gebied (A.6), maar op de voorwaarde waaronder het verbod geldt: met gelaatsbedekkende kleding die de identificatie door de politie kan bemoeilijken. Een dergelijk voorschrift kan ingrijpen op de vrijheid van meningsuiting en de persoonlijke levenssfeer van burgers.⁴⁰⁴ De bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt gewaarborgd in artikel 10 van de Grondwet. In het toetsingskader is reeds geconcludeerd dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen hierop met noodbevoegdheden een inbreuk gemaakt mag worden (paragraaf 2.3.3). Daarin is besproken dat een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer alleen gerechtvaardigd is indien die inbreuk noodzakelijk is ter afwending van onmiddellijk/ acuut levensgevaar. Bij dat laatste kan men denken aan een verplichte evacuatie bij een overstroming of nadat een bom is gevonden. Bij het verbod op gelaatsbedekkende kleding in het kader van maatschappelijke onrust, speelt de afwending van acuut levensgevaar niet steeds een rol.

Een dergelijk kledingvoorschrift om identificatie te bevorderen, kan alleen onder zeer bijzondere omstandigheden waarbij de dreiging van acuut levensgevaar een rol speelt, een basis in een noodverordening vinden.⁴⁰⁵ Het is denkbaar dat een verbod op gelaatsbedekkende kleding bij ernstige wanordelijkheden een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van zeer bedreigende situaties, door mensen uit de anonimiteit te halen. Daarvoor bestaat echter al een mogelijkheid op grond van artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht juncto artikel 8 Politiewet 2012.⁴⁰⁶ De politie kan op die grond gelaatsbedekkende kleding laten verwijderen ter identificatie (het doel dat ook met de voorschriften A.5 en A.6 wordt nagestreefd). Deze bevoegdheid kan toegepast worden voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak. Het college van procureurs-generaal heeft in zijn Aanwijzing uitbreiding identificatie-

404 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, 3, p. 7.

405 In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 'Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding' (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 349, 3) benadrukt de regering dat voor een algemeen verbod van gelaatsbedekkende kleding onvoldoende grond bestaat, nu er voldoende wettelijke mogelijkheden bestaan om plaats- en functiegebonden gelaatsbedekkende kleding te verbieden. Daarbij verwijst de regering terecht naar de mogelijkheden van de Wet op de identificatieplicht. De regering ziet – overigens te ruime – mogelijkheden om kledingvoorschriften op te nemen in een noodverordening of noodbevel.

406 Het niet voldoen aan de identificatieplicht is strafbaar op grond van artikel 447e Sr.

plicht situaties opgenomen waarbij identificatie gevorderd kan worden ter redelijke uitoefening van de openbare-ordehandhavingstaak van de politie; bijvoorbeeld bij evenementen als voetbalwedstrijden en demonstraties en in geval van rellen of een (dreigende) escalatie.⁴⁰⁷

Indien de burgemeester voor ogen heeft om personen met dergelijke (gelaatsbedekkende) kleding uit het risicogebied te weren of daaruit te verwijderen, kan hij zich bedienen van de voorschriften onder C en D van de best practices. Daarmee wordt het op zichzelf dragen van de kleding niet verboden, maar de toegang tot het risicogebied voor die mensen die vermoedelijk verantwoordelijk zijn voor de (dreigende) wanordelijkheden. Uit (de constellatie van) de feitelijke omstandigheden zal dan moeten blijken of die mensen onder dit voorschrift vallen. Het dragen van gelaatsbedekkende kleding kan daarvoor evenwel slechts een indicatie zijn. Het is voor de handhaving van een dergelijk voorschrift belangrijk dat heldere en voldoende afgebakende instructies/voorschriften aan de politie worden gegeven, zodat de politie alleen hoeft vast te stellen of een persoon behoort tot de omschreven personen in de verbodsbepaling.

Overige verboden objecten

- 7 Eenieder waarvan op enigerlei wijze vermoed kan worden dat hij/zij betrokken is bij de dreigende confrontatie op [datum], in en rondom [het gebied], die stoffen of goederen bij zich heeft of vervoert waarvan op enigerlei wijze vermoed kan worden dat deze zijn meegebracht om de openbare orde te verstoren, is verplicht deze op eerste aanzegging van de politie over te dragen aan de politie.
- 8 Onverminderd de wet Wapens en Munitie, is het eenieder, voor zover niet rechtstreeks betrokken bij de hulpverlening, verboden zich zonder redelijk doel binnen [het gebied] te begeven in bezit van [verboden voorwerpen].
(Verboden voorwerpen: voorwerpen waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze gebruikt kunnen of zullen worden voor het verstoren van de openbare orde. Hieronder worden in ieder geval, doch niet limitatief verstaan, stokken, stenen, brandbare en brandversnellende middelen, bivakmutsen, honkbalknuppels en vermommingen.)

407 Zie 'Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht', *Stcrt.* 2009/19481.

Analyse

Voorschrift A.7 kent een bevoegdheid toe aan de politie, op grond waarvan de politie de afgifte van bepaalde goederen en stoffen kan vorderen. Het toekennen van bevoegdheden aan de politie in noodmaatregelen is rechtens ongeoorloofd (zie paragraaf 2.3.5). De politie is bij de openbare-ordehandhaving bevoegd tot tijdelijke inbeslagneming van goederen die de openbare orde verstoren.⁴⁰⁸ Die bevoegdheid hoeft derhalve niet in een noodverordening toegekend te worden. Daarnaast moet de politie ter handhaving van het voorschrift beoordelen in hoeverre stoffen of goederen zijn meegebracht om de openbare orde te verstoren. Dergelijke vage, open termen die interpretatie behoeven – beoordelingsvrijheid laten – staan op gespannen voet met het delegatie- en mandaatverbod (zie paragraaf 2.3.5). Het gebruik van begrippen als ‘verstoring van de openbare orde’ in verbodsbepalingen staat daarnaast ook op gespannen voet met het bepaaldheidsgebod en de voorzienbaarheidseis, zoals die voortvloeit uit het EVRM.⁴⁰⁹ Het gebruik van dergelijke voorschriften is daarom niet aanbevelenswaardig.⁴¹⁰ We hebben een eenvoudiger en nader geconcretiseerd verbodsvoorschrift onder F van de best practices opgenomen. Daarin is de mogelijkheid opgenomen de verboden voorwerpen nader te concretiseren, opdat voldaan kan worden aan het bepaaldheidsgebod en de voorzienbaarheidseis.

In het gebiedsverbod onder A.8 is wederom, net als in voorschrift A.2, een noodzakelijkheidstoets ingebouwd, inhoudende dat men niet zonder redelijk doel binnen het gebied aanwezig mag zijn (in bezit van de verboden voorwerpen). De beoordeling hiervan wordt vaak aan de politie overgelaten. Bij de analyse van voorschrift A.2 is reeds gezegd dat aan de politie geen beoordelingsvrijheid mag worden toegekend in de zin dat de feitelijke afweging wie het gebied mag betreden aan haar is (zie paragraaf 2.3.5). Het voorschrift dient aldus sluitend geformuleerd te zijn of moet gepaard gaan met een nadere instructie van de burgemeester. Het verdient dan ook aanbeveling een dergelijke noodzakelijkheidstoets weg te laten, dan wel zodanig in te kaderen dat het de burgemeester is die de daadwerkelijke afwegingen maakt en niet de politie. Hierbij komt dat het voorschrift voor problemen kan zorgen bij de handhaving. Bepaalde personen

408 Deze bevoegdheid wordt gebaseerd op de taakomschrijving van de politie in artikel 3 Politiewet 2012, zie HR 22 februari 1977, *NJ* 1977, 288 (Rode vlag-arrest).

409 Zie de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, *AB* 2007, 131.

410 Dit punt kwam ook aan bod tijdens de expertmeeting, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

kunnen zich in het gebied begeven omdat zij menen daarvoor een redelijk doel te hebben. Daarover kan vervolgens discussie met de politie ontstaan, hetgeen onwenselijk is.⁴¹¹ Voor een gebiedsverbod in combinatie met een uitzondering daarop, zie de voorschriften A en G van de best practices.

Verboden gedragingen

Verstoring openbare orde

- 9 Het is verboden zich binnen [het gebied] zodanig te gedragen dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat dit geschied met het oogmerk om de openbare orde of veiligheid te verstoren of te bedreigen.

Analyse

Het voorschrift onder A.9 verbiedt gedrag dat de openbare orde/de veiligheid bedreigt of verstoort. Dergelijke vage, open termen die interpretatie behoeven – beoordelingsvrijheid laten – zijn in strijd met het delegatie- en mandaatverbod (zie paragraaf 2.3.5). Het gebruik van begrippen als ‘veiligheid’ en ‘openbare orde’ in verbodsbepalingen staat daarnaast op gespannen voet met het bepaaldheidsgebod en de voorzienbaarheidseis, zoals die voortvloeit uit het EVRM.⁴¹² Van welk gedrag dient de burger zich precies te onthouden en welk gedrag is precies reden om op te treden? Dergelijke voorschriften zijn dan ook om die verschillende redenen onhoudbaar.⁴¹³

411 Dit speelde bijvoorbeeld in januari 2012 in een met overstroming bedreigd gebied in de gemeente Ten Boer, waar journalisten met het oog op hun werk meenden dat het gebiedsverbod voor hen niet van toepassing was. Zie A.J. Wierenga, ‘Vrije nieuwsgaring en noodverordening’, te raadplegen via: www.openbareorde.nl.

412 Zie hierover de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007, 131.

413 Dit punt kwam ook aan bod tijdens de expertmeeting, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

Samenschooling

- 10 Het is verboden in [het gebied] deel te nemen aan een samenschooling. Dat wil zeggen zich in groepsverband (met twee of meer personen) in [het gebied] te bevinden.
- 11 Het is eenieder, voor zover niet rechtstreeks betrokken bij de hulpverlening, verboden zich zonder redelijk doel in groepen van vier of meer personen op te houden binnen [het gebied].
- 12 Al degenen die kennelijk behoren tot de groep orde verstorende personen en dat bijvoorbeeld door kleding, uitrusting, gedragingen of anderszins kenbaar maken, zijn verplicht op eerste bevel c.q. voorde- ring van de politie hun samenschooling te beëindigen.

Analyse

Ten aanzien van de voorschriften onder A.10 t/m A.12 kan het volgende worden opgemerkt. Deze voorschriften zien op het tegengaan van samenschoolingen. Het samenschoolingsverbod uit voorschrift A.10 is ruimer geformuleerd dan artikel 186 van het Wetboek van Strafrecht. Daarin is samenschooling bij gelegenheid van een volksoploop verboden na een derde sommatie tot heengaan door of vanwege het bevoegde gezag.⁴¹⁴ Die laatste bepaling ziet vooral op het strafbaar stellen van het niet voldoen aan een verwijderbevel. Er is hier dan ook geen sprake van strijd met de bovengrens.⁴¹⁵ Zie daarover ook paragraaf 2.3.5. Overigens is het ook mogelijk samenschooling strafbaar te stellen in de APV, hetgeen veelvuldig is gebeurd. Het is van belang om in voorkomend geval te bezien of die regeling ook toegepast kan worden. Samenschooling bij gelegenheid van een samenkomst, betoging of vergadering in de zin van de Wom, kan niet bij APV worden verboden. Zie daarvoor de mogelijkheden die de Wom biedt.⁴¹⁶

414 H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Politiebevelen en burgervrijheden', *NJB* 1984/11, p. 321-326.

415 M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 96-97.

416 B. Roorda & A.J. Wierenga, *Demonstrerende voetbalsupporters: Bevindingen over het handelen van de burgemeester van de gemeente Rotterdam, de officier van justitie en de onder hen ressorterende politie voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de protestmars die voorafging aan de voetbalwedstrijd Feyenoord - Roda JC op zondag 21 februari 2016, op verzoek van de Nationale ombudsman*, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid 2016, te raadplegen op: www.openbareorde.nl.

Wat samenscholing in de zin van een noodverordening of noodbevel precies inhoudt, moet wel kenbaar zijn. Een definitiebepaling past niet goed in een noodverordening of noodbevel. Zij moeten immers kort en bondig zijn.⁴¹⁷ Het is daarom aan te bevelen de term ‘samenscholing’ te vervangen door ‘samen met elkaar aanwezig te zijn’, opdat voor de burger direct duidelijk is welk gedrag ongewenst – verboden – is.⁴¹⁸

Voorschrift A.11 bevat een noodzakelijkheidstoets. De beoordeling hiervan wordt vaak aan de politie overgelaten. Aan de politie mag echter geen beoordelingsvrijheid worden toegekend in de zin van de feitelijke afweging wie precies onder het verbod valt. Het voorschrift dient aldus sluitend geformuleerd te zijn of moet gepaard gaan met een nadere instructie van de burgemeester. Het verdient dan ook aanbeveling een dergelijke noodzakelijkheidstoets weg te laten, dan wel zodanig in te kaderen dat het de burgemeester is die de daadwerkelijke afwegingen maakt en niet de politie. Hierbij komt dat het voorschrift voor problemen kan zorgen bij de handhaving. Bepaalde personen kunnen zich in het gebied begeven omdat zij menen daarvoor een redelijk doel te hebben. Daarover kan vervolgens discussie met de politie ontstaan, hetgeen onwenselijk is. Voorschrift A.12 kent een bevoegdheid toe aan de politie, hetgeen rechtens ongeoorloofd is (zie paragraaf 2.3.5).

Een samenscholingsverbod kan soms een geschikt en minder vergaand alternatief bieden voor een algeheel gebiedsverbod. Zie voor een bruikbaar voorschrift inzake samenscholingen onder E van de best practices.

Veiligheidsmaatregelen / bijzondere bevoegdheden

Identificeren/legitimeren

13 Eenieder waarvan op enigerlei wijze vermoed kan worden dat hij/zij betrokken is bij de dreigende confrontatie op [datum], in en rondom [het gebied], dient zich op eerste bevel c.q. vordering van de politie te identificeren c.q. legitimeren.

417 Met het oog op het geven van mondelinge noodbevelen, geldt te meer dat de voorschriften kort en bondig moeten zijn. Dit uitgangspunt wordt door de praktijk gesteund, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

418 In deze terminologie kunnen de praktijkexperts zich vinden, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

14 Al degenen die kennelijk de openbare orde zullen verstoren en dat bijvoorbeeld door kleding, uitrusting, gedragingen of door voorwerpen mee te voeren, waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze bedoeld zijn of kunnen worden aangewend om de openbare orde mee te verstoren, of anderszins kenbaar maken, alsmede op een of andere wijze de openbare orde verstoren of dreigen te verstoren, dienen zich op eerste bevel cq vordering van de politie te identificeren.

Analyse

De voorschriften onder A.13 en A.14 zien op verplichte identificatie op eerste vordering van de politie. Een dergelijk voorschrift is onnodig, nu diezelfde bevoegdheid al gebaseerd kan worden op artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht juncto artikel 8 van de Politiewet 2012. Op grond daarvan kan de politie legitimatie vorderen, indien dit voor de uitvoering van de politietaak redelijkerwijs noodzakelijk is. Daaronder vallen ook de in noodsituaties relevante hulpverleningstaak en de handhaving van de openbare orde. Het college van procureurs-generaal heeft in zijn Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht situaties opgenomen waarbij identificatie op grond van deze wet gevorderd kan worden ter redelijke uitoefening van de openbare-ordehandhavingstaak van de politie; bijvoorbeeld bij evenementen als voetbalwedstrijden en demonstraties en in geval van rellen of (dreigende) escalatie.⁴¹⁹ Daar komt nog bij dat de noodbevoegdheden geen wettelijke basis kunnen bieden om (nieuwe) bevoegdheden aan de politie toe te kennen (paragraaf 2.3.5). Dit voorschrift is dus juridisch onhoudbaar.

Binnentreden woningen en gebouwen

15 Zo dikwijls de zorg voor de naleving van enig voorschrift van dit bevel dit vereist wordt hierbij aan hen die met de handhaving van dat voorschrift zijn belast de last verstrekt op basis waarvan alle al dan niet afgesloten terreinen en ruimten desnoods tegen de wil van de eigenaar of gebruiker te allen tijde mogen worden betreden of mogen worden binnengedrongen.

419 Zie 'Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht', *Stcrt.* 2009/19481.

Analyse

Ten aanzien van de binnentredingsbevoegdheid neergelegd in A.15 kan het volgende worden gezegd. Binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner maakt inbreuk op de privacy en het huisrecht, beschermd in artikel 10 en artikel 12 Gw. Een inbreuk op de hier in het geding zijnde grondrechten, kan in een noodbevel of noodverordening slechts gerechtvaardigd zijn in een situatie van acuut levensgevaar. Dat kan zich voordoen in zeer uitzonderlijke situaties van maatschappelijke onrust (paragraaf 2.3.3). Op dit punt kan het voorschrift het toetsingskader in voorkomend geval dus doorstaan. Het voorschrift kent echter een bevoegdheid tot binnentreden toe aan hen die met de naleving van de voorschriften van de noodverordening zijn belast en daarmee richt het voorschrift zich dus niet tot (private) personen. Het toekennen van bevoegdheden aan de handhavers van de verordening kan geen grondslag vinden in een noodverordening (paragraaf 2.3.5). Voor de bevoegdheden tot binnentreding tijdens noodsituaties zie paragraaf 2.3.3.

C Voorschriften ter facilitering van uitvoering noodbevel/noodverordening

Handhaving voorschriften

- 1 De politie wordt belast met de uitvoering van de voorschriften van deze verordening.
- 2 De politie is belast met de handhaving van de voorschriften. De politie is bevoegd al die maatregelen te treffen en die bevelen te geven die zij noodzakelijk oordeelt met het oog op de handhaving. Daartoe behoort onder meer het geven van een bevel zich uit [het gebied] te verwijderen en daarin niet terug te keren.
- 3 Personen of groepen personen die [het verbod] overtreden, kunnen (tijdelijk) worden opgehouden op een daartoe door of namens de burgemeester aangewezen plaats.

Analyse

Wat direct opvalt is de overbodigheid van de voorschriften onder C.1 en C.2. Deze voorschriften belasten de politie met de handhaving van de voorschriften van de noodverordening of van het noodbevel. Dat hoeft niet: op grond van de Politiewet 2012 is de politie al belast met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde.⁴²⁰ Daaronder valt ook de handhaving van noodverordeningen en noodbevelen. De politie staat onder het gezag van de burgemeester bij de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening in welk kader hij daartoe de nodige aanwijzingen kan geven (paragraaf 2.3.5). Daarnaast kent C.2 een (zeer ruime) bevelsbevoegdheid toe aan de politie, hetgeen rechtens ongeoorloofd is (zie ook paragraaf 2.3.5).

Het voorschrift onder C.3 lijkt bedoeld te zijn om invulling te geven aan de mogelijkheid van bestuurlijke ophouding uit artikel 176a Gemw. Burgemeesters hebben zich – op één uitzondering na – nooit gewaagd aan bestuurlijke ophouding.⁴²¹ De regeling is gecompliceerd, bewerkelijk en arbeidsintensief. De huidige regeling van bestuurlijke ophouding is wat ons betreft dan ook ongeschikt om in de praktijk toe te passen.⁴²²

420 Hetgeen ook in de praktijk wordt onderkend, zie bijv. interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

421 Een onvolkomen inzet van het instrument vond plaats door de burgemeester van Almelo in 2006; zie ABRvS 9 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5898, AB 2006/413, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gst.* 2006/160, *JB* 2006/277.

422 A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, 'Preventieve hechtenis in Veen. Over de voorkoming en bestrijding van groepsgeweld', *NJB* 2014/804, p. 1105-1110; zie ook het rapport van de Nationale ombudsman, *Geen Winnaars: een gezamenlijk onderzoek van de Nationale ombudsman en de gemeentelijke ombudsman Rotterdam naar de aanhouding van 326 Feyenoord-supporters op 21 februari 2016*, nr. 2016/060 en de daarin opgenomen bevindingen van Roorda en Wierenga en het daaraan ten grondslag liggende rapport B. Roorda & A.J. Wierenga, *Demonstrerende voetbalsupporters: Bevindingen over het handelen van de burgemeester van de gemeente Rotterdam, de officier van justitie en de onder hen ressorterende politie voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de protestmars die voorafging aan de voetbalwedstrijd Feyenoord - Roda JC op zondag 21 februari 2016, op verzoek van de Nationale ombudsman*, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid 2016, p. 19-24, te raadplegen via www.openbareorde.nl.

Opvolgen aanwijzingen

- 4 Eenieder⁴²³ is verplicht alle aanwijzingen van de politie⁴²⁴ stipt⁴²⁵ op te volgen.
- 5 Alle aanwijzingen, gegeven door de politie, ter handhaving van deze verordening dienen stipt te worden nagekomen.
- 6 Eenieder is verplicht de aanwijzingen, door of namens de burgemeester op grond van deze verordening gegeven, stipt en terstond op te volgen.

Analyse

Voor de voorschriften onder C.4 en C.5 geldt dat zij via zeer open formuleringen bevelsbevoegdheden aan de politie toekennen, hetgeen juridisch onhoudbaar is.⁴²⁶ Zie daarover paragraaf 2.3.5. Het voorschrift onder C.6 is anders. Dit voorschrift ziet niet op ‘alle aanwijzingen’ zoals onder C.4 en C.5, maar beperkt zich tot de aanwijzingen gegeven op grond van deze verordening, ‘door of namens’ de burgemeester. In de praktijk betekent dit doorgaans dat de politie de aanwijzingen geeft. Toch is nu ook niet duidelijk welke aanwijzingen er precies gegeven kunnen worden, zodat ook dit voorschrift te wensen overlaat. Het wordt niet duidelijk wat de toegevoegde waarde van dit voorschrift is.

423 Soms toevoeging: ‘waarvan op enigerlei wijze vermoed kan worden dat hij/zij betrokken is bij de dreigende confrontatie op [datum], in en rondom [het gebied]’.

424 Soms toevoeging: ‘die de politie bij uitvoering van dit bevel in het belang van de veiligheid van personen en goederen geeft’.

425 Of: ‘onmiddellijk en strikt’.

426 De praktijk geeft aan een dergelijke restbepaling op te nemen in noodmaatregelen om de politie meer armslag te bieden in onvoorziene (veranderende) noodsituaties. Als de politie alleen die bevelen kan geven die precies zijn afgebakend en dichtge-regeld, kan dat de handhaving klemzetten, zo is de gedachte. Om verschillende juridische redenen is een dergelijk voorschrift echter onhoudbaar. Zie paragraaf 2.3.5. Vgl. verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14; interview gemeente Enschede, 19 april 2016, bijlage 3; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2.

D Restcategorie

- 1 De burgemeester beveelt:
Aan de man zich onmiddellijk uit [het gebied] te verwijderen en tot [datum] verwijderd te houden.
- 2 De burgemeester beveelt:
Aan de vrouw om de man onmiddellijk te verwijderen uit [het gebied] en tot [datum] verwijderd te houden, het laatste in elk geval door de man de toegang te weigeren en de man de toegang onmogelijk te maken door afsluiting van het perceel middels sloten met sleutels waarover de man niet of niet meer beschikt.
- 3 De burgemeester besluit:
u de toegang tot [gemeente X] te ontzeggen op [datum + tijd].
- 4 De burgemeester besluit:
u mee te delen dat wanneer u handelt in strijd met dit bevel, u wordt aangehouden en wordt overgebracht naar een door de politie te bepalen plaats.

Analyse

De voorschriften D.1 en D.2 zijn afkomstig uit een noodbevel dat de burgemeester heeft opgelegd aan overlast veroorzakende bewoners van een woning. De voorschriften D.3 en D.4 zijn opgelegd bij vrees voor ordeverstoringen door een specifieke persoon.

Opvallend aan de omstandigheden waaronder deze noodvoorschriften zijn uitgevaardigd, is dat getwijfeld moet worden aan de vraag of er sprake is van de voor gebruik vereiste noodsituatie: een ernstige dreiging van ernstige wanordelijkheden dan wel een ramp. De voorschriften zelf stuiten vervolgens zowel op grenzen van proportionaliteit en subsidiariteit als op de zogenoemde ‘benedengrens’. De burgemeester mengt zich zodanig in de persoonlijke belangen van de betrokkenen dat hiermee de grenzen van zijn bevoegdheid worden overschreden.⁴²⁷

8.4 Best practices

8.4.1 Algemene aandachtspunten

Zie hoofdstuk 3.

Pas nooit zonder meer een van deze best practices toe, maar houd altijd rekening met de concrete situatie en de bijzondere omstandigheden van het geval.

8.4.2 Bijzondere aandachtspunten

Zie hoofdstuk 7 ‘Demonstraties’, indien de maatschappelijke onrust het karakter krijgt van een demonstratie of betoging.

Wat niet kan:

Het opnemen van voorschriften die de bevoegdheid tot preventief fouilleren, binnentreden of het vorderen van legitimatie toekennen aan de politie.

8.4.3 Voorschriften

Doel: algemeen gebiedsverbod

A Het is eenieder verboden in [gebied Y⁴²⁸] aanwezig te zijn.⁴²⁹

Doel: algemeen verwijdergebod

B Personen die in [gebied Y] aanwezig zijn, dienen zich uit dit gebied te verwijderen en daarvan [gedurende X uren] verwijderd te houden.

427 Vgl. A.E. Schilder & J.G. Brouwer, *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 19-28.

428 Zie voor mogelijke omschrijvingen van [gebied Y] hoofdstuk 3, ‘Algemene aandachtspunten’, onder 14.

429 Geef indien mogelijk de geldingsduur van het voorschrift aan, zie hoofdstuk 3, ‘Algemene aandachtspunten’, onder 13.

Doel: gespecificeerd gebiedsverbod

- C Het is eenieder die zich door voertuig(en), kleding, uitrusting, meegevoerde voorwerpen of gedraging(en) manifesteert als een deelnemer aan [maatschappelijke onrust] verboden in [gebied Y] aanwezig te zijn.⁴³⁰

Doel: gespecificeerd verwijdergebod

- D Eenieder die door voertuig(en), kleding, uitrusting, meegevoerde voorwerpen of gedraging(en) zich manifesteert als deelnemer aan [maatschappelijke onrust] en in [gebied Y] aanwezig is, dient zich uit dit gebied te verwijderen en daarvan [gedurende X uren] verwijderd te houden.

Doel: verbod op gedragingen, voorwerpen of stoffen

Samenscholing

- E Het is eenieder verboden om met meer dan [aantal] personen samen met elkaar aanwezig te zijn in [gebied Y].

Andere specifieke voorwerpen of stoffen

- F Het is eenieder verboden [specifiek omschreven voorwerpen of stoffen waarmee de openbare orde kan worden verstoord] in [gebied Y] bij zich te hebben.⁴³¹

Doel: uitzondering van verbods- en gebodsbepalingen

- G Bovenstaande verboden/geboden⁴³² gelden niet voor de hulpdiensten en voor door de burgemeester aangewezen personen.⁴³³

430 Met het oog op de begrijpelijkheid van het voorschrift is gekozen voor het woord kleding in plaats van kledij.

431 'Eenieder' kan vervangen worden door 'nader te duiden personen'.

432 Eventueel nader te duiden.

433 Bijvoorbeeld bewoners van woningen en/of gebruikers van gebouwen kunnen worden uitgezonderd van een gebiedsverbod.

Outlaw motorcycle gang

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de noodbevelen en noodverordeningen die zijn uitgevaardigd ter voorkoming of ter beperking van de gevolgen van een bijeenkomst of een *ride-out* van een *outlaw motorcycle gang* (OMG) geanalyseerd. OMG's zijn clubs met een hiërarchisch opgebouwde organisatie waarvan de leden (en andere daarmee verbonden personen) hun club gebruiken als een kanaal én afscherming voor criminele en ondermijnende activiteiten met financieel of ander materieel voordeel als oogmerk. Waarbij (a) de leden geen van buitenaf opgelegde grenzen accepteren ('outlaw'), (b) motorrijden (*ride-outs*), broederschap en groepssymbolen kenmerkend zijn voor de groepscultuur c.q. het gewenste imago en (c) (dreiging met) geweld en verstoring van de openbare orde onderdeel van de clubcultuur zijn en ingezet worden om hun (interne en externe) doelen te bereiken.⁴³⁴ Niet zelden zijn er signalen dat bepaalde leden van dergelijke motorclubs een positie binnen de georganiseerde misdaad verwerven en in verband kunnen worden gebracht met drugshandel, intimidatie, afpersing, geweld en vuurwapenbezit. Het probleem is de laatste jaren dusdanig substantieel, dat de minister van Veiligheid en Justitie in zijn brief aan de Tweede Kamer van 30 januari 2012 pleit voor een integrale aanpak vanuit zowel landelijk als lokaal niveau.⁴³⁵

Voor de burgemeester betekent een bijeenkomst of een *ride-out* in zijn gemeente veelal problemen.⁴³⁶ Daarbij kunnen ernstige wanordelijkheden of de vrees daarvoor ontstaan. Om die reden zijn in de periode van 2010 tot en met 2015 ten minste 6 noodverordeningen en 7 noodbevelen uitgevaardigd. Het gros van de daarin opgenomen maatregelen dient ter handhaving van de openbare orde: gebiedsverboden en verwijdergeboden, gedragsaanwijzingen of ver-

⁴³⁴ Deze definitie is ontleend aan het rapport *Integrale landelijke voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)* van de Politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de FIOD, het RIEC en het LIEC, juni 2015, p. 5.

⁴³⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 29 911, 59.

⁴³⁶ Zie bijvoorbeeld het 246 pagina's tellende kennisdocument 'Outlawbikers in Nederland' van de Politie, april 2014, waarin vele voorbeelden van excessen van OMG's worden aangehaald.

boden op het bezit van voorwerpen. Om de handhaving van de openbare orde door de politie te faciliteren werd soms een algemene bevelsbevoegdheid aan haar toegekend en soms ook de bevoegdheid tot preventief fouilleren of tot binnentreden in gebouwen.

In dit hoofdstuk analyseren wij de voorschriften aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven toetsingskader. Voor de nadere onderbouwing van de hier gemaakte keuzes wordt dan ook met regelmaat naar dat hoofdstuk verwezen. Soms leent het toetsingskader zich niet volledig voor toepassing. In dergelijke gevallen wordt omwille van de efficiëntie uitsluitend ingegaan op de relevante aspecten.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Ten eerste wordt in paragraaf 9.2 de legaliteit behandeld van de noodverordening c.q. het noodbevel dat naar aanleiding van OMG-bijeenkomst of ride-out is uitgevaardigd. In paragraaf 9.3 toetsen we de voorschriften op de juridische houdbaarheid. Daarbij is ook steeds oog voor de praktische handhaafbaarheid. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 9.4, waarin de best practices zijn opgenomen.⁴³⁷

9.2 Legaliteit

In deze paragraaf gaan we nader in op de legaliteit van de noodverordening of het noodbevel ingezet bij (dreigende) ernstige wanordelijkheden als gevolg van de aanwezigheid van OMG's. In paragraaf 9.2.1 wordt gekeken of is voldaan aan de wettelijke toepassingsvoorwaarden voor het uitvaardigen van een noodverordening of noodbevel. In paragraaf 9.2.2 wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor de inzet van een regulier of meer specifiek instrument. In paragraaf 9.2.3 volgt ten slotte een bespreking van de vraag wanneer het gebruik van een noodverordening dan wel een noodbevel is aangewezen.

9.2.1 Situatie- en doelcriterium

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden in aanloop naar of tijdens een bijeenkomst of ride-out van leden van een outlaw motorcycle gang slechts inzetten bij (de ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden of een ramp. In de praktijk gaat het bij een dergelijke bijeenkomst of ride-out om (de ernsti-

⁴³⁷ Zie voor het volledige overzicht van de in de analyse betrokken noodvoorschriften bijlage 20.

ge vrees voor) ernstige wanordelijkheden. Het moet een onmiddellijkheids-situatie betreffen waarbij zich plotsklaps een concreet en actueel gevaar voor aantasting van de openbare orde voordoet of aandient. Indien van een dergelijke situatie sprake is, kunnen noodbevoegdheden evenwel slechts ingezet worden indien met reguliere en/of meer specifieke instrumenten het beoogde doel niet kan worden gerealiseerd.

9.2.2 Reguliere of specifieke instrumenten

Als is vastgesteld dat het een noodsituatie betreft waarvoor de wetgever deze bevoegdheden heeft toegekend, mag de burgemeester daarvan nog geen gebruik maken indien reguliere of meer specifieke instrumenten beschikbaar zijn om de noodsituatie te keren. Daarbij is in het bijzonder het volgende van belang.

In de eerste plaats dient men zich af te vragen of de plaatselijke regelgeving voldoende soelaas biedt. Ten aanzien van evenementen geldt in de meeste gemeenten een vergunningsplicht op grond van de APV. Niet zelden worden bijeenkomsten en ride-outs van OMG's georganiseerd in de vorm van een evenement (zoals een feest op voor het publiek toegankelijke plaatsen), waarvoor in beginsel een vergunning vereist is. Het (nationale) beleid schrijft echter voor dat de overheid geen evenementen faciliteert waarbij duidelijk sprake is van betrokkenheid van leden van OMG's.⁴³⁸ Burgemeesters weigeren in dergelijke gevallen in de regel dus een evenementenvergunning.

Indien in het bijzondere geval toch een vergunning wordt verleend, kan aan de hand van de voorwaarden die worden opgenomen in de evenementenvergunning de bijeenkomst of de ride-out vooraf gereguleerd worden. Indien geen vergunning is verleend of wanneer de vergunningsvoorwaarden worden overtreden, kunnen maatregelen getroffen worden op basis van een last onder (spoed)bestuursdwang. Bijvoorbeeld het stilleggen van de activiteiten die het OMG-evenement kenmerken.

Maatregelen gericht tot de organisator leiden echter niet altijd tot het gewenste effect. Immers de voortdurende of toenemende intimiderende aanwezigheid van leden van OMG's – ook nadat de activiteiten als het draaien van luide muziek zijn gestaakt – brengt soms veiligheidsrisico's met zich mee.

Het gebruik van (uitsluitend) een last onder bestuursdwang ter preventie van gevreesde wanordelijkheden onder deze omstandigheden is ook om een

438 RIEC-LIEC, *Integrale landelijke voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)*, juni 2015, p. 12.

andere reden niet steeds een geschikt middel. Bij gebruik van de last onder bestuursdwang dient vooraf duidelijk te zijn welke wettelijke voorschriften precies (zullen) worden overtreden. Daarnaast moet de (potentiële) overtreder bekend zijn. Die eisen gelden niet voor de inzet van een noodbevel of noodverordening.

In de tweede plaats heeft de burgemeester een specifieke bevelsbevoegdheid in het kader van zijn toezichthoudende taak bij openbare samenkomsten en vermakelijkheden en op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. In sommige gevallen zijn OMG-evenementen te kwalificeren als samenkomsten en vermakelijkheden in het openbaar (bijvoorbeeld straatfeesten) dan wel op voor publiek toegankelijke plaatsen (bijvoorbeeld bijeenkomsten in cafés). Indien onverwijld spoed onmiddellijk optreden vergt, dient de burgemeester bij deze gelegenheden waar mogelijk gebruik te maken van zijn bevelsbevoegdheid uit artikel 174 lid 2 Gemw, omdat dit een meer specifieke bevelsbevoegdheid is dan de noodbevelsbevoegdheid.

De bevelsbevoegdheid uit artikel 174 lid 2 Gemw geeft de mogelijkheid alle bevelen te geven die nodig zijn ter bescherming van de veiligheid of gezondheid.⁴³⁹ Het moet gaan om bevelen die zien op concrete, zich direct aandienende, de veiligheid of gezondheid bedreigende situaties.⁴⁴⁰ Het doelcriterium is in die zin dus wat enger dan dat van de noodbevoegdheden, waar de onmiddellijke handhaving van de openbare orde als doelcriterium wordt gehanteerd.⁴⁴¹ Nu de noodbevoegdheden echter pas mogen worden toegepast indien er sprake is van (een ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden of rampen, zal de bescherming van de veiligheid of gezondheid in die situatie vrijwel steeds in geding zijn en komt de bevelsbevoegdheid van artikel 174 lid 2 Gemw als *lex specialis* in beeld.

De bevelen op basis van artikel 174 lid 2 Gemw waaraan gedacht kan worden, zijn die om een OMG-evenement dat uit de hand dreigt te lopen, te beëindigen en de locatie daarvan zo nodig tijdelijk (af) te sluiten. Ook kan bijvoorbeeld het verstrekken van alcohol op deze wettelijke grondslag tijdelijk aan

439 In de wettekst wordt gesproken van 'veiligheid en gezondheid', waar 'veiligheid of gezondheid' wordt bedoeld, zie o.a.

H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 39; M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss.

Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 10; ABRvS 17 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5816, *Gst.* 2005/97, m.nt.

M.A.D.W. de Jong.

440 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, 10, p. 92-93.

441 ABRvS 17 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5816, *JB* 2005/18, m.nt. Broeksteeg, *AB* 2005/410 m.nt. J.G. Brouwer, *Gst.* 2005/97 m.nt. M.A.D.W. de Jong. Zie ook paragraaf 2.2.1.

banden worden gelegd.⁴⁴² De noodzaak om toch gebruik te maken van de noodbevelsbevoegdheid kan zich voordoen als moet worden afgeweken van andere regelgeving, waaronder wetten in formele zin en in uitzonderingsgevallen van bepaalde grondrechten.⁴⁴³ Zie daarover paragraaf 2.3.3.

9.2.3 Noodverordening of noodbevel?

Of het gebruik van een noodverordening dan wel het gebruik van een noodbevel is aangewezen, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. In de praktijk zien we dat beide instrumenten worden ingezet bij evenementen indien leden van OMG's daarbij betrokken zijn. Zo worden zowel noodverordeningen als noodbevelen ingezet om bijvoorbeeld illegale feesten en ride-outs te beëindigen of te verbieden.

Indien bijvoorbeeld een instructie moet worden gegeven aan de organisator(en) of een concrete groep bezoekers van het OMG-evenement, is de bevelsbevoegdheid aangewezen. Bijvoorbeeld bij het beëindigen van een illegaal feest voor leden van een bepaalde OMG, waarbij het bevel zich richt tot de organisatie.

In het geval dat bij een OMG-evenement vooral de locatie centraal staat, is vaak gebruik van een noodverordening aangewezen om maatregelen te treffen. Denk in dit geval aan een ride-out, die van start gaat in een stad.

9.3 Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid

In deze paragraaf toetsen we de voorschriften uit de noodrechtpraktijk inzake evenementen waarbij leden van OMG's betrokken zijn op hun juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid. Hiervoor zijn de voorschriften zo veel mogelijk gerangschikt naar doel. Eerst komen aan bod de voorschriften die het doel hebben de openbare orde te handhaven (A.1 t/m A.16). In de geanalyseerde noodmaatregelen zijn geen voorschriften opgenomen ter facilitering van de werkzaamheden (categorie B). Vervolgens komen de voorschriften aan bod die de uitvoering van het noodbevel of de noodverordening moeten faciliteren (C.1 t/m C.8).

442 Rb. Rotterdam (pres.) 29 april 1999, ECLI:NL:RBROT:1999:AA3606, KG 1999/193.

443 M.A.D.W. de Jong, 'Commentaar op art. 174 Gemeentewet, aant. 1', in: T. Cammelbeeck & H. Kummeling (red.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet*, Deventer: Kluwer 2015.

De naar hun doel gerangschikte voorschriften worden onderworpen aan het relevante deel van het toetsingskader. Daarbij kunnen de volgende vragen de revue passeren. (1) Is de gebruikte maatregel geschikt om de noodsituatie per direct aan te pakken? (2) Voldoen de voorschriften aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit? (3) Maken de voorschriften inbreuk op grondrechten? (4) Gaat het om een kortdurende maatregel? (5) Richt het voorschrift zich tot de juiste normadressaat? Daarnaast is er steeds aandacht voor de praktische handhaafbaarheid van de voorschriften: zijn de voorschriften eenduidig en begrijpelijk geformuleerd en zijn ze niet onnodig of overbodig?

A Voorschriften ter handhaving van de openbare orde

Binnen de maatregelen ter handhaving van de openbare orde zijn de volgende subcategorieën te herkennen: gebiedsverboden en verwijdergeboden, gedragsaanwijzingen of verboden op het bezit van voorwerpen. De voorschriften worden zo veel mogelijk per categorie getoetst. Indien het voorschrift een bijzonder karakter heeft, wordt het individueel beoordeeld. Hieronder volgt een aan de praktijk ontleend representatief en samenvattend overzicht van de voorschriften per subcategorie met bijbehorende analyse.

Gebiedsverboden en verwijdergeboden - A.1 t/m A.5

Gebiedsverboden

- 1 Het is een lid, dan wel een vertegenwoordiger, van [een motorclub], verboden zich te bevinden in [het gebied].

Verwijdergeboden

- 2 Al degenen die zich bevinden binnen [het gebied], en meer in het bijzonder degenen die kennelijk behoren tot [een motorclub] en dat kenbaar maken [door...] en die kennelijk de openbare orde verstoren of dreigen te verstoren, zijn verplicht zich op eerste aanzegging van de politie te begeven buiten [het gebied] in de door de politie aan te geven route en richting.

- 3 Eenieder is verplicht op eerste aanwijzing van een ambtenaar van politie zich terstond buiten [het gebied] te begeven.
- 4 Al diegenen die kennelijk behoren tot de aanhang van [motorclub] en dat [kenbaar maken] zijn, indien zij niet woonachtig zijn in [gemeente], verplicht zich op eerste aanzegging van de politie te verwijderen buiten de gemeentegrenzen van [gemeente] via de door de politie aan te geven route en richting en zich uit de gemeente verwijderd te houden tot [datum en tijd].
- 5 Al diegenen die kennelijk behoren tot de aanhang van [motorclub] en dat [kenbaar maken] zijn, indien zij woonachtig zijn in [gemeente], verplicht zich op eerste aanzegging van de politie te verwijderen buiten de binnenstad van [gemeente] via de door de politie aan te geven route en richting en zich uit dit gebied verwijderd te houden tot [datum en tijd].

Analyse

Uit het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste volgt dat de voorschriften niet ingrijpender of beperkender mogen zijn dan in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is. Voorop staat dat deze gebiedsverboden en verwijdergeboden licht ingrijpen in de bewegingsvrijheid, die als grondrecht in het EVRM wordt gewaarborgd. Bij de beperking van grondrechten is grote terughoudendheid geboden. Daarbij dient steeds oog te zijn voor de noodzaak van de beperking.

Het hangt af van de omstandigheden van het geval of een dergelijk gebiedsverbod of verwijdergebod noodzakelijk is. De (dreigende) wanordelijkheden of de (dreigende) gevaren als gevolg van een bijeenkomst of een ride-out van een OMG houden doorgaans verband met de enkele aanwezigheid van een dergelijke groep in het gebied. In dat kader valt er dan ook wat voor te zeggen dat een algemeen verbod op aanwezigheid voor leden van een OMG in het gebied of een algemeen verwijdergebod uit dat gebied, noodzakelijk is om de (dreigende) gevolgen van de noodsituatie in te perken.

Ten aanzien van het verschil in gebruik van een gebiedsverbod en een verwijdergebod, verdient het gebruik van een verbod in een noodverordening in beginsel de voorkeur. Het idee kan ontstaan dat een gebod steeds dient te worden aangezegd, terwijl een verbod sneller een algemeen – en in sommige gevallen

bovendien een preventief – effect kan sorteren.⁴⁴⁴ Het gebruik van een verwijdergebod past verder minder goed in een noodverordening. In een noodverordening worden algemeen verbindende voorschriften uitgevaardigd voor een abstracte groep personen. Daarbij geldt dat de noodverordening van kracht is zodra zij wordt gepubliceerd. Daarvan kan een preventieve werking uitgaan. Een verwijdergebod is meer aangewezen om concrete personen die aanwezig zijn in het gebied te verwijderen en verwijderd te houden. Hiervoor is een noodbevel een meer geschikt instrument. Het verwijdergebod werkt dan pas op aanzegging. Dit maakt dat het verwijdergebod een meer repressief karakter heeft.⁴⁴⁵

Indien bij de bijeenkomst of ride-out slechts enkele leden van een OMG aanwezig zijn en zij aan de hand van een gericht noodbevel uit het gebied geweerd of weggestuurd kunnen worden, kan de maatregel om in een noodverordening een groot gebied voor *eenieder* af te sluiten de grenzen van de noodzakelijkheid overschrijden. Denk aan de situatie waarin wanordelijkheden ontstaan doordat enkele leden van een OMG een terras bezetten, waarop leden van een andere OMG afkomen. Conform het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste, zou in dat geval het voorschrift zich moeten richten tot de personen die verantwoordelijk zijn voor (de dreiging van) de wanordelijkheden.

Vaak zijn de personen van wie wanordelijkheden worden gevreesd goed te herkennen aan bepaalde kleding of bepaald gedrag (bijvoorbeeld doordat zij kenmerkende kleding dragen, zoals *full colours*). Een voorschrift dat zich alleen tot die specifieke personen richt zal evenwel niet altijd het beoogde doel kunnen bereiken. Bij de beoordeling van de precieze invulling heeft de burgemeester een relatief grote discretionaire bevoegdheid. Verder is van belang dat het aangegeven gebied niet groter mag zijn dan noodzakelijk. Het moet gaan om het aanwijzen van een zodanig gebied dat daarmee wordt bijgedragen aan het voorkomen of beëindigen van ernstige wanordelijkheden. Dit kan de gehele gemeente zijn in geval van een ride-out.

Zoals hierboven al even is aangestipt, vormen bovenstaande gebiedsverboden en verwijdergeboden een beperking van de bewegingsvrijheid van de burger. Het is burgers immers niet meer toegestaan zich vrijelijk te verplaatsen binnen het grondgebied van de Staat. Het recht op bewegingsvrijheid wordt beschermd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. In paragraaf 2.3.3 is geconclu-

⁴⁴⁴ Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2; interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8.

⁴⁴⁵ Zie onder andere interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

deerd dat een in een noodbevel of noodverordening voorkomende beperking op een verdragsrechtelijk beschermd grondrecht kan worden aangemerkt als een beperking die is voorzien bij wet. Daarnaast moet de beperking voldoen aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Aan deze eisen kan worden voldaan als de maatregel behoorlijk wordt bekendgemaakt waardoor personen tot wie de voorschriften zich richten daarvan in redelijkheid op de hoogte kunnen zijn. Voorts moet de beperking in het belang zijn van een van de daar genoemde legitieme doelen. Een noodzakelijke beperking op de bewegingsvrijheid ter handhaving van de openbare orde is goed denkbaar indien de aanwezigheid van personen in het gebied verband houdt met de (dreigende) wanordelijkheden. Dit is eigenlijk altijd het geval bij bijeenkomsten of ride-outs van OMG's. De concrete omstandigheden van het geval zullen echter steeds ten grondslag moeten liggen aan de vraag of een beperking op de bewegingsvrijheid gerechtvaardigd is. Dit zal per bijeenkomst of ride-out beoordeeld moeten worden.

Voorts is relevant dat voorschriften in noodbevelen en noodverordeningen zich moeten richten tot (private) personen, en niet tot de politie. De voorschriften onder A.2 tot en met A.5 kennen (al dan niet impliciet) verwijderbevelsbevoegdheden of ontoelaatbare beoordelingsvrijheid toe aan de politie, hetgeen rechtens ongeoorloofd is. Ook moet de politie volgens die voorschriften beoordelen in hoeverre iemand (kennelijk) verantwoordelijk is voor verstoring van de openbare orde. Een dergelijke vage, open term die interpretatie behoeft – beoordelingsvrijheid laat – is in strijd met het delegatie- en mandaatverbod (zie paragraaf 2.3.5).

In het kader van de praktische handhaafbaarheid wordt gekeken of de voorschriften voldoende eenduidig en begrijpelijk zijn geformuleerd. Het valt op dat per noodbevel of noodverordening verschillende formuleringen worden gebruikt voor hetzelfde doel. Zo wordt het aanwezig zijn binnen het gebied met verschillende termen aangeduid: 'zich begeven' of 'zich bevinden'. De term 'zich bevinden' omvat het aanwezig zijn in het gebied. Bij 'zich begeven' is dit minder evident. Die term kan opgevat worden als 'van buiten naar binnen gaan in het gebied.' De praktijk heeft aangegeven soms te worstelen met de juiste keuze en hier ook niet altijd goed over nagedacht te hebben.⁴⁴⁶ Op de vraag of de term 'aanwezig zijn' niet een duidelijk en dekkend alternatief voor de verschillende (soms gedateerde) aanduidingen is, wordt vanuit de praktijk positief gereageerd.⁴⁴⁷

446 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2.

447 O.a. interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

Conclusie is dat aan de voorschriften onder A.1 t/m A.5 juridische dan wel praktische bezwaren kleven. De juridische bezwaren zien met name op het toekennen van beoordelingsvrijheid of bevoegdheden aan de politie in de voorschriften A.2 t/m A.4. Het gebruik van voorschrift A.1 verdient in de huidige formulering geen aanbeveling. Zie voor geschikte mogelijkheden de voorschriften A en B van de best practices.

Voor de politie zou ter uitvoering de instructie kunnen worden gegeven het voorschrift te handhaven ten aanzien van: ‘eenieder die zich als (aspirant)lid of vertegenwoordiger van een OMG manifesteert door voertuig(en), kleding, uitrusting, meegevoerde voorwerpen of gedraging(en) of eenieder die ambtshalve als zodanig wordt herkend’. Hiermee wordt voorkomen dat het noodvoorschrift te lang wordt door de omschrijving van de normadressaat. Dit geldt ook voor de voorschriften C, D, E en F van de best practices.

Verboden gedragingen, verboden voorwerpen en bijzondere bevoegdheden – A.6 t/m A.16

De volgende subcategorie binnen de voorschriften ter handhaving van de openbare orde, ziet op het voorkomen van wanordelijkheden ten gevolge van bepaalde gedragingen of het voorhanden hebben van bepaalde voorwerpen (A.6 t/m A.12). Die voorschriften hebben veelal de vorm van een verbodsbepaling. Enkele voorschriften kennen daarbij (ondersteunende) bevoegdheden toe aan de politie, met het doel wanordelijkheden te kunnen voorkomen of te beperken (A.13 t/m A.16).

Verboden gedragingen

Verstoring openbare orde

- 6 Het is een lid, dan wel een vertegenwoordiger, van [motorclub], verboden zich te gedragen met het kennelijke doel de openbare orde en veiligheid te verstoren of zich zodanig te gedragen dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daardoor de openbare orde kan worden verstoord of de veiligheid in gevaar kan worden gebracht.

Analyse

De handhaving van dit voorschrift is problematisch. De politie moet beoordelen in hoeverre iemand verstoring van de openbare orde vergroot. Dergelijke vage, open termen die interpretatie behoeven – beoordelingsvrijheid laten – zijn in strijd met het delegatie- en mandaatverbod (zie paragraaf 2.3.5). Het gebruik van begrippen als ‘verstoring van de openbare orde’ in een verbodsbepaling staat op zeer gespannen voet met het bepaaldheidsgebod en de voorzienbaarheidseis, zoals die voortvloeit uit het EVRM.⁴⁴⁸ Welk gedrag is precies reden om op te treden en van welk gedrag dient de burger zich precies te onthouden? Dergelijke voorschriften zijn dan ook om die verschillende redenen onhoudbaar.⁴⁴⁹

Samenscholing

- 7 Al degenen die kennelijk behoren tot [motorclub] en zich kenbaar maken als zijnde een lid van een motorclub dan wel ambtshalve worden herkend als zijnde leden van een motorclub mogen gedurende dit bevel niet deelnemen aan samenscholingen met meer dan drie personen.

Analyse

Ten aanzien van het voorschrift onder A.7 kan het volgende worden opgemerkt. Dit voorschrift verbiedt personen die behoren tot een OMG en dat kenbaar maken of ambtshalve als zodanig worden herkend, deel te nemen aan een samenscholing. Het samenscholingsverbod uit deze bepaling is ruimer geformuleerd dan artikel 186 van het Wetboek van Strafrecht. Daarin is samenscholing bij gelegenheid van een volksoploop verboden na een derde sommatie tot heengaan door of vanwege het bevoegde gezag.⁴⁵⁰ Die laatste bepaling ziet vooral op het strafbaar stellen van het niet voldoen aan een verwijderbevel. Er is hier dan ook geen sprake van strijd met de bovengrens.⁴⁵¹ Zie daarover ook paragraaf 2.3.5.

⁴⁴⁸ Zie hierover de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007, 131.

⁴⁴⁹ Dit punt kwam ook aan bod tijdens de expertmeeting, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

⁴⁵⁰ Zie H.Ph.J.A.M. Hennekens, ‘Politiebevelen en burgervrijheden’, *NJB* 1984/11, p. 321-326.

⁴⁵¹ M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 96-97.

Overigens is het ook mogelijk samenscholing strafbaar te stellen in de APV, hetgeen veelvuldig is gebeurd. Het is van belang om in voorkomend geval te bezien of die regeling ook toegepast kan worden. Samenscholing bij gelegenheid van een samenkomst, betoging of vergadering in de zin van de Wom, kan niet bij APV worden verboden. Zie daarvoor de mogelijkheden die de Wom biedt.⁴⁵²

Wat samenscholing in de zin van een noodverordening of noodbevel precies inhoudt, moet wel kenbaar zijn. Een definitiebepaling past niet goed in een noodverordening of noodbevel. Zij moeten immers kort en bondig zijn.⁴⁵³ Het is daarom aan te bevelen de term ‘samenscholing’ te vervangen door ‘(samen) met elkaar aanwezig zijn’, opdat voor de burger direct duidelijk is welk gedrag ongewenst – verboden – is.⁴⁵⁴

Een samenscholingsverbod kan soms een geschikt en minder vergaand alternatief bieden voor een algeheel gebiedsverbod. Zie voor een bruikbaar voorschrift inzake samenscholingen het voorschrift onder C van de best practices.

Aanwezigheid (motor)voertuigen

- 8 Voor een motorvoertuig van een lid, dan wel een vertegenwoordiger, van [motorclub] geldt een geslotenverklaring van [het gebied].
- 9 Het is een lid, dan wel een vertegenwoordiger, van [motorclub] verboden zich in [het gebied] door middel van een motorvoertuig voort te bewegen, een motorvoertuig te (doen) parkeren of te (doen) plaatsen op of aan de openbare weg of op een andere plaats zichtbaar vanaf de openbare weg.
- 10 Dat alle motorrijtuigen waarmee gepoogd wordt de gemeentegrenzen te passeren, zich op de eerste aanzegging van de politie buiten de gemeentegrenzen van [gemeente] dienen te begeven in de door de politie aan te geven route en richting.

452 B. Roorda & A.J. Wierenga, *Demonstrerende voetbalsupporters: Bevindingen over het handelen van de burgemeester van de gemeente Rotterdam, de officier van justitie en de onder hen ressorterende politie voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de protestmars die voorafging aan de voetbalwedstrijd Feyenoord - Roda JC op zondag 21 februari 2016, op verzoek van de Nationale ombudsman*, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid 2016, te raadplegen op: www.openbareorde.nl.

453 Met het oog op het geven van mondelinge noodbevelen, geldt te meer dat de voorschriften kort en bondig moeten zijn. Dit uitgangspunt wordt door de praktijk gesteund, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

454 In deze terminologie kunnen de praktijkexperts zich vinden, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

Analyse

Het voorschrift onder A.8 is bijzonder in zijn terminologie. Voor de uitleg van de term ‘geslotenverklaring’ lijkt te zijn aangesloten bij de definitiebepaling van artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990). Daarin wordt ‘geslotenverklaring’ gedefinieerd als een ‘verbod de betrokken weg in te rijden of in te gaan alsmede de betrokken weg te gebruiken’. Zulks blijkt echter niet duidelijk uit het voorschrift. Het voorschrift verdient vanwege de gebruikte terminologie niet de voorkeur. In plaats daarvan kan beter gekozen worden voor een heldere en meer omvattende verbodsbepaling, bijvoorbeeld het voorschrift onder A, B, D en E van de best practices.

In het geval dat er door de te verwachten wanordelijkheden in verband met een OMG-evenement ook vrees voor de verkeersveiligheid ontstaat, dienen de mogelijkheden van artikel 34 e.v. van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) onderzocht te worden. Het gebruik van de mogelijkheden die het BABW biedt, kan mogelijk een alternatief zijn voor verkeersmaatregelen op basis van een noodbevoegdheid. Dit verdient voorrang omdat het reguliere regelgeving betreft.

Voorschrift A.9 spreekt van ‘op of aan de openbare weg of op een andere plaats zichtbaar vanaf de openbare weg’.⁴⁵⁵ De zinsnede ‘of op een andere plaats zichtbaar vanaf de openbare weg’ komt in strijd met de zogenoemde benedengrens. Met een dergelijk voorschrift wordt geen gemeentelijk belang gediend. Daarnaast is door te spreken van ‘op of aan de openbare weg’ het voorschrift niet per definitie geldig op bijvoorbeeld (openbare) pleinen of in parken; hetgeen vaak wel de bedoeling is.⁴⁵⁶ Voor een zuivere aanduiding van de locatie waar het voorschrift geldt, is het volgende van belang.⁴⁵⁷

Openbare plaatsen zijn terreinen die voor het publiek toegankelijk zijn zonder dat de rechthebbende voorwaarden stelt aan de toegang daarvan.⁴⁵⁸ Het zijn ‘plaatsen die krachtens bestemming of vast gebruik open staan voor het

⁴⁵⁵ In veel andere voorschriften staat ook wel ‘op of aan de openbare weg of op voor het publiek toegankelijke plaatsen’.

⁴⁵⁶ Zie de definitie van wegen in art. 1 lid 1 sub b Wegenverkeerswet 1994: alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanalen.

⁴⁵⁷ Zie A.J. Wierenga, ‘Bestuur en openbare orde: Over openbare orde, de bevoegdheidsverdeling bij de handhaving daarvan en ordebevelen onder de Algemene wet bestuursrecht’, in: A.J. Wierenga, A.E. van Rooij & B.W.A. Jue Volker, *Openbare-orde-recht in ontwikkeling*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 18-19. Onderstaande schets van de ‘plaats-begrippen’ is uitgebreid uitgewerkt in §7.4.1.3 van L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

publiek’.⁴⁵⁹ Denk aan wegen, pleinen, plantsoenen en parken. In beginsel kan eenieder zich daar bevinden en mag het terrein naar eigen inzicht – uiteraard binnen de grenzen van de wet – gebruikt worden.

Op voor het publiek toegankelijke plaatsen mag eenieder komen met een doel dat verband houdt met de functie van de plaats. Ze staan feitelijk open voor het algemene publiek. Gedacht kan worden aan (delen van) gemeentehuizen, bibliotheken, winkels, cafés, amusementsparken, voetbalstadions, begraafplaatsen en evenementlocaties. Het gebruik van deze plaatsen is doelgebonden en de rechthebbende kan zowel de toegang als het gebruik van de plaats aan voorwaarden verbinden. Denk hierbij aan de eis van een minimumleeftijd of om een toegangsbewijs te kopen. De rechthebbende is op deze plaatsen primair verantwoordelijk voor het reguleren en handhaven van de normale gang van zaken, bijvoorbeeld door het vaststellen van huisregels en het inhuren van beveiligers. Een voorschrift kan gelden op openbare plaatsen, dan wel op voor publiek toegankelijke plaatsen, dan wel op beide plaatsen. Wij adviseren om deze termen afzonderlijk of zo nodig in combinatie met elkaar te hanteren, zie best practices. Onder D en E van de best practices zijn bruikbare voorschriften te vinden waarmee het doel dat voorschrift A.9 wil realiseren, kan worden nagestreefd.

Het voorschrift onder A.10 kent impliciet een verwijderbevelsbevoegdheid toe aan de politie, hetgeen rechtens ongeoorloofd is (zie paragraaf 2.3.5). Daarnaast leent het voorschrift zich voor discussie op straat doordat de term ‘gepoogd’ wordt gehanteerd. Het voorschrift is dus onhoudbaar. Bruikbaar zijn de voorschriften D en E van de best practices. In die voorschriften wordt de normadressaat nauwkeuriger omschreven en zijn overigens enkele terminologische verbeteringen en aanvullingen aangebracht.

Alcoholhoudende drank

11 Het is een lid, dan wel een vertegenwoordiger, van [motorclub] verboden alcoholhoudende drank te gebruiken en voorhanden te hebben op een openbare plaats.

458 Wel kunnen er voorwaarden aan het gebruik van de plaats zijn verbonden, zoals het aangeliend houden van de hond of een verbod op open vuur.

459 Art. 1 lid 1 Wet openbare manifestaties.

Analyse

Dit voorschrift voorziet in een verbod op het gebruiken en voorhanden hebben van alcoholhoudende dranken op openbare plaatsen voor leden of vertegenwoordigers van een OMG. Een algemeen alcoholverbod is doorgaans al opgenomen in de APV, voor (bepaalde delen van) de gemeente. Een alcoholverbod in een noodbevel of noodverordening is alleen van toegevoegde waarde, indien een dergelijk verbod in een APV ontbreekt, of indien het verbod in de APV niet toereikend is en de burgemeester een stringenter verbod wil uitvaardigen. In bovenstaand voorschrift worden *alle* openbare plaatsen bestreken door het verbod. Zie voorschrift F van de best practices voor de mogelijkheden. In dit voorschrift is de normadressaat nauwkeuriger omschreven dan in voorschrift A.11. Daarnaast is als optie opgenomen het verbieden van alcoholgebruik voor deze doelgroep op voor publiek toegankelijke plaatsen.

In dat kader kan overigens ook op de mogelijkheid worden gewezen die artikel 21 Drank- en Horecawet biedt. Op grond van die bepaling is het bedrijfsmatig en anders dan om niet verstrekken van alcohol verboden, indien redelijkerwijs moet worden vermoed, dat dit een verstoring van de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid oplevert. De politie zou dan bijvoorbeeld bij een bezetting van een café door OMG-leden de horecaondernemer (vooraf) op dit verbod kunnen wijzen. Deze wettelijke bepaling biedt echter niet de mogelijkheid om het (gratis) verstrekken van alcohol door particulieren aan banden te leggen. Daarvoor is de burgemeester aangewezen op zijn noodbevoegdheden, waarbij de bevelsbevoegdheid van artikel 174 lid 2 Gemw als alternatief voor het noodbevel aangewezen kan zijn. Deze grondslag kan ook gebruikt worden om de horecaondernemer het verstrekken van alcohol zonder meer te verbieden. Zie hiervoor onder paragraaf 9.2.

Overige verboden voorwerpen

- 12 Het is een lid, dan wel een vertegenwoordiger, van [motorclub], verboden voorwerpen of stoffen bij zich te hebben, te dragen of te vervoeren, die bestemd zijn, of kunnen worden gebruikt, om de openbare orde te verstoren of de veiligheid in gevaar te brengen.

Analyse

De handhaving van dit voorschrift is problematisch: de politie moet beoordelen in hoeverre voorwerpen of stoffen de veiligheid in gevaar kunnen brengen en/of de openbare orde kunnen verstoren. Dergelijke vage, open termen die interpretatie behoeven – beoordelingsvrijheid laten – staan op gespannen voet met het delegatie- en mandaatverbod (zie paragraaf 2.3.5). Het gebruik van begrippen als ‘veiligheid in gevaar brengen’ en ‘verstoring van de openbare orde’ in verbodsbepalingen staat daarnaast ook op gespannen voet met het bepaaldheidsgebod en de voorzienbaarheidseis, zoals die voortvloeit uit het EVRM.⁴⁶⁰ Het gebruik van dergelijke voorschriften is daarom niet aanbevelenswaardig. Het voorschrift kan van nut zijn, maar vereist dan een nadere concretisering van de verboden voorwerpen of stoffen naar de omstandigheden van het geval. Zie voorschrift G van de best practices voor een voorbeeld.

Veiligheidsmaatregelen / bijzondere bevoegdheden

Aanwijzing veiligheidsrisicogebied

- 13 [Het gebied] wordt, gezien het voorgaande, aangewezen als veiligheidsrisicogebied waar cameratoezicht kan worden toegepast ter handhaving van de openbare orde. Toepassing van het cameratoezicht vindt plaats op basis van artikel 3 van de Politiewet 2012.
- 14 Gelet op art. 151b Gemeentewet en artikel 2:76 APV [gemeente] met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en de daarbij behorende erven nader aangeduid als [het gebied] wordt aangewezen als veiligheidsrisicogebied. De officier van justitie kan op grond van de artikelen 50, 51 en 52 Wet wapens en munitie gelasten dat tegenover eenieder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend om hem aan zijn kleding, zijn voertuig en verpakkingen van goederen met inbegrip van reisbagage, te onderzoeken op de aanwezigheid van wapens of munitie. Het voorgaande vindt toepassing ten aanzien van al degenen die zich bevinden binnen [het gebied] en meer in het bijzonder degenen die kennelijk behoren tot een [motorclub] en dat [kenbaar maken] en die kennelijk de openbare orde verstoren of dreigen te verstoren.

⁴⁶⁰ Zie hierover de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007/131.

Analyse

In de voorschriften A.13 en A.14 wijst de burgemeester een gebied aan als veiligheidsrisicogebied. In een veiligheidsrisicogebied dat aangewezen wordt met toepassing van artikel 151b of 174b Gemw kan op grond van de artikel 50 lid 3, 51 lid 3 en 52 lid 3 Wet wapens en munitie (WWM) op last van de officier van justitie preventief gefouilleerd worden door de politie.

Het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied op grond van artikel 151b Gemw is slechts mogelijk indien de gemeenteraad die bevoegdheid bij verordening aan de burgemeester heeft toegekend. Op grond van artikel 174b Gemw kan de burgemeester zonder tussenkomst van de gemeenteraad een veiligheidsrisicogebied aanwijzen, maar alleen indien zich een onvoorziene, spoedeisende situatie voordoet of aandient. Van groot belang is dat er bij het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied steeds sprake is van (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens.

Artikel 151c Gemw kan alleen toegepast worden indien de gemeenteraad bij verordening de bevoegdheid aan de burgemeester heeft toegekend om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Deze bevoegdheid maakt het mogelijk om vast cameratoezicht te gelasten op openbare plaatsen, indien de handhaving van de openbare orde dit noodzakelijk maakt. Sinds 1 juli van dit jaar is het mogelijk om op grond van hetzelfde artikel flexibel cameratoezicht te gelasten.⁴⁶¹

Wij raden het af om (de bekendmaking van) de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied of het besluit om cameratoezicht toe te passen, op te nemen in een noodverordening of noodbevel: het gaat hier immers om de toepassing van een specifieke wettelijke regeling (artikel 151b, 151c of 174b Gemw) en bovendien niet om een voorschrift dat zich richt tot de burger. Deze informatie zou desgewenst wel opgenomen kunnen worden in de inleiding bij de noodmaatregel.

⁴⁶¹ Wet van 23 maart 2016 tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht, *Stb.* 2016, 130.

Identificeren/legitimeren

15 Al degenen die zich bevinden in [het gebied] en meer in het bijzonder degenen die kennelijk behoren tot [motorclub] en dat kenbaar maken, dienen zich op eerste bevel c.q. vordering van politie te identificeren c.q. legitimeren.

Binnentreden woningen en gebouwen

16 Zo dikwijls de zorg voor de naleving van enig voorschrift van deze verordening dit vereist, wordt hierbij aan ambtenaren van de politie, die met de handhaving van deze voorschriften zijn belast, de last verstrekt alle al dan niet afgesloten terreinen en ruimten, niet zijnde een woning, tegen de wil van de eigenaar, bewoner of gebruiker, te allen tijde te betreden of binnen te treden.

Analyse

Het voorschrift opgenomen onder A.15 ziet op verplichte identificatie op eerste vordering van de politie. Een dergelijk voorschrift is onnodig, nu diezelfde bevoegdheid al gebaseerd kan worden op artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht juncto artikel 8 van de Politiewet 2012. Op grond daarvan kan de politie legitimatie vorderen, indien dit voor de uitvoering van de politietaak redelijkerwijs noodzakelijk is. Daaronder vallen ook de in noodsituaties relevante hulpverleningstaak en de handhaving van de openbare orde. Het college van procureurs-generaal heeft in zijn Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht situaties opgenomen waarbij identificatie op grond van deze wet gevorderd kan worden ter redelijke uitoefening van de openbare-ordehandhavingstaak van de politie; bijvoorbeeld bij evenementen als voetbalwedstrijden en demonstraties en in geval van rellen of (dreigende) escalatie.⁴⁶² Daar komt nog bij dat de noodbevoegdheden geen wettelijke basis kunnen bieden om (nieuwe) bevoegdheden aan de politie toe te kennen (zie paragraaf 2.3.5). Dit voorschrift is dus juridisch onhoudbaar.

⁴⁶² Zie 'Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht', *Stcrt.* 2009, 19481.

Ten aanzien van de binnentredingsbevoegdheid neergelegd in A.16 kan het volgende worden gezegd. Binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner maakt inbreuk op de privacy en het huisrecht, beschermd in artikel 10 en artikel 12 Gw. Voorschrift A.16 maakt echter een uitzondering voor woningen. Desalniettemin kent het voorschrift een bevoegdheid toe aan de politie, hetgeen rechtens ongeoorloofd is (zie paragraaf 2.3.5). Voor de bevoegdheden tot binnentreding tijdens noodsituaties zie paragraaf 2.3.3.

C Voorschriften ter facilitering van uitvoering noodbevel/noodverordening

Handhaving voorschriften

- 1 Bij constatering van een overtreding van [het verbod] kunnen de met toezicht en handhaving van deze verordening belaste ambtenaren, de nodige bevelen geven of vorderingen geven, waaronder in ieder geval het bevel zich te verwijderen uit [het gebied].
- 2 De met toezicht en handhaving van deze verordening belaste ambtenaren zijn bevoegd alle maatregelen te treffen en die bevelen en vorderingen te geven die zij noodzakelijk oordelen met het oog op de handhaving van de openbare orde en ter beperking van gevaar voor personen en zaken.
- 3 Bij constatering van een overtreding van [het verbod] en het niet opvolgen van een bevel of vordering van de met toezicht en handhaving van deze verordening belaste ambtenaren kan een lid, dan wel een vertegenwoordiger, van [motorclub] door de politie worden aangehouden en worden overgebracht naar een door de politie te bepalen plaats.
- 4 Indien in strijd wordt gehandeld met [het verbod] en de bevelen of vorderingen van de met toezicht en handhaving van deze verordening belaste ambtenaren niet worden opgevolgd, worden de betreffende motorvoertuigen door de politie of door de gemeente verwijderd en tijdelijk elders onder toezicht geplaatst.
- 5 De burgemeester kan een in de gemeente dienstdoende ambtenaar van politie machtigen om in zijn naam besluiten te nemen, of andere handelingen te verrichten met inachtneming van het bepaalde in artikel 177 van de Gemeentewet.

Analyse

De voorschriften onder C.1 en C.2 kennen middels een zeer open formulering een brede (verwijder)bevelsbevoegdheid toe aan de handhavers van de noodverordening, hetgeen rechtens ongeoorloofd is. Dergelijke voorschriften – die beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid laten – zijn in strijd met het delegatie- en mandaatverbod (zie paragraaf 2.3.5).

Het voorschrift onder C.3 lijkt bedoeld te zijn om invulling te geven aan de mogelijkheid van bestuurlijke ophouding uit artikel 176a Gemw. Er wordt echter gesproken van aanhouden in plaats van ophouden. Burgemeesters hebben zich – op één uitzondering na – nooit gewaagd aan bestuurlijke ophouding.⁴⁶³ De regeling is gecompliceerd, bewerkelijk en arbeidsintensief. De huidige regeling van bestuurlijke ophouding is wat ons betreft dan ook ongeschikt om in de praktijk toe te passen.⁴⁶⁴

Ten aanzien van voorschrift C.4 dient gewezen te worden op de reguliere bevoegdheid die de Wegenverkeerswet 1994 biedt om in strijd met verkeersvoorschriften geparkeerde voertuigen weg te slepen. Op grond van artikel 170 WWV heeft het college onder de in deze bepaling genoemde voorwaarden de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder (spoed)bestuursdwang om verwijdering van een voertuig af te dwingen. Aan de toepassing van reguliere bevoegdheden dient voorrang gegeven te worden. Die bevoegdheden maken het voorschrift daarnaast overbodig. Het voorschrift kent overigens ook (impliciet) bevoegdheden aan de politie toe, waarvoor in een noodmaatregel geen ruimte bestaat. Dit voorschrift is om die verschillende redenen dan ook juridisch onhoudbaar.

Voorschrift C.5 wijst op de wettelijke mogelijkheid van de burgemeester om

463 Een onvolkomen inzet van het instrument vond plaats door de burgemeester van Almelo in 2006; zie ABRvS 9 augustus 2006, AB 2006/413 m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gst.* 2006/160, *JB* 2006/277.

464 A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, 'Preventieve hechtenis in Veen. Over de voorkoming en bestrijding van groepsgeweld', *NJB* 2014/804, p. 1105-1110; zie ook het rapport van de Nationale ombudsman, *Geen Winnaars: een gezamenlijk onderzoek van de Nationale ombudsman en de gemeentelijke ombudsman Rotterdam naar de aanhouding van 326 Feyenoord-supporters op 21 februari 2016*, nr. 2016/060 en de daarin opgenomen bevindingen van Roorda en Wierenga en het daaraan ten grondslag liggende rapport B. Roorda & A.J. Wierenga, *Demonstrerende voetbalsupporters: Bevindingen over het handelen van de burgemeester van de gemeente Rotterdam, de officier van justitie en de onder hen ressorterende politie voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de protestmars die voorafging aan de voetbalwedstrijd Feyenoord - Roda JC op zondag 21 februari 2016, op verzoek van de Nationale ombudsman*, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid 2016, p. 19-24, te raadplegen op: www.openbareorde.nl.

ambtenaren te machtigen in zijn naam besluiten te nemen of andere handelingen te verrichten. Daarbij wordt gewezen op artikel 177 Gemeentewet. Artikel 177 lid 2 Gemeentewet verbiedt expliciet de mandatering van noodbevoegdheden. Het is daardoor niet mogelijk dat deze bevoegdheden door een ander (bijvoorbeeld de politie) in naam van de burgemeester worden uitgeoefend. De reden van het mandateringsverbod is gelegen in de aard van de noodbevoegdheden. Het gaat om ingrijpende, discretionaire bevoegdheden waartegen mandaatverlening zich verzet. Dit verbod is absoluut, waardoor er geen ruimte bestaat voor een vorm van mandaat waarbij de betrokken diensten beoordelingsvrijheid of beleidsvrijheid hebben, zie paragraaf 2.3.5.⁴⁶⁵

Opvolgen aanwijzingen

- 6 Eenieder is verplicht de bevelen of vorderingen, door de met toezicht en handhaving van deze verordening belaste ambtenaren op grond van deze verordening gegeven, stipt op te volgen.
- 7 Al degenen die zich bevinden binnen [het gebied] en meer in het bijzonder degenen die kennelijk behoren tot [motorclub] en dat [kenbaar maken] en die kennelijk de openbare orde verstoren of dreigen te verstoren, zijn verplicht alle aanwijzingen van de politie strikt op te volgen met inbegrip van aanwijzingen door in het gebied aanwezige tijdelijke verkeersmaatregelen.
- 8 Eenieder die zich in [gemeente] bevindt en zich kenbaar maakt als een lid van [motorclub] dient alle door de daartoe bevoegde personen, zijnde gemeentelijke toezichthouders, verkeersregelaars en beambten van politie, gegeven aanwijzingen stipt en onmiddellijk op te volgen.

⁴⁶⁵ *Kamerstukken II 1988/89, 19 403, 10, p. 90, Kamerstukken II 2000/01, 27 547, 3, p. 4; L.D. Ruigrok, Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 265 en M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 61.

Analyse

De voorschriften onder C.6, C.7 en C.8 kennen via een zeer open formulering ruime bevelsbevoegdheden toe aan de politie.⁴⁶⁶ Voorschriften waarin bevoegdheden aan de politie worden toegekend kunnen om verschillende redenen niet worden opgenomen in een noodbevel of een noodverordening, zie paragraaf 2.3.5.

9.4 Best practices

9.4.1 Algemene aandachtspunten

Zie hoofdstuk 3.

Pas nooit zonder meer een van deze best practices toe, maar houd altijd rekening met de concrete situatie en de bijzondere omstandigheden van het geval.

9.4.2 Bijzondere aandachtspunten

In het kader van de legaliteitsvraag is bij het gebruik van noodbevoegdheden voor problematiek bij OMG's van belang, om in ieder geval de reguliere bevoegdheden uit de APV en uit artikel 174 lid 2 Gemw te verkennen. Met het oog op de mogelijkheden van artikel 174 lid 2 Gemw, bestaat voor het gebruik van noodbevelen bij situaties waarin OMG's betrokken zijn, niet steeds ruimte.

Wat niet kan:

Het opnemen van voorschriften die de bevoegdheid tot preventief fouilleren, binnentreden of het vorderen van legitimatie toekennen aan de politie.

⁴⁶⁶ De praktijk geeft aan dergelijke 'restbepalingen' op te nemen in noodmaatregelen om de politie meer armslag te bieden in onvoorziene (veranderende) noodsituaties. Als de politie alleen die bevelen kan geven die precies zijn afgebakend en dichtge-regeld, kan dat de handhaving klemzetten, zo is de gedachte. Vgl. Verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14; interview gemeente Enschede, 19 april 2016, bijlage 3; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2.

Zie ook de best practices bij hoofdstuk 4 ‘Onvergunnend en/of onbeheersbaar evenement’.

9.4.3 Voorschriften

Doel: gespecificeerd gebiedsverbod

- A Het is een (aspirant)lid of vertegenwoordiger van [motorclub] verboden in [gebied Y⁴⁶⁷] aanwezig te zijn.

Doel: gespecificeerd verwijdergebod

- B Een (aspirant)lid of vertegenwoordiger van [motorclub] die in [gebied Y] aanwezig is, dient zich uit dit gebied te verwijderen en daarvan [gedurende X uren] verwijderd te houden.

Doel: verbod op gedragingen, voorwerpen of stoffen

Samenscholing

- C Het is een (aspirant)lid of vertegenwoordiger van [motorclub] verboden om samen met elkaar aanwezig te zijn in [gebied Y].

Het plaatsen en laten staan van (motor)voertuigen

- D Het is een (aspirant)lid of vertegenwoordiger van [motorclub] verboden om zijn (motor)voertuigen te plaatsen of te laten staan in [gebied Y].

Rijden en aanwezig zijn met motoren

- E Het is een (aspirant)lid of vertegenwoordiger van [motorclub] verboden om met een motorvoertuig te rijden of aanwezig te zijn in [gebied Y].

⁴⁶⁷ Zie voor mogelijke omschrijvingen van [gebied Y] hoofdstuk 3, ‘Algemene aandachtspunten’, onder 14.

Alcoholhoudende dranken

- F Het is een (aspirant)lid of vertegenwoordiger van [motorclub] verboden alcoholhoudende drank te nuttigen of bij zich te hebben in [gebied Y].

Andere specifieke voorwerpen of stoffen

- G Het is een (aspirant)lid of vertegenwoordiger van [motorclub] verboden [specifiek omschreven voorwerpen of stoffen waarmee de openbare orde kan worden verstoord] in [gebied Y] bij zich te hebben.

Opmerking

Indien slechts een enkel voorschrift uit de best practices wordt gehanteerd, kan de bepaling integraal worden overgenomen. Indien er meerdere verboden of geboden uit de best practices worden gebruikt, is het aanbevelenswaardig om in de aanhef van het noodbevel/de noodverordening eerst de normadressaat te noemen, gevolgd door de verschillende verboden en geboden.

Voorbeeld

Het is een (aspirant)lid of vertegenwoordiger van [motorclub] verboden:

- 1 om met een motorvoertuig te rijden of aanwezig te zijn in [gebied Y];
- 2 alcoholhoudende drank te nuttigen of bij zich te hebben in [gebied Y].

Brand

10.1 Inleiding

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden zowel aanwenden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde als ter beperking of voorkoming van gevaar als gevolg van een (ernstig dreigende) ramp. Een ramp wordt in artikel 1 Wet veiligheidsregio's (Wvr) gedefinieerd als een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

In de periode van 2010 tot en met 2015 zijn er ten minste 23 verschillende noodverordeningen en 2 verschillende noodbevelen uitgevaardigd om (de dreiging van) het gevaar van brand weg te nemen. Het ging om natuurbranden en woning- en bedrijfsbranden.

Van de uitgevaardigde voorschriften dienen de meeste ter handhaving van de openbare orde en de veiligheid. Enkele voorschriften faciliteren de uit te voeren werkzaamheden die nodig zijn bij het bestrijden van brand.

In dit hoofdstuk volgt de analyse van de voorschriften aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven toetsingskader. Voor de nadere onderbouwing van de hier gemaakte keuzes zal dan ook met regelmaat naar dat hoofdstuk worden verwezen. Soms leent het toetsingskader zich niet volledig voor toepassing. In dergelijke gevallen wordt omwille van de efficiëntie uitsluitend ingegaan op de relevante aspecten.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Ten eerste wordt in paragraaf 10.2 de legaliteit van de noodverordening c.q. het noodbevel behandeld. In paragraaf 10.3 toetsen we de voorschriften op de juridische houdbaarheid. Daarbij is ook steeds oog voor de praktische handhaafbaarheid. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 10.4, waarin de best practices zijn opgenomen.⁴⁶⁸

⁴⁶⁸ Zie voor het volledige overzicht van de in de analyse betrokken noodvoorschriften bijlage 21.

10.2 Legaliteit

In deze paragraaf gaan we nader in op de legaliteit van de noodverordening of het noodbevel. In de meeste gevallen werden zij primair ingezet ter voorkoming of ter beperking van brand. In sommige gevallen werd er echter ook gedacht aan voorkoming of beperking van ernstige wanordelijkheden als gevolg van de brand. In paragraaf 10.2.1 wordt gekeken naar de wettelijke toepassingsvoorwaarden voor het uitvaardigen van een noodverordening of noodbevel. In paragraaf 10.2.2 staan wij uitgebreid stil bij de vraag of een regulier of meer specifiek instrument ingezet kan worden. In paragraaf 10.2.3 volgt ten slotte een bespreking van de vraag of het gebruik van een noodverordening dan wel een noodbevel is aangewezen.

10.2.1 Situatie- en doelcriterium

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden slechts inzetten bij (de ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden of een ramp. In dit hoofdstuk wordt de analyse toegespitst op brand. Een ernstige brand kan aangemerkt worden als een ramp in de zin van artikel 1 Wvr. Daarnaast kunnen – als gevolg van die brand – ook ernstige wanordelijkheden dreigen of zich voordoen. Denk aan plunderingen (*looting*) nadat een gebied is geëvacueerd of het voor hulpdiensten belemmerende ramptoerisme.

Aan noodbevelen en noodverordeningen die worden uitgevaardigd met het doel om gevaar te beperken of te keren of de openbare orde te handhaven moet steeds een onmiddellijke noodzaak ten grondslag liggen. Indien sprake is van een dergelijke onmiddellijkheidssituatie, kunnen noodbevoegdheden evenwel slechts gebruikt worden met inachtneming van de voorrang die de inzet van reguliere en specifieke instrumenten heeft.

10.2.2 Reguliere of specifieke instrumenten

Als is vastgesteld dat zich een noodsituatie aandient waarvoor de wetgever deze bevoegdheden heeft toegekend, mag de burgemeester daarvan nog geen gebruik maken indien reguliere of meer specifieke instrumenten beschikbaar zijn om de noodsituatie te keren. Daarvoor is in het bijzonder het volgende van belang.

Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in werking getreden, die de Brandweerwet, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen heeft vervangen. Krachtens artikel 25 Wvr is de brandweer onder meer belast met het voorkomen, beperken en bestrijden van brand. De burgemeester heeft op grond van artikel 4 lid 1 Wvr het gezag bij brand alsook bij andere ongevallen waarbij de brandweer een taak heeft.

Op grond van artikel 4 lid 2 Wvr is de burgemeester bij brand en dergelijke ongevallen bevoegd de bevelen te geven die nodig zijn met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar. Er wordt gesproken van een lichte bevelsbevoegdheid – waarmee bevelen tot burgers gericht kunnen worden – in relatie tot de zwaardere noodbevelsbevoegdheid van artikel 175 Gemw. In de praktijk worden evenwel ook op grond van dit artikel beperkingen toegestaan van grondrechten; een vanzelfsprekendheid die in de literatuur wordt onderbouwd met een verwijzing naar situaties van levensgevaar.⁴⁶⁹ Denk aan het ontruimen van gebouwen, het afsluiten van straten of het verwijderen van ramptoeristen die de hulpdiensten belemmeren.⁴⁷⁰ Voordat de burgemeester een noodbevoegdheid inzet, moet hij zich dus bedenken of artikel 4 lid 2 Wvr niet voldoende mogelijkheden biedt om de (dreigende) ramp te bestrijden.

10.2.3 Noodverordening of noodbevel?

Indien er onvoldoende reguliere of specifieke mogelijkheden voorhanden zijn, kan de burgemeester zich genoodzaakt voelen gebruik te maken van een noodverordening of een noodbevel. Of het gebruik van een noodverordening dan wel het gebruik van een noodbevel is aangewezen, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. In de noodrechtpraktijk inzake brand zien we dat voornamelijk noodverordeningen worden ingezet om het gevaar te voorkomen of te beperken en om wanordelijkheden als gevolg daarvan te beperken of te voorkomen. Slechts tweemaal is gebruikgemaakt van een noodbevel.

Er zijn situaties denkbaar waarvoor de inzet van een noodbevel zich beter

⁴⁶⁹ Zie E.T. Brainich & I. Helsloot, 'Commentaar op art. 4 Wvr, aant. 5', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer 2015.

⁴⁷⁰ *Kamerstukken II 1985/86*, 19 403, 3, p. 147-149; *Kamerstukken II 1988/89*, 19 403, 10, p. 91-92.

leent dan de inzet van een noodverordening. Dat is vooral het geval als er een instructie moet worden gegeven in een acute noodsituatie waarin er geen tijd is om een noodverordening op te stellen. Of indien aan een individu of een concrete groep personen instructies gegeven moeten worden. Denk bijvoorbeeld aan de bewoners van een pand dicht in de buurt van een hevige natuurbrand. Met een noodbevel kan hun verboden worden in het door vuur bedreigde pand te verblijven of in de buurt daarvan te komen. De burgemeester kan in dergelijke gevallen goed uit de voeten met zijn noodbevelsbevoegdheid.

Indien een grote onbepaalde groep blootgesteld wordt aan het (dreigende) gevaar, of er wordt gevreesd voor ernstige wanordelijkheden in een geëvacueerd gebied (plunderingen), ligt het gebruik van een noodverordening meer voor de hand. Een algemeen gebiedsverbod in een noodverordening zou dan geschikter zijn dan een verwijdergebod in een noodbevel, dat steeds individueel dient te worden aangezegd. Bovendien kan daarvan een sterkere preventieve werking uitgaan.

Meer in het algemeen verdient het gebruik van de noodverordening waar mogelijk de voorkeur boven een noodbevel, gezien de wat sterkere democratische legitimatie van een noodverordening en vanwege het bestuurlijk toezicht van de cdK (zie paragraaf 2.2.3).

10.3 Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid

In deze paragraaf toetsen we de voorschriften uit de noodrechtpraktijk inzake brandgevaar op de juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid. Hiervoor zijn de voorschriften zo veel mogelijk gerangschikt naar doel. Allereerst komen de voorschriften die het doel hebben de openbare orde te waarborgen en gevaar te beperken aan de orde (onder A.1 t/m A.19). Vervolgens de voorschriften die de werkzaamheden faciliteren (B.1 t/m B.10) en de voorschriften die de uitvoering van het noodbevel of de noodverordening moeten faciliteren (C.1 t/m C.8). Daarna volgen de overige en/of opvallende voorschriften (D.1).

De naar hun doel gerangschikte voorschriften worden onderworpen aan het relevante deel van het toetsingskader. Daarbij kunnen de volgende vragen de revue passeren. (1) Is de gebruikte maatregel geschikt om de noodsituatie per direct aan te pakken? (2) Voldoen de voorschriften aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit? (3) Maken de voorschriften inbreuk op grondrechten? (4) Gaat het om een kortdurende maatregel? (5) Richt het voorschrift zich tot

de juiste normadressaat? Daarnaast is er steeds aandacht voor de praktische handhaafbaarheid van de voorschriften: zijn de voorschriften eenduidig en begrijpelijk geformuleerd en zijn ze niet onnodig of overbodig?

A Voorschriften ter handhaving van de openbare orde en ter beperking van gevaar

Gebiedsverboden

- 1 Het is eenieder⁴⁷¹ verboden zich⁴⁷² in [het gebied] te begeven of op te houden⁴⁷³.
- 2 Het is eenieder⁴⁷⁴ verboden zich⁴⁷⁵ op te houden⁴⁷⁶ in⁴⁷⁷ [het gebied]⁴⁷⁸.
- 3 Het is verboden zonder noodzaak stil te staan, zich zonder noodzaak bij herhaling te bevinden of zich anderszins hinderlijk te bevinden in [het gebied] dan wel de toegang tot [het gebied] te beletten, belemmeren of verijdelen.

Uitzonderingen

- 4 Het [verbod] geldt niet voor personen aan wie door de burgemeester ontheffing is verleend. De burgemeester kan aan deze ontheffing nadere voorwaarden verbinden. Bij overtreding van deze voorwaarden kan de burgemeester de ontheffing intrekken.

471 Soms toevoeging: 'die niet woonachtig is in [het gebied] of niet woonachtig of werkzaam in [het gebied] die niet aannemelijk kan maken zich daar met een ander doel te bevinden dan voor een bezoek aan dat gebied'.

472 Soms toevoeging: 'zonder toestemming van de burgemeester dan wel van met opsporing belaste personen of vanaf [tijdstip]'.

473 Of: 'begeven/ophouden'.

474 Soms toevoeging: 'behoudens bewoners/eigenaren van panden in [het gebied]'.

475 Soms toevoeging: 'tot een nadere aanwijzing van de burgemeester of zonder toestemming van de burgemeester dan wel ambtenaren van de politie of vanaf [tijdstip]'.

476 Of: 'zich te begeven' of: 'zich te bevinden op een voor het publiek toegankelijke plaats'.

477 Of: 'binnen'.

478 Soms toevoeging: 'in die zin dat hierbij geldt "wel het genoemde gebied uit, niet meer het gebied binnen"'.

- 5 Het [verbod] geldt niet voor werkzaamheden en/of activiteiten waarvoor toestemming is verleend door een daartoe bevoegde ambtenaar.
- 6 Het [verbod] geldt niet voor zover door middel van afzetting of markering die door of namens het bevoegd gezag is aangebracht, is aangegeven dat [het gebied], is vrijgegeven.
- 7 Het [verbod] geldt niet voor de in het agrarisch bedrijf werkzame personen, uitsluitend ten behoeve van de noodzakelijke verzorging van het vee dat binnen het [agrarisch bedrijf] verblijft, via de kortste route vanaf de hoeve naar de voeropslag en veehuisvesting en vice versa.
- 8 Rechthebbenden op een onroerend goed, gelegen binnen [het gebied] en de volgens de geldende registratie in het GBA in [het gebied] woonachtigen, kunnen [het gebied] betreden c.q. mogen zich daarbinnen ophouden en dienen zich in voorkomende gevallen te legitimeren met een geldig legitimatiebewijs.

Verwijdergeboden

- 9 Eenieder⁴⁷⁹ is verplicht⁴⁸⁰ te vertrekken⁴⁸¹ uit [het gebied]⁴⁸².
- 10 Eenieder die zich binnen [het gebied]⁴⁸³ bevindt dient zich⁴⁸⁴ uit dit [gebied] te verwijderen.⁴⁸⁵

479 Soms toevoeging: 'niet woonachtig of werkzaam in [het gebied] die niet aannemelijk kan maken zich daar met een ander doel te bevinden dan voor een bezoek aan dat gebied'.

480 Soms toevoeging: 'op aanwijzing van de daartoe bevoegde ambtenaren van politie of brandweer of op de eerste aanzegging van het bevoegd gezag'.

481 Of: 'zich te verwijderen'. Soms toevoeging: 'en te vertrekken uit woonruimten en andere gebouwen'.

482 Soms toevoeging: 'en zich daarvan verwijderd te houden'.

483 Soms toevoeging: 'op de openbare weg'.

484 Soms toevoeging: 'op eerste aanzegging van een ambtenaar van politie of brandweer'.

485 Soms toevoeging: '(en verwijderd te houden) behoudens de bewoners van de in dit [gebied] gelegen woningen en de gebruikers van in dit [gebied] gelegen gebouwen of personen die in binnen dit [gebied] gelegen gebouwen hun vaste c.q. reguliere werkplek hebben. Voor zover het een reguliere werkplek betreft, dient een dringende reden voor de aanwezigheid te worden aangetoond. Het is aan de ambtenaar van de gemeente, politie of brandweer te beoordelen of sprake is van dringende reden zoals genoemd in lid 1'.

Analyse

Uit het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste volgt dat de voorschriften niet ingrijpender of beperkender mogen zijn dan in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is. Voorop staat dat bovenstaande gebiedsverboden en verwijdergeboden ingrijpen op de bewegingsvrijheid, die als grondrecht in het EVRM wordt gewaarborgd. Bij de beperking van grondrechten is grote terughoudendheid geboden. Daarbij dient steeds oog te zijn voor de noodzaak van de beperking.

Het hangt af van de omstandigheden van het geval of een gebiedsverbod of verwijdergebod noodzakelijk is. Het (dreigende) brandgevaar of de (dreigende) wanordelijkheden als gevolg van het brandgevaar kunnen dusdanig substantieel zijn, dat de enkele aanwezigheid van onbevoegde personen gevaarlijk of anderszins onwenselijk is. Denk aan een hevige brand in een chemische fabriek, waarbij de verwachting is dat er veel ramptoeeristen op afkomen en de rook alleen al zeer gevaarlijk is voor de gezondheid. In dat kader valt er veel voor te zeggen dat een (algemeen) gebiedsverbod of verwijdergebod noodzakelijk is om de (dreigende) gevolgen van de noodsituatie in te perken.

Conform de proportionaliteits- en subsidiariteitseis is het van belang dat het in het noodvoorschrift aangewezen gebied niet groter is dan noodzakelijk om het doel te bereiken. Het moet gaan om het aanwijzen van een zodanig gebied dat daarmee daadwerkelijk wordt bijgedragen aan het voorkomen of beëindigen van ernstige wanordelijkheden.

Zoals al even is aangestipt, vormen bovenstaande gebiedsverboden en verwijdergeboden een beperking van de bewegingsvrijheid van de burger. Het is burgers immers niet meer toegestaan zich vrijelijk te verplaatsen binnen het grondgebied van de Staat. Het recht op bewegingsvrijheid wordt beschermd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. De opgenomen beperking in een noodbevel of noodverordening dient in overeenstemming te zijn met de beperkingssystematiek van het EVRM. In paragraaf 2.3.3 is geconcludeerd dat een in een noodbevel of noodverordening voorkomende beperking op een verdragsrechtelijk beschermd grondrecht kan worden aangemerkt als een beperking die is voorzien bij wet. Daarnaast moet de beperking voldoen aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Aan deze eisen kan worden voldaan als de maatregel behoorlijk wordt bekendgemaakt waardoor personen tot wie de voorschriften zich richten daarvan in redelijkheid op de hoogte kunnen zijn. Voorts moet de beperking gerechtvaardigd zijn in het licht van de daar genoemde legitieme doelen. Een noodzakelijke beperking van de bewegings-

vrijheid ter bescherming van de gezondheid en de handhaving van de openbare orde is in een democratische samenleving goed denkbaar. De concrete omstandigheden van het geval zullen echter steeds ten grondslag moeten liggen aan de vraag of een beperking op de bewegingsvrijheid gerechtvaardigd is. Dat zal bij reëel gevaar van brand steeds het geval zijn.

Voorts is relevant dat voorschriften in noodbevelen en noodverordeningen zich in beginsel moeten richten tot (private) personen, en niet tot de politie. De gebiedsverboden onder A.1 t/m A.3 richten zich tot (private) personen. Die voorschriften kunnen op dit punt het toetsingskader dus doorstaan. Het gebiedsverbod onder A.3 laat echter ontoelaatbare beoordelingsvrijheid aan de politie (zie paragraaf 2.3.5) doordat er een noodzakelijkheidstoets is ingebouwd, inhoudende dat men niet zonder redelijk doel binnen het gebied aanwezig mag zijn. De beoordeling hiervan wordt vaak aan de politie overgelaten. Aan de politie mag echter geen beoordelingsvrijheid worden toegekend in de zin dat de feitelijke afweging wie het gebied mag betreden aan haar is. Het voorschrift dient aldus sluitend geformuleerd te zijn of moet gepaard gaan met een nadere instructie van de burgemeester. Het verdient dan ook aanbeveling een dergelijke noodzakelijkheidstoets weg te laten, dan wel zodanig in te kaderen dat het de burgemeester is die de daadwerkelijke afwegingen maakt en niet de politie. Daarnaast kan het voorschrift voor problemen zorgen bij de handhaving. Bepaalde personen kunnen zich in het gebied begeven omdat zij menen daarvoor een redelijk doel te hebben. Daarover kan vervolgens discussie met de politie ontstaan, hetgeen onwenselijk is.⁴⁸⁶

In het kader van de praktische handhaafbaarheid wordt gekeken of de voorschriften voldoende eenduidig en begrijpelijk zijn geformuleerd. Het valt op dat per noodbevel of noodverordening verschillende formuleringen worden gebruikt voor hetzelfde doel. Zo wordt het aanwezig zijn binnen het gebied met verschillende termen aangeduid: '(zich) ophouden', 'zich begeven', '(zich) bevinden', 'betreden' of 'verblijven'. De termen (zich) ophouden, verblijven en zich bevinden omvatten alle drie het aanwezig zijn in het gebied. Bij 'betreden' en 'zich toegang te verschaffen tot' is dit minder evident. Die termen kunnen opgevat worden als in het gebied 'van buiten naar binnen gaan'. Bij 'zich begeven' geldt dat ook in zekere zin. De termen 'ophouden' en 'verblijven' kunnen suggereren dat daaronder niet het voortbewegen in het gebied wordt ver-

486 Dit speelde bijvoorbeeld in januari 2012 in een met overstroming bedreigd gebied in de gemeente Ten Boer, waar journalisten met het oog op hun werk meenden dat het gebiedsverbod voor hen niet van toepassing was. Zie A.J. Wierenga, 'Vrije nieuwsgaring en noodverordening', te raadplegen via www.openbareorde.nl.

staan.⁴⁸⁷ De praktijk heeft aangegeven soms te worstelen met de juiste terminologische keuze en hier ook niet altijd goed over nagedacht te hebben.⁴⁸⁸ Op de vraag of de term ‘aanwezig zijn’ niet een duidelijk en dekkend alternatief voor de verschillende (en soms gedateerde) aanduidingen is, wordt vanuit de praktijk positief gereageerd.⁴⁸⁹ De voorschriften A.1, A.2, A.9 en A.10 zijn opgenomen onder A en B van de best practices met enige tekstuele verbeteringen.

Ten aanzien van het verschil in gebruik van een gebiedsverbod en een verwijdergebod, verdient in een noodverordening het gebruik van een verbod in beginsel de voorkeur. In een noodverordening worden immers algemeen verbindende voorschriften uitgevaardigd voor een abstracte groep personen. Daarbij geldt dat de noodverordening van kracht is zodra zij wordt gepubliceerd. Daarvan kan een preventieve werking uitgaan. Het idee kan ontstaan dat een gebod steeds dient te worden aangezegd, terwijl een verbod sneller een algemeen effect kan sorteren.⁴⁹⁰ Een verwijdergebod is meer aangewezen om concrete personen die aanwezig zijn in het gebied te verwijderen en verwijderd te houden. Hiervoor is een noodbevel vaak een geschikter instrument. Het verwijdergebod werkt dan pas op aanzegging. Dit maakt dat het verwijdergebod meer gericht kan worden toegepast en overigens een meer repressief karakter heeft.⁴⁹¹

De voorschriften A.4 t/m A.8 zien op uitzonderingen op de gebiedsverboden. Wij raden aan uitzonderingen op voorschriften in een aparte bepaling op te nemen ten behoeve van de beknoptheid en begrijpelijkheid van de voorschriften. Zie voor een bruikbare uitzondering voor hulpdiensten of bewoners voorschrift M van de best practices.

487 Daarnaast wordt de term ‘ophouden’ in de praktijk ook wel als ouderwets ervaren, zie bijv. interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

488 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2.

489 O.a. interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

490 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2; interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8.

491 Zie onder andere interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

Aanvullende voorschriften

- 11 Degenen die verplicht zijn uit [het gebied] te vertrekken⁴⁹² zijn, indien zij in dat [gebied] woonachtig zijn, gehouden, zich met inachtneming van de aanwijzingen van politie of brandweer, naar een door de politie of brandweer aangewezen opvangcentrum te begeven om zich daar te laten registreren. Zij zijn verplicht aan de daartoe aangewezen ambtenaren de voor de registratie noodzakelijke gegevens te verstrekken.
- 12 De bewoners van in [het gebied] gelegen woningen alsmede de gebruikers van de in dit [gebied] gelegen gebouwen, voor zover zij zich in [het gebied] bevinden, dienen zich in hun woninggebouw of gebouw op te houden tot een nader door de burgemeester bekend te maken tijdstip.
- 13 De bewoners en gebruikers van gebouwen in [het gebied], dienen dit [gebied] uitsluitend te betreden of verlaten via de daartoe aangewezen ontsmettingsplaatsen.

Analyse

De voorschriften onder A.11 t/m A.13 zijn uitgevaardigd naar aanleiding van een grote brand in het centrum van Roermond, waarbij veel asbest vrijkwam. Met deze voorschriften wilde de burgemeester de schadelijke gevolgen van asbest(rook) voor de gezondheid zo veel mogelijk beperken. Bovenstaande voorschriften dragen daar inderdaad aan bij, zij het dat voorschrift A.11 impliciet bevelsbevoegdheden toekent aan politie en brandweer hetgeen rechtens ongeoorloofd is (zie paragraaf 2.3.5). Voorschrift A.11 is dan ook met enige aanpassingen opgenomen onder voorschrift C van de best practices. Hetzelfde geldt voor noodvoorschriften A.12 en A.13. Deze zijn met een beknoptere formulering opgenomen onder D en E van de best practices.

492 Of: 'Degenen aan wie het verboden is zich in [het gebied] te begeven'.

In sommige gevallen wordt aan het gebiedsverbod het volgende toegevoegd:

Veiligheid dieren

14 Eenieder is verplicht te vertrekken uit [het gebied]. Huisdieren moeten worden meegenomen.

Analyse

Noodvoorschrift A.14 is een combinatie van een verwijdergebod en een gebod om huisdieren mee te nemen. De brandweer (waarover de burgemeester het gezag heeft ex artikel 4 Wvr) heeft in een rampsituatie ook de taak de veiligheid van dieren te waarborgen (artikel 3 Wvr). Bovenstaand noodvoorschrift is opgenomen als optie bij voorschrift B van de best practices.

Verboden voorwerpen

Aanwezigheid (motor)voertuigen

15 Het is verboden om zich in [het gebied] te begeven met een voertuig, behoudens met een aan de hand gevoerd rijwiel, tot een nader door de burgemeester bekend te maken tijdstip.

Overige verboden voorwerpen

16 Het is eenieder verboden stoffen, goederen en/of vee in of vanuit [het gebied] te vervoeren.

Analyse

Het doel van voorschrift A.15 is om de wegen naar het gebied waarin de brand woedt vrij te houden van voertuigen van particulieren, opdat hulpdiensten de plek des onheils beter kunnen bereiken. Rijwielen zijn, mits aan de hand

gevoerd, uitgezonderd van het verbod. Het voorschrift is met enige tekstuele verbeteringen opgenomen onder H van de best practices (eventueel in combinatie met G van de best practices te gebruiken).

Uit het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 volgt dat onder voertuigen moeten worden verstaan: fietsen, bromfietsen, gehandicaptenvoertuigen, motorvoertuigen, trams en wagens. Motorvoertuigen zijn volgens dit reglement alle gemotoriseerde voertuigen behalve bromfietsen, fietsen met trapondersteuning en gehandicaptenvoertuigen, bestemd om anders dan langs rails te worden voortbewogen. Eventueel kan het verbod gespecificeerd worden voor een bepaald type voertuig.

Noodvoorschrift A.16 is in combinatie met een gebiedsverbod uitgevaardigd, met als doel het gebied zo snel en efficiënt mogelijk (zonder belemmeringen) te evacueren. Indien het toegestaan zou zijn nog het een en ander in of vanuit het gebied te vervoeren, zou dat de veiligheid van zowel die personen als de hulpdiensten in gevaar kunnen brengen. Het voorschrift is met enige tekstuele verbeteringen opgenomen onder voorschrift I van de best practices.

Veiligheidsmaatregelen/bijzondere bevoegdheden

Identificeren/legitimeren

17 Eenieder die [het gebied] wil betreden is verplicht op aanwijzing van de daartoe bevoegde ambtenaren van politie zich te legitimeren en zo te bewijzen dat men bewoner is van het gebied. De bewoners die zich niet kunnen legitimeren worden door de daartoe bevoegde ambtenaren van de politie naar hun huis begeleid om op deze wijze aan te tonen woonachtig te zijn in het gebied.

Analyse

Het voorschrift opgenomen onder A.17 ziet op verplichte identificatie op vordering van de politie om vast te kunnen stellen of de persoon bewoner is in het gebied en daarmee uitgezonderd is van het gebiedsverbod. Een dergelijk voorschrift is eigenlijk onnodig, nu diezelfde bevoegdheid al gebaseerd kan worden op artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht juncto artikel 8 van de Politie-

wet 2012. Op grond daarvan kan de politie legitimatie vorderen, indien dit voor de uitvoering van de politietaak redelijkerwijs noodzakelijk is. Daaronder valt ook de in noodsituaties relevante hulpverleningstaak. Daar komt nog bij dat de noodbevoegdheden geen wettelijke basis kunnen bieden om (nieuwe) bevoegdheden aan de politie toe te kennen (paragraaf 2.3.5). Dit voorschrift is dus juridisch onhoudbaar.

Sluiten deuren en ramen

18 De bewoners van in [het gebied] gelegen woningen alsmede de gebruikers van de in dit [gebied] gelegen gebouwen, voor zover zij zich in [het gebied] bevinden dienen ramen en deuren te sluiten en gesloten te houden.

In sommige gevallen wordt aan het gebiedsverbod het volgende toegevoegd:

19 Eenieder is verplicht te vertrekken uit [het gebied]. Ramen en deuren dienen gesloten te worden.

Analyse

Met de noodvoorschriften onder A.18 en A.19 wordt beoogd gevaar van rook als gevolg van brand zo veel mogelijk te beperken. Deze voorschriften houden stand indien de (geringe) inbreuk die hier gemaakt wordt op artikel 10 juncto 12 Grondwet (huisrecht) ziet op de beperking van acuut levensgevaar (zie paragraaf 2.3.3). De voorschriften zijn met enige tekstuele verbeteringen opgenomen onder F van de best practices. Bij de handhaving van deze voorschriften kan de politie zich de toegang verschaffen tot woningen, zie daarover ook paragraaf 2.3.3.

B Voorschriften ter facilitering van werkzaamheden

Personen betrokken bij de werkzaamheden

- 1 Het is eenieder, voor zover niet rechtstreeks betrokken bij de rampenbestrijding⁴⁹³, verboden zich in [het gebied] te begeven of op te houden.
- 2 De verplichting om te vertrekken uit [het gebied] geldt niet voor personen die door de daartoe bevoegde autoriteiten zijn ingezet om in [het gebied] hulp te verlenen⁴⁹⁴.
- 3 Het verbod om zich in [het gebied] op te houden geldt niet voor personen die door de daartoe bevoegde autoriteiten zijn ingezet om in [het gebied] hulp te verlenen⁴⁹⁵.
- 4 Het is eenieder voor zover niet rechtstreeks betrokken bij de rampbestrijding⁴⁹⁶, verboden zich op te houden in [het gebied].
- 5 Het [verbod] geldt niet voor⁴⁹⁷ degenen die uit hoofde van hun functie rechtstreeks betrokken zijn bij of door het bevoegd gezag uitdrukkelijk zijn belast met werkzaamheden in [het gebied].⁴⁹⁸
- 6 De burgemeester kan ontheffing verlenen van [het verbod] voor werknemers van bij nader besluit aan te duiden bedrijven en hun leveranciers. De burgemeester kan aan deze ontheffing nadere voorwaarden verbinden. Bij overtreding van deze voorwaarden kan de burgemeester de ontheffing intrekken.
- 7 Het [gebod] geldt niet voor personen die door de daartoe bevoegde autoriteiten zijn ingezet om in [het gebied] hulp te verlenen⁴⁹⁹.

493 Soms toevoeging: 'en aanverwante hierop volgende werkzaamheden'.

494 Soms toevoeging: 'of werkzaamheden te verrichten'.

495 Soms toevoeging: 'of werkzaamheden te verrichten'.

496 Soms toevoeging: 'en aanverwante hierop volgende werkzaamheden'. Of: 'die niet ambtshalve rechtstreeks is betrokken bij de ter plaatse afhandeling van de gevolgen van de brand'.

497 Of: 'is niet van toepassing op'.

498 Of: 'professionele hulpverleners' of: 'personen die door de daartoe bevoegde autoriteiten zijn ingezet om in [het gebied] werkzaamheden te verrichten of hulp te verlenen' of: 'personen aan wie door de burgemeester ontheffing is verleend. De burgemeester kan aan deze ontheffing nadere voorwaarden verbinden. Bij overtreding van deze voorwaarden kan de burgemeester de ontheffing intrekken'.

499 Of: '[Het gebod] geldt niet voor personen aan wie door de burgemeester ontheffing is verleend. De burgemeester kan aan deze ontheffing nadere voorwaarden verbinden. Bij overtreding van deze voorwaarden kan de burgemeester de ontheffing intrekken'.

Analyse

De voorschriften onder B.1 t/m B.7 maken uitzonderingen op de uitgevaardigde (gebieds)verboden en (verwijder)geboden. Wij raden aan uitzonderingen op voorschriften in een aparte bepaling op te nemen ten behoeve van de beknoptheid en begrijpelijkheid van de voorschriften. Zie voor een bruikbare uitzondering voor hulpdiensten of bewoners voorschrift M van de best practices.

Overige voorschriften

- 8 Het is verboden de ter plaatse afhandeling van de gevolgen van de brand te beletten, belemmeren of vrijdelen.
- 9 Het is verboden zich te bevinden op een afzetting die door of namens het bevoegd gezag is aangebracht of zodanige afzetting of dergelijke markering te vernielen, te beschadigen of onbruikbaar te maken.

Analyse

De strafbaarstelling van gedragingen die de met de brandbestrijding verband houdende afhandeling beletten, belemmeren en vrijdelen, biedt de politie extra mogelijkheden om tegen dergelijke gedragingen op te treden ter handhaving van de openbare orde. We wijzen hier op artikel 159 Sr waarin het verhinderen van blussen is strafbaar gesteld.⁵⁰⁰ In dit voorschrift gaat het echter om de afhandeling van de gevolgen van de brand. Voorschrift B.8 is dan ook opgenomen onder J van de best practices met enige tekstuele verbeteringen. Voorschrift B.9 verbiedt daarnaast het zich bevinden op afzettingen of markeringen of die te vernielen, te beschadigen of onbruikbaar te maken. Opzettelijke en wederrechtelijke vernieling, beschadiging en het onbruikbaar maken van goederen is meer in zijn algemeenheid strafbaar gesteld in artikel 350 Sr. Noodvoorschrift B.9 is ruimer geformuleerd en stelt niet de eis van opzettelijkheid en wederrechtelijkheid. Het biedt de politie extra mogelijkheden om tegen

⁵⁰⁰ Hij die opzettelijk bij of in het vooruitzicht van brand blusgereedschappen of blusmiddelen wederrechtelijk verbergt of onbruikbaar maakt, of op enige wijze de blussing van brand verhindert of belemmert, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

(‘onopzettelijke’) vernielingen, beschadigingen en het onbruikbaar maken van afzettingen of markeringen op te treden. Het voorschrift is overgenomen onder K van de best practices.

Gedoogplicht

10 Rechthebbenden op een onroerend goed, gelegen in [het gebied], zijn verplicht – indien de omstandigheden zulks noodzakelijk maken – te gedogen dat werkzaamheden en maatregelen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn in verband met de bestrijding van de brand kunnen worden uitgevoerd.

Analyse

Voorschrift B.10 legt de plicht op aan rechthebbenden van onroerende goederen gelegen in het gebied, te gedogen dat er met de bestrijding van de brand verband houdende noodzakelijke werkzaamheden en maatregelen worden uitgevoerd. In dit verband zijn de mogelijkheden van artikel 62 Wvr relevant: het biedt de burgemeester en de brandweer naast de mogelijkheid elke plaats te betreden ook de mogelijkheid om materieel mee te nemen en te plaatsen voor zover voor de goede vervulling van hun taak noodzakelijk is. Deze bepaling lijkt daarmee voldoende in het doel van voorschrift B.10 te kunnen voorzien.

C Voorschriften ter facilitering van uitvoering noodbevel/noodverordening

Handhaving voorschriften

- 1 De politie heeft de ruimte om binnen [het gebied] naar eigen inzicht de afzettingen te realiseren.
- 2 Indien het met betrekking tot de openbare orde en veiligheid noodzakelijk is, kunnen personen door de met opsporing belaste personen worden verwijderd en moeten deze personen zich op eerste vordering begeven in een door de met opsporing belaste personen te bepalen richting.

- 3 Een ambtenaar van politie die ter plekke in de rechtmatige uitoefening is van zijn bediening, is bevoegd een bevel of aanwijzing te geven of vordering te doen teneinde de werking van de voorgaande artikelen te bewerkstelligen.
- 4 De ambtenaren in dienst van de Nederlandse politie zijn bevoegd al die maatregelen te treffen die zij noodzakelijk achten met het oog op handhaving van de openbare orde en/of ter beperking van gevaar.
- 5 Indien het met betrekking tot de openbare orde en veiligheid noodzakelijk is kunnen personen door de ambtenaren van de Politie, worden verwijderd en moeten deze personen zich op eerste vordering begeven in een door de ambtenaren van de Politie te bepalen richting.
- 6 Met het toezicht op de naleving van het bepaalde in deze verordening zijn de ambtenaren in dienst van de Nederlandse politie belast.

Opvolgen aanwijzingen

- 7 Alle aanwijzingen, gegeven door de politie⁵⁰¹ in het belang van de openbare orde en/of veiligheid van personen, vee, andere levende have en goederen dienen stipt⁵⁰² te worden nagekomen.
- 8 Alle aanwijzingen⁵⁰³ gegeven door de politie⁵⁰⁴ in het belang van de openbare orde en veiligheid van personen, vee, andere levende have en goederen, dienen stipt en onmiddellijk te worden nagekomen.

Analyse

De voorschriften onder C.1 t/m C.8 zijn op verschillende punten van het toetsingskader onhoudbaar. Al deze voorschriften kennen rechtens ongeoorloofd (ruime) (bevels)bevoegdheden en/of ontoelaatbare beoordelingsvrijheid toe aan de politie (zie paragraaf 2.3.5).

Voorschrift C.6 belast de politie met de handhaving van de verordening. Dat hoeft niet: op grond van de Politiewet 2012 is de politie al belast met de daad-

501 Of: 'met opsporing belaste personen en de brandweer'.

502 Soms toevoeging: 'en onmiddellijk'.

503 Soms toevoeging: 'en bevelen'.

504 Of: 'ambtenaren van de Politie en de Brandweer'.

werkelijke handhaving van de rechtsorde.⁵⁰⁵ Daaronder valt ook de handhaving van noodverordeningen en noodbevelen. De politie staat onder het gezag van de burgemeester bij de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening in welk kader hij daartoe de nodige aanwijzingen kan geven (paragraaf 2.3.5).

D Restcategorie

- 1 De winkels en horecagelegenheden die in [het gebied] zijn gelegen, dienen tot [tijdstip] gesloten te blijven.

Analyse

Noodvoorschrift D.1 wijkt af van de Winkeltijdenwet, in die zin dat de noodmaatregel een extra verplichte sluitingstijd in het leven roept. Noodbevoegdheden mogen aangewend worden om af te wijken van wetten in formele zin. Het voorschrift is met enige tekstuele verbetering overgenomen in de best practices onder L.

10.4 Best practices

10.4.1 Algemene aandachtspunten

Zie hoofdstuk 3.

Pas nooit zonder meer een van deze best practices toe, maar houd altijd rekening met de concrete situatie en de bijzondere omstandigheden van het geval.

10.4.2 Bijzondere aandachtspunten

In het kader van de legaliteitsvraag is bij het gebruik van noodbevoegdheden bij

⁵⁰⁵ Hetgeen ook in de praktijk wordt onderkend, zie bijv. interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

brand van belang, om in ieder geval de specifieke bevoegdheden uit de Wvr en uit artikel 174 lid 2 Gemw te verkennen.

Wat niet kan:

Het opnemen van noodvoorschriften die de bevoegdheid tot preventief fouilleren, binnentreden of het vorderen van legitimatie toekennen aan de politie.

Zie ook de best practices bij hoofdstuk 11 ‘Bomruiming’.

10.4.3 Voorschriften

Doel: algemeen gebiedsverbod

A Het is eenieder verboden in [gebied Y⁵⁰⁶] aanwezig te zijn.⁵⁰⁷

Doel: algemeen verwijdergebod

B Personen die in [gebied Y] aanwezig zijn, dienen zich uit dit gebied te verwijderen en daarvan [gedurende X uren] verwijderd te houden. Huisdieren dienen te worden meegenomen.

Doel: registratie

C Bewoners van [gebied Y] die zijn verplicht [gebied Y] te verlaten zijn gehouden zich naar een daartoe aangewezen opvangcentrum te begeven om zich daar te laten registreren. Zij zijn verplicht aan de daartoe aangewezen ambtenaren de voor de registratie noodzakelijke gegevens te verstrekken.

⁵⁰⁶ Zie voor mogelijke omschrijvingen van [gebied Y] hoofdstuk 3, ‘Algemene aandachtspunten’, onder 14.

⁵⁰⁷ Geef indien mogelijk de geldingsduur van het voorschrift aan, zie hoofdstuk 3, ‘Algemene aandachtspunten’, onder 13.

Doel: mensen binnenhouden

- D De bewoners van in [gebied Y] gelegen woningen alsmede de gebruikers van de in dit gebied gelegen gebouwen, voor zover zij in dit gebied aanwezig zijn, dienen in hun woning of gebouw te blijven tot een nader door de burgemeester bekend te maken tijdstip.

Doel: verplichte ontsmetting

- E De bewoners van in [gebied Y] gelegen woningen alsmede de gebruikers van de in dit gebied gelegen gebouwen, dienen dit gebied uitsluitend te betreden of te verlaten via de daartoe aangewezen ontsmettingsplaatsen.⁵⁰⁸

Doel: sluiten deuren en ramen

- F De bewoners van in [gebied Y] gelegen woningen alsmede de gebruikers van de in dit gebied gelegen gebouwen, dienen alle ramen en deuren te sluiten en gesloten te houden.

Doel: verbod op gedragingen, voorwerpen of stoffen

Het plaatsen en laten staan van (motor)voertuigen

- G Het is de gebruiker van een (motor)voertuig verboden om dat (motor)voertuig te plaatsen of te laten staan in [gebied Y].

Het rijden met (motor)voertuigen

- H Het is de gebruiker van een (motor)voertuig verboden te rijden in [gebied Y].⁵⁰⁹

508 Dit voorschrift is met name van belang om verspreiding van asbestdeeltjes die als gevolg van de brand zijn vrijgekomen te voorkomen.

509 Dit voorschrift kan van belang zijn om verspreiding van asbestdeeltjes die als gevolg van de brand zijn vrijgekomen te voorkomen.

Andere specifieke voorwerpen of stoffen

- I Het is eenieder⁵¹⁰ verboden [specifiek omschreven voorwerpen en stoffen/vee] in [gebied Y] bij zich te hebben/te vervoeren.⁵¹¹

Afhandelen gevolgen brand

- J Het is verboden de afhandeling van de gevolgen van de brand in [gebied Y] te beletten, belemmeren of vrijdelen.

Afzetting of markering

- K Het is verboden zich te bevinden op een afzetting of markering die door of namens het bevoegd gezag is aangebracht in [gebied Y] of zodanige afzetting of markering te vernielen, te beschadigen of onbruikbaar te maken.

Sluiting panden [let op artikel 174 lid 2 Gemw]

- L Winkels, horecagelegenheden en bedrijven in [gebied Y] dienen gesloten te zijn [vanaf tijdstip X tot tijdstip X].

Doel: uitzondering van verbods- en gebodsbepalingen

- M Bovenstaande verboden/geboden⁵¹² gelden niet voor de hulpdiensten en voor door de burgemeester aangewezen personen.⁵¹³

510 'Eenieder' kan vervangen worden door 'nader te duiden personen'.

511 Dit voorschrift kan van belang zijn om verspreiding van asbestdeeltjes die als gevolg van de brand zijn vrijgekomen te voorkomen.

512 Eventueel nader te duiden.

513 Bijvoorbeeld bewoners van woningen en/of gebruikers van gebouwen kunnen worden uitgezonderd van een gebiedsverbod.

Bomruiming

11.1 Inleiding

In de periode van 2010 tot en met 2015 zijn er ten minste 26 verschillende noodverordeningen uitgevaardigd in het kader van bomruiming. Het ging meestal om bommen afkomstig uit de Tweede Wereldoorlog die niet waren ontploft, zogenoemde blindgangers.

De uitgevaardigde voorschriften dienen zowel ter handhaving van de openbare orde als ter beperking van gevaar. Enkele voorschriften faciliteren de uit te voeren werkzaamheden die verband houden met de bomruiming. Daarbij werd soms ook de bevoegdheid tot binnentreden in gebouwen en woningen toegekend aan de politie.

In dit hoofdstuk volgt de analyse van de voorschriften aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven toetsingskader. Voor de nadere onderbouwing van de hier gemaakte keuzes zal dan ook met regelmaat naar dat hoofdstuk worden verwezen. Soms leent het toetsingskader zich niet volledig voor toepassing. In dergelijke gevallen wordt omwille van de efficiëntie uitsluitend ingegaan op de relevante aspecten.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt in paragraaf 11.2 de legaliteit van de noodverordening c.q. het noodbevel behandeld. In paragraaf 11.3 toetsen we de voorschriften op de juridische houdbaarheid. Daarbij is ook steeds oog voor de praktische handhaafbaarheid. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 11.4, waarin de best practices zijn opgenomen.⁵¹⁴

⁵¹⁴ Zie voor het volledige overzicht van de in de analyse betrokken noodvoorschriften bijlage 22.

11.2 Legaliteit

In deze paragraaf gaan we nader in op de legaliteit van de noodverordeningen die werden ingezet in het kader van bomruiming. In paragraaf 11.2.1 wordt gekeken naar de wettelijke toepassingsvoorwaarden voor het uitvaardigen van een noodverordening. In paragraaf 11.2.2 staan wij stil bij de vraag of in deze situatie een regulier of meer specifiek middel ingezet kan worden. In paragraaf 11.2.3 volgt ten slotte een bespreking van de vraag of het gebruik van een noodverordening dan wel een noodbevel is aangewezen.

11.2.1 Situatie- en doelcriterium

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden slechts inzetten bij (de ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden of een ramp. In dit hoofdstuk zijn bomruiming en de orde. Het gaat om een situatie die gepaard gaat met (ernstig) explosiegevaar. Die omstandigheden kunnen aangemerkt worden als een ramp in de zin van artikel 1 Wvr. Dit neemt echter niet weg dat – als gevolg van die (dreigende) ramp – zich ook wanordelijkheden kunnen voordoen. Denk aan plunderingen (*looting*) nadat een gebied is geëvacueerd of het voor hulpdiensten belemmerende ramptoerisme.

Aan noodbevelen en noodverordeningen die worden uitgevaardigd met het doel om gevaar te beperken of te keren dan wel de openbare orde te handhaven moet steeds een onmiddellijke noodzaak ten grondslag liggen. Indien sprake is van een dergelijke onmiddellijkheidssituatie, kunnen noodbevoegdheden evenwel slechts gebruikt worden met inachtneming van de voorrang die de inzet van reguliere en specifieke instrumenten heeft.

11.2.2 Reguliere of specifieke instrumenten

De bestaande wetgeving voorziet niet in voldoende reguliere middelen om ter beperking van gevaar bij een bomruiming de noodzakelijk geachte maatregelen te treffen. De gemeenteraad zou veel van de materie kunnen regelen in de APV of eventueel in een andere, speciaal daarvoor opgestelde gemeentelijke verordening. Het vinden van een bom zal zich echter slechts incidenteel voordoen en het moment waarop dat gebeurt is niet te voorspellen. Nu het hier niet gaat om een structurele en/of voorzienbare situatie kan niet worden verwacht dat de

gemeenteraad voor deze bijzondere situatie voorziet in reguliere instrumenten om de gewenste maatregelen te kunnen treffen. Vanuit de praktijk wordt daarnaast aangegeven dat het reguleren van deze materie in de APV niet de voorkeur verdient met het oog op de gewenste deregulering.⁵¹⁵

11.2.3 Noodverordening of noodbevel?

Indien er onvoldoende reguliere of specifieke mogelijkheden voorhanden zijn, kan de burgemeester zich genoodzaakt voelen om gebruik te maken van een noodverordening of een noodbevel. Of het gebruik van een noodverordening dan wel het gebruik van een noodbevel is aangewezen, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. In de noodrechtpraktijk inzake bomruiming zien we uitsluitend de inzet van noodverordeningen.

De keuze voor het gebruik van de noodverordening in plaats van het noodbevel is onder deze omstandigheden begrijpelijk. De gewenste voorschriften hebben een algemene strekking en richten zich niet tot specifieke (nader te bepalen) personen. Zo ligt een algemeen gebiedsverbod in een noodverordening meer voor de hand dan een verwijdergebod in een noodbevel, dat steeds individueel dient te worden aangezegd. Bovendien kan van de noodverordening voorschriften een preventieve werking uitgaan (zie paragraaf 2.2.3).

11.3 Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid

In deze paragraaf toetsen we de voorschriften uit de noodrechtpraktijk inzake bomruiming op de juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid. Hiervoor zijn de voorschriften zo veel mogelijk gerangschikt naar doel. Eerst komen de voorschriften die het doel hebben de openbare orde te handhaven aan de orde (onder A.1 t/m A.17). Vervolgens de voorschriften die de werkzaamheden faciliteren (B.1 t/m B.10) en ten derde de voorschriften die de uitvoering van de noodverordening moeten faciliteren (C.1 t/m C.6).

De naar hun doel gerangschikte voorschriften worden onderworpen aan het relevante deel van het toetsingskader. Daarbij kunnen de volgende vragen de revue passeren. (1) Is de gebruikte maatregel geschikt om de noodsituatie per direct aan te pakken? (2) Voldoen de voorschriften aan de eisen van proportio-

⁵¹⁵ Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1.

naliteit en subsidiariteit? (3) Maken de voorschriften inbreuk op grondrechten? (4) Gaat het om een kortdurende maatregel? (5) Richt het voorschrift zich tot de juiste normadressaat? Daarnaast is er steeds aandacht voor de praktische handhaafbaarheid van de voorschriften: zijn de voorschriften eenduidig en begrijpelijk geformuleerd en zijn ze niet onnodig of overbodig?

A Voorschriften ter handhaving van de openbare orde en ter beperking van gevaar

Gebiedsverboden

- 1 Het is eenieder verboden [het gebied⁵¹⁶] te betreden, totdat van de zijde van [nader aangeduide personen⁵¹⁷] mededeling is ontvangen dat het in dit artikel neergelegde verbod is opgeheven.
- 2 Het is eenieder verboden in [het gebied]⁵¹⁸ te verblijven⁵¹⁹, totdat van de zijde van [nader aangeduide personen] mededeling is ontvangen dat het in dit artikel neergelegde verbod is opgeheven.
- 3 Het is eenieder verboden zich gedurende [datum en tijd] in of naar [het gebied] te begeven indien en voor zover hij/zij niet aannemelijk kan maken daartoe een redelijk doel te hebben.
- 4 Het is eenieder verboden [zone A en zone B] te betreden⁵²⁰, totdat van de zijde van [nader aangeduide personen] mededeling is ontvangen dat het in dit artikel neergelegde verbod is opgeheven.
- 5 Het is eenieder verboden in [zone B]⁵²¹ te verblijven⁵²², totdat van de zijde van [nader aangeduide personen] mededeling is ontvangen dat het in dit artikel neergelegde verbod is opgeheven.

516 In de noodverordening wordt omschreven om welk gebied het in het concrete geval gaat. In dit hoofdstuk wordt dit gebied aangeduid als [gebied].

517 In de noodverordening wordt aangegeven welke personen mededeling kunnen doen. Dit zijn meestal ambtenaren van politie. Ook worden ambtenaren van brandweer of gemeente genoemd. In andere gevallen maakt de burgemeester bekend wanneer het gebied weer is opengesteld.

518 Soms toevoeging: 'in de openlucht of buitenlucht'.

519 Of: 'zich te bevinden/zich op te houden'.

520 Of: 'zich daar te bevinden'.

521 Soms toevoeging: 'in de openlucht'.

- 6 Het [verbod] geldt niet voor degenen die zich bij het in werking treden van deze noodverordening in een woning en pand gelegen in [zone B] bevinden en zij zich niet in de openlucht begeven totdat van de zijde van de [nader aangeduide personen] mededeling is ontvangen dat het verbod is opgeheven.

Verwijdergeboden

- 7 Op aanwijzing van [nader aangeduide personen], dienen personen, die zich bevinden binnen [het gebied], zich voor [datum en tijd] uit dit gebied te verwijderen⁵²³ en daarvan verwijderd te houden⁵²⁴.
- 8 Op aanwijzing van [nader aangeduide personen] dienen de personen, die zich binnen [het gebied] bevinden, zich op [datum en tijd] uit dit gebied te verwijderen en daarvan verwijderd te houden tenzij degenen die binnen dit gebied woonachtig zijn te kennen geven dat zij zich binnenshuis zullen blijven ophouden, totdat [nader aangeduide personen] toestemming hebben gegeven om bedoeld gebied weer te betreden.

Analyse

Uit het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste volgt dat de voorschriften niet ingrijpender of beperkender mogen zijn dan in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is. Voorop staat dat bovenstaande gebiedsverboden en verwijdergeboden ingrijpen op de bewegingsvrijheid, die als grondrecht in het EVRM wordt gewaarborgd. Bij de beperking van grondrechten is grote terughoudendheid geboden. Daarbij dient steeds oog te zijn voor de noodzaak van de beperking.

Het hangt af van de omstandigheden van het geval of een dergelijk gebiedsverbod of verwijdergebod noodzakelijk is. Het (dreigende) explosiegevaar kan dusdanig substantieel zijn, dat de enkele aanwezigheid van onbevoegde personen gevaarlijk dan wel anderszins onwenselijk is. In dat kader valt er veel voor

522 Of: 'zich te bevinden/zich op te houden/zich buiten de woning te begeven'.

523 Of: 'te vertrekken'.

524 Of: 'te blijven of te zijn'. Soms toevoeging: 'dan wel binnen de daarin gelegen gebouwen te verblijven'/'totdat [nader aangeduide personen] toestemming hebben gegeven bedoeld gebied weer te betreden'.

te zeggen dat een (algemeen) gebiedsverbod of verwijdergebod noodzakelijk is om de (dreigende) gevolgen van de noodsituatie in te perken.

Conform de proportionaliteits- en subsidiariteitseis is het van belang dat het in het noodvoorschrift aangewezen gebied niet groter is dan noodzakelijk. Het moet gaan om een gebied waarin het (dreigende) gevaar zich daadwerkelijk manifesteert.

Zoals al even is aangestipt, vormen de hiervoor genoemde gebiedsverboden en verwijdergeboden een beperking van de bewegingsvrijheid van de burger. Het is burgers immers niet meer toegestaan zich vrijelijk te verplaatsen binnen het grondgebied van de Staat. Het recht op bewegingsvrijheid wordt beschermd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. De opgenomen beperking in een noodbevel of noodverordening dient in overeenstemming te zijn met de beperkingssystematiek van het EVRM. In paragraaf 2.3.3 is geconcludeerd dat een in een noodbevel of noodverordening voorkomende beperking op een verdragsrechtelijk beschermd grondrecht kan worden aangemerkt als een beperking die is voorzien bij wet. Daarnaast moet de beperking voldoen aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Aan deze eisen kan worden voldaan als de maatregel, in casu de noodverordening, behoorlijk wordt bekendgemaakt waardoor personen tot wie de voorschriften zich richten daarvan in redelijkheid op de hoogte kunnen zijn. Voorts moet de beperking gerechtvaardigd zijn in het licht van de daar genoemde legitieme doelen. Een noodzakelijke beperking van de bewegingsvrijheid ter bescherming van de gezondheid en de handhaving van de openbare orde is in een democratische samenleving goed denkbaar. De concrete omstandigheden van het geval zullen echter steeds ten grondslag moeten liggen aan de vraag of een beperking op de bewegingsvrijheid gerechtvaardigd is. Dat zal bij een reëel explosiegevaar bij een bomruiming steeds het geval zijn.

Voorts is relevant dat voorschriften in noodbevelen en noodverordeningen zich in beginsel moeten richten tot (private) personen, en niet tot de politie. De noodvoorschriften onder A.1 t/m A.8 richten zich tot (private) personen. Die voorschriften kunnen op dit punt het toetsingskader dus doorstaan. Het gebiedsverbod onder A.1 laat ontoelaatbare beoordelingsvrijheid aan de politie (zie paragraaf 2.3.5). De verwijdergeboden onder A.7 en A.8 kennen rechs ongeoorloofd verwijderbevelsbevoegdheden toe aan de politie (zie paragraaf 2.3.5 van het toetsingskader). Deze voorschriften kunnen hierom niet worden opgenomen in een noodverordening.

In het kader van de praktische handhaafbaarheid wordt gekeken of de voorschriften voldoende eenduidig en begrijpelijk zijn geformuleerd. Het valt op dat per noodbevel of noodverordening verschillende formuleringen worden

gebruikt voor hetzelfde doel. Zo wordt het aanwezig zijn binnen het gebied met verschillende termen aangeduid: ‘(zich) ophouden’, ‘zich begeven’, ‘(zich) bevinden’, ‘betreden’ of ‘verblijven’. De termen (zich) ophouden, verblijven en zich bevinden omvatten alle drie het aanwezig zijn in het gebied. Bij ‘betreden’ en ‘zich toegang te verschaffen tot’ is dit minder evident. Die termen kunnen opgevat worden als in het gebied ‘van buiten naar binnen gaan’. Bij ‘zich begeven’ geldt dat ook in zekere zin. De termen ‘ophouden’ en ‘verblijven’ kunnen suggereren dat daaronder niet het voortbewegen in het gebied wordt verstaan.⁵²⁵

De praktijk heeft aangegeven soms te worstelen met de juiste terminologische keuze en hier ook niet altijd goed over nagedacht te hebben.⁵²⁶ Op de vraag of de term ‘aanwezig zijn’ niet een duidelijk en dekkend alternatief voor de verschillende (en soms gedateerde) aanduidingen is, wordt vanuit de praktijk positief gereageerd.⁵²⁷

Ten aanzien van het verschil in gebruik van een gebiedsverbod en een verwijdergebod, verdient het gebruik van een verbod in een noodverordening in beginsel de voorkeur. Het idee kan ontstaan dat een gebod steeds dient te worden aangezegd, terwijl een verbod sneller een algemeen – en in sommige gevallen bovendien een preventief – effect kan sorteren.⁵²⁸

Het gebruik van een verwijdergebod past verder minder goed in een noodverordening. In een noodverordening worden immers algemeen verbindende voorschriften uitgevaardigd voor een abstracte groep personen. Daarbij geldt dat de noodverordening van kracht is zodra zij wordt gepubliceerd. Daarvan kan tevens een preventieve werking uitgaan. Een verwijdergebod is meer aangewezen om concrete personen die aanwezig zijn in het gebied te verwijderen en verwijderd te houden. Hiervoor is een noodbevel een meer geschikt instrument. Het verwijdergebod werkt dan pas op aanzegging. Dit maakt dat het verwijdergebod een meer repressief karakter heeft.⁵²⁹

525 Daarnaast wordt de term ‘ophouden’ in de praktijk ook wel als ouderwets ervaren, zie bijv. interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

526 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2.

527 O.a. interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

528 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2; interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8.

529 Zie onder andere interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

Voorbeelden van mogelijke gebiedsverboden en verwijdergeboden zijn opgenomen onder A en B van de best practices. Voorschrift A.3 is een combinatie van een verbodsbepaling en een uitzondering daarop. Wij raden aan uitzonderingen op voorschriften in een aparte bepaling op te nemen ten behoeve van de beknoptheid en begrijpelijkheid. Zie voor het voorschrift dat betrekking heeft op burgers die zich in een woning of gebouw ophouden voorschrift E van de best practices. Zie voor een bruikbare uitzondering voor hulpdiensten of bewoners voorschrift I van de best practices. Daarmee zijn voorschriften A.2 t/m A.6 overbodig.

Tevens geldt dat wanneer er een uitzondering op de voorschriften wordt gemaakt voor specifieke personen, deze uitzonderingssituatie duidelijk en helder omschreven moet zijn. Het maken van een uitzondering op basis van het hebben van een ‘redelijk doel’ om zich in het gebied te begeven, zoals beschreven in voorschrift A.3, is voor meerdere uitleg en discussie vatbaar en daardoor ongeschikt om als uitzondering op te nemen.

Veiligheid dieren

- 9 Het is eenieder verboden om op [datum en tijd], binnen [het gebied], zich op te houden of vee of huisdieren⁵³⁰ te laten verblijven.
- 10 Alle personen, vee en huisdieren⁵³¹ die zich binnen [het gebied] bevinden, dienen zich op [datum en tijd] uit dit gebied te verwijderen en daarvan verwijderd te houden, totdat [nader aangeduide personen] toestemming hebben gegeven bedoeld gebied weer te betreden.
- 11 Op aanwijzing van [nader aangeduide personen] dienen rechthebbenden op de zich in [het gebied] bevindende paarden, zorg te dragen dat die paarden en pony's uit dat gebied zijn verwijderd voor [datum en tijd].
- 12 Huisdieren moeten⁵³² worden meegenomen.

530 Of: ‘vee en andere levende have’. Soms toevoeging: ‘buitenshuis’.

531 Of: ‘vee en andere levende have’.

532 Of: ‘dienen te’.

Analyse

De voorschriften A.9 t/m A.12 zien op de veiligheid van dieren. Tot de brandweerzorg (onder gezag van de burgemeester) behoort ook het beperken en bestrijden van gevaar voor dieren, zoals uit artikel 3 Wvr blijkt. Twee bruikbare voorschriften gebaseerd op bovenstaande voorschriften met enige tekstuele aanpassingen zijn opgenomen in de best practices onder C en D. In het voorschrift onder C van de best practices is gekozen voor de zinsnede ‘onder zijn hoede staand (huis)dier’ om de keuze om een onderscheid te maken tussen vee en huisdieren of een combinatie van beide aan de burgemeester over te laten.

Verboden voorwerpen

Aanwezigheid (motor)voertuigen

- 13 Voertuigen die gedurende [periode] en in [gebied] aanwezig zijn kunnen door of vanwege de politie worden verwijderd.
- 14 Motorvoertuigen die [datum en tijd] op of aan de openbare plaats binnen [het gebied] worden aangetroffen, kunnen door of vanwege de politie worden verwijderd.

Analyse

De noodvoorschriften A.13 en A.14 kennen twee aspecten: een impliciet parkeerverbod en het toekennen van de bevoegdheid om voertuigen weg te slepen aan de politie. Het doel van beide voorschriften laat zich afleiden uit de context waarin de voorschriften zijn uitgevaardigd: het (onbelemmerd) toegankelijk maken en laten blijven van wegen voor motorrijtuigen die bij de bomruiming betrokken zijn, en om materiële schade bij een eventuele ontploffing te minimaliseren. Dergelijke noodvoorschriften maken het in onvoorzienbare, incidentele situaties mogelijk aanvankelijk⁵³³ rechtmatig geparkeerde voertuigen te verwijderen. Bevoegdheidstoekenning in noodmaatregelen is echter juridisch

533 Aanvankelijk omdat met ingang van een in een noodvoorschrift getroffen parkeerverbod het parkeren in strijd met het recht wordt, waar dat voorafgaand aan de werking van dit parkeerverbod rechtmatig was.

onhoudbaar, zie daarvoor paragraaf 2.3.5. Een alternatief voor voorschriften A.13 en A.14 – in de vorm van een verbodsbepaling die door de politie feitelijk gehandhaafd kan worden – is te vinden onder voorschrift H van de best practices.

Uit het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 volgt dat onder voertuigen moeten worden verstaan: fietsen, bromfietsen, gehandicaptenvoertuigen, motorvoertuigen, trams en wagens. Motorvoertuigen zijn volgens dit reglement alle gemotoriseerde voertuigen behalve bromfietsen, fietsen met trapondersteuning en gehandicaptenvoertuigen, bestemd om anders dan langs rails te worden voortbewogen. Eventueel kan het verbod gespecificeerd worden voor een bepaald type voertuig.

Voor voorzienbare incidentele situaties kan gebruikgemaakt worden van een regeling in de APV op grond waarvan het college de bevoegdheid krijgt/heeft om naar tijd en plaats beperkte parkeerverboden af te kondigen.⁵³⁴ Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin door de aanwezigheid van hoogwaardigheidsbekleders op een lang van tevoren geplande top extra veiligheidsmaatregelen moeten worden getroffen, vanwege de vrees voor een aanslag met een autobom.

Daarnaast bevatten de Wegenverkeerswet 1994 (WVW), het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV) en het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) de nodige mogelijkheden om maatregelen te treffen op grond waarvan motorvoertuigen kunnen worden geweerd en eventueel kunnen worden verwijderd.⁵³⁵

Veiligheidsmaatregelen

Sluiten deuren en ramen

15 De bewoners van de huizen en gebruikers van gebouwen dienen in [het gebied] de deuren en ramen van woningen en gebouwen gesloten te houden.

16 Op aanwijzing van [nader aangeduide personen] dienen de bewoners van de huizen en gebruikers van gebouwen die zich binnen [het gebied] bevinden, de deuren en ramen van de woningen en de

534 (Toepassing van) een regeling in de APV is zeker wenselijk voor voorzienbare, zich structureel aandienende situaties, bijvoorbeeld evenementen.

535 Zie bijv. artikelen 24-26, 82 RVV, artikelen 5, 6 en 170 e.v. WVW, artikel 34 e.v. BABW. Vgl. M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 109-111.

gebouwen te sluiten en gesloten te houden, totdat van de zijde van [nader aangeduide personen] de mededeling is ontvangen dat ramen en deuren mogen worden geopend.

17 Eenieder die een persoonlijk of zakelijk recht heeft op een woning of een gebouw binnen [het gebied] is verplicht zorg te dragen dat gedurende de in het eerste lid genoemde periode:

- alle zich in de woning of het gebouw bevindende ramen en deuren zijn gesloten;
- gordijnen, lamellen, jaloezieën en dergelijke voor de vensters zijn gesloten;
- eventuele zich in de woning of het gebouw bevindende alarminstallaties zijn uitgeschakeld.

Analyse

Met de voorschriften onder A.15 t/m A.17 wordt beoogd gevaar van rondvliegend puin als gevolg van een eventuele ontploffing bij de bomruiming, zo veel mogelijk te beperken. Ook kan het doel zijn om zo veel mogelijk te voorkomen dat gas en/of rook naar binnen waait. Deze voorschriften houden stand indien de (geringe) inbreuk die hier gemaakt wordt op artikel 10 juncto 12 Grondwet (huisrecht) ziet op de beperking van acuut levensgevaar (zie paragraaf 2.3.3). Het is moeilijk voor te stellen dat door het uitschakelen van een alarminstallatie acuut levensgevaar wordt beperkt. Het opnemen van een dergelijk voorschrift is dan ook niet mogelijk. De voorschriften zijn met enige tekstuele aanpassingen opgenomen onder voorschrift F van de best practices.

B Voorschriften ter facilitering van werkzaamheden

Personen betrokken bij de werkzaamheden

- 1 Het is eenieder, voor zover niet rechtstreeks betrokken bij⁵³⁶ de bomruiming⁵³⁷, verboden te verblijven⁵³⁸ binnen [het gebied].
- 2 Tenzij rechtstreeks betrokken bij de bomruiming⁵³⁹, is het eenieder verboden binnen [het gebied]⁵⁴⁰ te verblijven⁵⁴¹, totdat door of vanwege de burgemeester bekend is gemaakt dat het gebied weer is opengesteld.
- 3 Tenzij rechtstreeks bij de werkzaamheden aan de bom betrokken, dienen alle personen, vee of huisdieren die zich binnen [het gebied] bevinden, zich voor [datum en tijd] uit het gebied te verwijderen en/of verwijderd te zijn, totdat door de burgemeester bekend is gemaakt dat het gebied weer is opengesteld en dat bedoelde personen, vee en huisdieren naar hun plaats kunnen terugkeren en/of worden teruggebracht.
- 4 Het [verbod] geldt niet voor degenen die uit hoofde van hun functie rechtstreeks betrokken zijn bij⁵⁴² de bomruiming⁵⁴³.
- 5 De [verplichting] geldt niet voor degenen die uit hoofde van hun functie rechtstreeks betrokken zijn bij of door het bevoegde gezag uitdrukkelijk zijn belast met de bomruiming⁵⁴⁴.
- 6 De [verplichting] geldt niet voor degenen die uit hoofde van hun functie rechtstreeks betrokkenen zijn bij of door het bevoegde gezag

536 Soms toevoeging: 'of door het bevoegde gezag uitdrukkelijk zijn belast met/daartoe aangewezen'.

537 Of: 'het ontgraven, onschadelijk maken en verwijderen van de bom'.

538 Of: 'zich te bevinden/zich op te houden'.

539 Of: 'het ontgraven, onschadelijk maken'/'verwijderen van de bom'.

540 Soms toevoeging: 'in de buitenlucht'.

541 Of: 'zich te bevinden/zich op te houden'.

542 Soms toevoeging: 'of door het bevoegde gezag uitdrukkelijk zijn belast met'/'daartoe aangewezen zijn'.

543 Of: 'het ontgraven, onschadelijk maken/verwijderen van de bom'.

544 Of: 'het ontgraven/verplaatsen/onschadelijk maken en verwijderen van de vliegtuigbom'.

uitdrukkelijk zijn belast met het uitvoeren van de werkzaamheden rond de versterking van de kustverdediging en/of openbare orde en veiligheid.

- 7 Het [verbod/gebod] geldt niet voor personen die door de daartoe bevoegde autoriteiten zijn ingezet om in [het gebied] hulp te verlenen.
- 8 Het [verbod] geldt niet voor personen aan wie door de burgemeester een ontheffing is verleend.

Analyse

Indien de burgemeester een uitzondering op verbods- of gebodsbepalingen wil maken voor bijvoorbeeld hulpdiensten of voor bewoners, kan hij uit de voeten met een algemene bepaling zoals opgenomen onder I van de best practices.⁵⁴⁵ Een beknopte en begrijpelijke formulering als het voorschrift onder I draagt bij aan de praktische handhaafbaarheid. Daarbij is wel van belang dat de beoordeling van wie tot in het voorschrift nader omschreven personen behoort, bij de burgemeester blijft liggen. Het is niet aan de politie deze beoordeling te maken: dat zou immers een verkapt mandaat opleveren.

Gedoogplicht

- 9 Rechthebbenden op een onroerende zaak, gelegen in [het gebied] dienen, indien de omstandigheden dit noodzakelijk maken, te gedogen dat in verband met het onschadelijk maken van de bom redelijkerwijs noodzakelijke werkzaamheden en maatregelen kunnen worden uitgevoerd.
- 10 Eenieder die een persoonlijk of een zakelijk recht heeft op een woning of een gebouw, gelegen binnen [het gebied], is verplicht – indien de omstandigheden zulks naar het oordeel van de politie noodzakelijk maken – toe te staan dat werkzaamheden en maatregelen die redelijkerwijs nodig zijn in verband met het onschadelijk maken of verwijderen van de bom kunnen worden uitgevoerd.

⁵⁴⁵ De praktijk kan zich vinden in een algemene uitzonderingsbepaling, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

Analyses

Voorschriften B.9 en B.10 leggen de plicht op aan rechthebbenden van onroerende goederen gelegen in het gebied, te gedogen dat er met de bomruiming verband houdende noodzakelijke werkzaamheden en maatregelen worden uitgevoerd. Zie ook artikel 62 Wvr: het biedt de burgemeester en de brandweer naast de mogelijkheid binnen te treden ook de mogelijkheid om materieel mee te nemen en te plaatsen voor zover voor de goede vervulling van hun taak noodzakelijk is. Zie in dit kader ook artikel 51 lid 3 Wvr: deze bepaling biedt de mogelijkheid om bijstand in te roepen van de Explosieven Opruimingsdienst.

Wanneer bij de toepassing van deze voorschriften een inbreuk gemaakt wordt op artikel 10 juncto 12 Grondwet (huisrecht) houden deze stand indien dit noodzakelijk is ter beperking van acuut levensgevaar (zie paragraaf 2.3.3). De voorschriften zijn met enige tekstuele aanpassingen opgenomen onder voorschrift G van de best practices.

C Voorschriften ter facilitering van uitvoering noodverordening

Opvolgen aanwijzingen

- 1 Alle aanwijzingen, gegeven door [nader aangeduide personen] in het belang van de openbare orde of veiligheid van personen, vee, huisdieren of goederen⁵⁴⁶ dienen stipt⁵⁴⁷ te worden nagekomen⁵⁴⁸.
- 2 Alle aanwijzingen ter handhaving van de bepalingen van deze verordening⁵⁴⁹ gegeven door [nader aangeduide personen] in het belang van de openbare orde of veiligheid van personen, vee, andere levende have⁵⁵⁰ en/of goederen dienen stipt te worden nagekomen.
- 3 Eenieder is verplicht de aanwijzingen, door of namens de burgemeester op grond van deze verordening gegeven, stipt en terstond op te volgen.

546 Of: 'personen en/of levende have, zaken en/of goederen'.

547 Of: 'onverwijld'.

548 Of: 'opgevolgd'.

549 Of: 'in het kader van deze verordening'.

550 Of: 'huisdieren'.

Analyse

De voorschriften onder C.1 t/m C.3 kennen via een vage formulering (impliciet) een (ruime) bevelsbevoegdheid toe aan de politie, hetgeen rechtens ongeoorloofd is (zie paragraaf 2.3.5).

Binnentreden woningen en gebouwen

- 4 Indien⁵⁵¹ de zorg voor de naleving van enig voorschrift dit vereist, wordt aan hen die met de handhaving van dat voorschrift zijn belast of daaraan moeten meewerken, de last⁵⁵² verstrekt alle al dan niet afgesloten terreinen en ruimten, woningen en gebouwen daaronder begrepen, desnoods tegen de wil van de eigenaar, bewoner of gebruiker, te allen tijde te betreden of binnen te treden, zulks voor zover het woningen betreft met inachtneming van het bepaalde bij de wet van 22 juni 1994 tot vaststelling van de Algemene wet op het binnentreden en artikel 149a van de Gemeentewet.
- 5 Zij die belast zijn met de zorg voor de nakoming van een voorschrift van deze verordening zijn bevoegd tot het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner.
- 6 Na vertrek van eenieder die zich ophoudt in een woning of een gebouw worden de woningen of de gebouwen door of namens de politie gecontroleerd op aanwezigheid van personen of dieren en verzegeld. Zij die belast zijn met de zorg voor de nakoming van een voorschrift van deze verordening zijn bevoegd tot het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner.

Analyses

De voorschriften onder C.4 t/m C.6 kennen binnentredingsbevoegdheden toe aan politie en hulpdiensten. Binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner maakt inbreuk op de privacy en het huisrecht, beschermd in

⁵⁵¹ Of: 'zo dikwijls als'.

⁵⁵² Of: 'de machtiging'.

artikel 10 en artikel 12 Gw. Een inbreuk op de hier in het geding zijnde grondrechten, kan in een noodbevel of noodverordening slechts gerechtvaardigd zijn in een situatie van acuut levensgevaar. Dat kan zich voordoen als maatregelen getroffen worden ter beperking van explosiegevaar (paragraaf 2.3.3). Het voorschrift kent echter de bevoegdheid tot binnentreden toe aan autoriteiten (van verschillende disciplines) en het voorschrift richt zich daarmee dus niet tot (private) personen. Het toekennen van bevoegdheden aan politie of hulpdiensten kan geen grondslag vinden in een noodmaatregel (paragraaf 2.3.5). Voor de bevoegdheden tot binnentreding tijdens noodsituaties zie paragraaf 2.3.3.

11.4 Best practices

11.4.1 Algemene aandachtspunten

Zie hoofdstuk 3.

Pas nooit zonder meer een van deze best practices toe, maar houd altijd rekening met de concrete situatie en de bijzondere omstandigheden van het geval.

11.4.2 Bijzondere aandachtspunten

In het kader van de legaliteitsvraag is bij het gebruik van noodbevoegdheden bij bomruimingen van belang, om in ieder geval de specifieke bevoegdheden uit de Wvr en uit artikel 174 lid 2 Gemw te verkennen.

Wat niet kan:

Het opnemen van noodvoorschriften die de bevoegdheid tot preventief fouilleren, binnentreden of het vorderen van legitimatie toekennen aan de politie.

Zie ook de best practices bij hoofdstuk 10 'Brand'.

11.4.3 Voorschriften

Doel: algemeen gebiedsverbod

- A Het is eenieder verboden in [gebied Y⁵⁵³] aanwezig te zijn.⁵⁵⁴

Doel: algemeen verwijdergebod

- B Personen die in [gebied Y] aanwezig zijn, dienen zich uit dit gebied te verwijderen en zich daarvan [gedurende X uren] verwijderd te houden.

Doel: voorkomen aanwezigheid dieren

- C Het is eenieder verboden een onder zijn hoede staand (huis)dier aanwezig te laten zijn in [gebied Y].
- D Personen die in [gebied Y] aanwezig zijn, dienen zich uit dit gebied te verwijderen en zich daarvan [gedurende X uren] verwijderd te houden. Huisdieren dienen te worden meegenomen.

Doel: mensen binnenhouden

- E De bewoners van in [gebied Y] gelegen woningen, alsmede de gebruikers van de in dit gebied gelegen gebouwen, voor zover zij in dit gebied aanwezig zijn, dienen zich in hun woning of gebouw op te houden tot een nader door de burgemeester bekend te maken tijdstip.

Doel: sluiten deuren en ramen

- F De bewoners van in [gebied Y] gelegen woningen alsmede de gebruikers van de in dit gebied gelegen gebouwen, dienen alle ramen en deuren te sluiten en gesloten te houden.

⁵⁵³ Zie voor mogelijke omschrijvingen van [gebied Y] hoofdstuk 3, 'Algemene aandachtspunten', onder 14.

⁵⁵⁴ Geef indien mogelijk de geldingsduur van het voorschrift aan, zie hoofdstuk 3, 'Algemene aandachtspunten', onder 13.

Doel: mogelijk maken uitvoeren werkzaamheden

- G Rechthebbenden op een onroerende zaak, gelegen in [gebied Y] dienen, indien de omstandigheden dit noodzakelijk maken, te gedogen dat in verband met het onschadelijk maken van de bom noodzakelijke werkzaamheden en maatregelen worden uitgevoerd in of op hun onroerende zaak.

Doel: verbod op gedragingen, voorwerpen en stoffen

Het plaatsen en laten staan van (motor)voertuigen

- H Het is de gebruiker van zijn (motor)voertuig verboden om dat (motor)voertuig te plaatsen of te laten staan in [gebied Y].

Doel: uitzondering van verbods- en gebodsbepalingen

- I Bovenstaande verboden/geboden⁵⁵⁵ gelden niet voor de hulpdiensten en voor door de burgemeester aangewezen personen.⁵⁵⁶

⁵⁵⁵ Eventueel nader te duiden.

⁵⁵⁶ Bijvoorbeeld bewoners van woningen en/of gebruikers van gebouwen kunnen worden uitgezonderd van een gebiedsverbod.

Instortings- en explosiegevaar

12.1 Inleiding

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden zowel aanwenden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde als ter beperking of voorkoming van gevaar als gevolg van een (dreigende) ramp. Een ramp wordt in artikel 1 Wet veiligheidsregio's (Wvr) gedefinieerd als een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

In de periode van 2010 tot en met 2015 zijn er ten minste 9 verschillende noodverordeningen en 2 verschillende noodbevelen uitgevaardigd om (de dreiging van) instortings- en/of explosiegevaar weg te nemen. In veel van die gevallen gaat het om instortingsgevaar vanwege een (uitgewoede) brand, het gecontroleerde gebruik van explosieven voor de sloop van een gebouw, of explosiegevaar vanwege een storing in de gasvoorziening.

Van de uitgevaardigde voorschriften dienen de meeste ter handhaving van de openbare orde en/of ter beperking van gevaar. Enkele voorschriften faciliteren de uit te voeren werkzaamheden die nodig zijn bij het tegengaan van instortings- en explosiegevaar. Daarbij werd soms ook de bevoegdheid tot binnentreden in gebouwen en woningen toegekend aan de politie.

In dit hoofdstuk volgt de analyse van de voorschriften aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven toetsingskader. Voor de nadere onderbouwing van de hier gemaakte keuzes zal dan ook met regelmaat naar dat hoofdstuk worden verwezen. Soms leent het toetsingskader zich niet volledig voor toepassing. In dergelijke gevallen wordt omwille van de efficiëntie uitsluitend ingegaan op de relevante aspecten.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Ten eerste wordt in paragraaf 12.2 de legaliteit van de noodverordening c.q. het noodbevel behandeld. In paragraaf 12.3 toetsen we de voorschriften op de juridische houdbaarheid. Daarbij is ook

steeds oog voor de praktische handhaafbaarheid. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 12.4, waarin de best practices zijn opgenomen.⁵⁵⁷

12.2 Legaliteit

In deze paragraaf gaan we nader in op de legaliteit van de noodverordening of het noodbevel, dat ingezet wordt ter voorkoming of ter beperking van instortings- en explosiegevaar. In paragraaf 12.2.1 wordt gekeken naar de wettelijke toepassingsvoorwaarden voor het uitvaardigen van een noodverordening of noodbevel. In paragraaf 12.2.2 staan wij stil bij de vraag of een regulier of meer specifiek middel kan worden ingezet. In paragraaf 12.2.3 volgt ten slotte een bespreking van de vraag of het gebruik van een noodverordening dan wel een noodbevel is aangewezen.

12.2.1 Situatie- en doelcriterium

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden slechts inzetten bij (de ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden of een ramp. In dit hoofdstuk wordt de analyse toegespitst op instortings- en explosiegevaar. Die omstandigheden kunnen aangemerkt worden als een ramp in de zin van artikel 1 Wvr. Dit neemt echter niet weg dat – als gevolg van die (dreigende) ramp – zich ook wanordelijkheden kunnen voordoen. Denk aan plunderingen (*looting*) nadat een gebied is geëvacueerd of het voor hulpdiensten belemmerende ramptoerisme.

Aan noodbevelen en noodverordeningen die worden uitvaardigd met het doel om gevaar te beperken of te keren, of de openbare orde te handhaven moet steeds een onmiddellijke noodzaak ten grondslag liggen. Indien sprake is van een dergelijke onmiddellijkheidssituatie, kunnen noodbevoegdheden evenwel slechts gebruikt worden met inachtneming van de voorrang die de inzet van reguliere en specifieke instrumenten heeft.

557 Zie voor het volledige overzicht van de in de analyse betrokken noodvoorschriften bijlage 23.

12.2.2 Reguliere of specifieke instrumenten

Als is vastgesteld dat zich een noodsituatie aandient waarvoor de wetgever deze bevoegdheden heeft toegekend, mag de burgemeester daarvan nog geen gebruik maken indien reguliere of meer specifieke instrumenten beschikbaar zijn om de noodsituatie te keren. Daarvoor is in het bijzonder het volgende van belang.

Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in werking getreden, die de Brandweerwet, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen heeft vervangen. Krachtens artikel 25 Wvr is de brandweer belast met het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan brand: bijvoorbeeld bij instortings- of explosiegevaar van gebouwen. De burgemeester heeft op grond van artikel 4 lid 1 Wvr zowel het gezag bij brand alsook bij andere ongevallen waarbij de brandweer een taak heeft.

Op grond van artikel 4 lid 2 Wvr is de burgemeester bevoegd de bevelen te geven met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar. Deze bevelen kunnen zich ook richten tot burgers. Denk aan het ontruimen van gebouwen, het afsluiten van wijken of het verwijderen van ramptoeristen die de hulpdiensten belemmeren. Voordat de burgemeester een noodbevoegdheid op grond van artikel 175 of 176 Gemw inzet, moet hij zich dus bedenken of artikel 4 Wvr niet voldoende mogelijkheden biedt om de (dreigende) ramp te bestrijden.

Ingevolge artikel 5 Wvr heeft de burgemeester het opperbevel ingeval van een ramp of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Dit houdt in dat de burgemeester ook andere bij de bestrijding daarvan betrokken bestuursorganen of instanties kan aansturen, die onder normale omstandigheden niet aan hem ondergeschikt zijn. Dat is een nadere uitwerking van de mogelijkheden die de burgemeester bij rampen meer in zijn algemeenheid heeft op grond van artikel 175 Gemw.⁵⁵⁸

Ook de mogelijkheden van artikel 5:31 (lid 2) Awb juncto artikel 1a en 1b van de Woningwet juncto artikel 5.17 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kunnen worden verkend. Op grond van deze bepalingen kan het college van B & W in spoedeisende en onvoorziene gevallen een

⁵⁵⁸ Zie paragraaf 2.3.5; *Kamerstukken II* 1981/82, 16 978, 3, p. 13; *Kamerstukken II* 2007/08, 31 117, 7, p. 13; *Kamerstukken II* 2008/09, 31 117, 9, p. 20.

(spoed)last onder bestuursdwang opleggen om de bewoners van een pand dat met instorten wordt bedreigd, te verbieden daarvan gebruik te maken.⁵⁵⁹

12.2.3 Noodverordening of noodbevel?

Indien er onvoldoende reguliere of specifieke mogelijkheden voorhanden zijn, kan de burgemeester zich genoodzaakt voelen gebruik te maken van een noodverordening of een noodbevel. Of het gebruik van een noodverordening dan wel het gebruik van een noodbevel is aangewezen, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. In de noodrechtpraktijk inzake instortings- en explosiegevaar zien we vooral de inzet van noodverordeningen.

Er zijn echter situaties denkbaar waarvoor de inzet van een noodbevel zich beter leent dan de inzet van een noodverordening. Dat is het geval als er een instructie moet worden gegeven aan een concrete (kleine) groep personen. Denk bijvoorbeeld aan een spoedeisend verwijderbevel voor bewoners van een met instorten bedreigd pand. Met een dergelijke instructie kan het hun verboden worden het pand te betreden of in de buurt daarvan te komen.

Indien een grote onbepaalde groep personen wordt blootgesteld aan het (dreigende) gevaar, of er wordt gevreesd voor ernstige wanordelijkheden in een geëvacueerd gebied (plunderingen), ligt het gebruik van een noodverordening meer voor de hand. Een algemeen gebiedsverbod in een noodverordening zou dan geschikter zijn dan een verwijdergebod in een noodbevel, dat steeds individueel dient te worden aangezegd. Bovendien kan daarvan een preventieve werking uitgaan (zie paragraaf 2.2.3).

12.3 Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid

In deze paragraaf toetsen we de voorschriften uit de noodrechtpraktijk inzake instortings- en explosiegevaar op de juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid. Hiervoor zijn de voorschriften zo veel mogelijk gerangschikt naar doel. Eerst komen de voorschriften die het doel hebben de openbare orde te handhaven en gevaar te beperken aan de orde (onder A.1 t/m A.25). Vervolgens de voorschriften die de werkzaamheden faciliteren (B.1 t/m B.3) en

⁵⁵⁹ Zie voor een beschrijving van de toepassing van artikel 1a en 1b Woningwet: M. Vols & J.P. Hof, 'Malafide pandeigenaren en de Woningwet', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2016/2, p. 108-120.

ten derde voorschriften die de uitvoering van het noodbevel of de noodverordening moeten faciliteren (C.1 t/m C.3). Daarna volgen de overige en/of opvallende voorschriften (D.1 en D.2).

De naar hun doel gerangschikte voorschriften worden onderworpen aan het relevante deel van het toetsingskader. Daarbij kunnen de volgende vragen de revue passeren. (1) Is de gebruikte maatregel geschikt om de noodsituatie per direct aan te pakken? (2) Voldoen de voorschriften aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit? (3) Maken de voorschriften inbreuk op grondrechten? (4) Gaat het om een kortdurende maatregel? (5) Richt het voorschrift zich tot de juiste normadressaat? Daarnaast is er steeds aandacht voor de praktische handhaafbaarheid van de voorschriften: zijn de voorschriften eenduidig en begrijpelijk geformuleerd en zijn ze niet onnodig of overbodig?

A Voorschriften ter handhaving van de openbare orde en ter beperking van gevaar

Binnen de maatregelen ter handhaving van de openbare orde zijn de volgende subcategorieën te herkennen: gebiedsverboden en verwijdergeboden, verboden op bepaalde gedragingen, verboden op bepaalde voorwerpen en overige veiligheidsmaatregelen. De voorschriften worden zo veel mogelijk per subcategorie getoetst. Indien het voorschrift een bijzonder karakter heeft, wordt het individueel beoordeeld. Hieronder volgt een aan de praktijk ontleend representatief en samenvattend overzicht van de voorschriften per subcategorie met bijbehorende analyse.

Gebiedsverboden

- 1 Het is eenieder met uitzondering van hen die toestemming hebben van de politie verboden zich⁵⁶⁰ te bevinden⁵⁶¹ in [het gebied]⁵⁶².
- 2 Het is iedereen verboden om [het gebied] te betreden⁵⁶³.

560 Soms toevoeging: 'vanaf het moment van bekendmaking of vanaf [tijdstip] tot een nadere aanwijzing van de burgemeester'.

561 Of: 'op te houden of zich toegang te verschaffen tot [het gebied]'. Soms toevoeging: 'in een woning'.

562 Of: 'op of aan [adres]'. Soms toevoeging: 'totdat door of vanwege de burgemeester bekend is gemaakt dat [het gebied] weer is opengesteld'.

563 Soms toevoeging: 'totdat van de zijde van de daartoe bevoegde ambtenaren van de politie of de brandweer de mededeling is ontvangen dat het in dit artikel neergelegde verbod is opgeheven'.

- 3 Het is eenieder die niet rechtstreeks werkzaam is in verband met de sloop⁵⁶⁴, verboden zich te bevinden in [het gebied].
- 4 De burgemeester kan van het [verbod] ontheffing verlenen.
- 5 Het [verbod] geldt niet voor mensen die, onder begeleiding van personen die ambtshalve aanwezig zijn, toestemming hebben gekregen [het gebied] te betreden.
- 6 Het [verbod] geldt niet voor de bewoners van de woningen gelegen in [het gebied], uitsluitend voor het benutten van de kortste route van de ingang van het winkelcentrum naar de ingang van hun woning en voor het gebruik van de verkeersruimten die tot de betreffende woningen behoren. Deze bewoners dienen zich te kunnen legitimeren aan bevoegde ambtenaren en het aangewezen beveiligingspersoneel.

Verwijdergeboden

- 7 Alle personen die zich binnen [het gebied] bevinden, dienen zich voor [tijdstip] uit dit gebied te verwijderen en/of verwijderd te houden⁵⁶⁵.
- 8 Eenieder is verplicht, zich op eerste vordering van de politie te verwijderen in een door de politie aangegeven richting langs een door de politie aangegeven route.
- 9 Op aanwijzing van de daartoe bevoegde ambtenaren en het daartoe aangewezen beveiligingspersoneel dienen de gebruikers van de winkelpanden, de tot het winkelcentrum behorende verkeersruimten en de parkeergarage onder winkelcentrum en alle overige personen die zich binnen deze ruimten bevinden, zich onmiddellijk uit deze ruimten te verwijderen en daarvan verwijderd te houden, totdat de daartoe bevoegde ambtenaren of het daartoe aangewezen beveiligingspersoneel toestemming heeft gegeven het bedoelde gebied weer te betreden.

564 Of: 'Tenzij rechtstreeks betrokken bij het uitvoeren van werkzaamheden ten behoeve van het herstel of de veiligheidssituatie van het [gebouw]'.

565 Soms toevoeging: 'totdat door of vanwege de burgemeester bekend is gemaakt dat [het gebied] weer is opengesteld en dat de bedoelde personen naar hun plaats kunnen terugkeren en/of worden teruggebracht'.

Analyse

Uit het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste volgt dat de voorschriften niet ingrijpender of beperkender mogen zijn dan in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is. Voorop staat dat bovenstaande gebiedsverboden en verwijdergeboden licht ingrijpen in de bewegingsvrijheid, die als grondrecht in het EVRM wordt gewaarborgd. Bij de beperking van grondrechten is grote terughoudendheid geboden. Daarbij dient steeds oog te zijn voor de noodzaak van de beperking.

Het hangt af van de omstandigheden van het geval of een dergelijk gebiedsverbod of verwijdergebod noodzakelijk is. Het (dreigende) instortings- of explosiegevaar kan dusdanig substantieel zijn, dat de enkele aanwezigheid van onbevoegde personen gevaarlijk dan wel anderszins onwenselijk is. In dat kader valt er veel voor te zeggen dat een (algemeen) gebiedsverbod of verwijdergebod noodzakelijk is om de (dreigende) gevolgen van de noodsituatie in te perken.

Conform de proportionaliteits- en subsidiariteitseis is het van belang dat het in het noodvoorschrift aangewezen gebied niet groter mag zijn dan noodzakelijk. Het moet gaan om het aanwijzen van een zodanig gebied dat daarmee daadwerkelijk wordt bijgedragen aan het voorkomen of beëindigen van ernstige wanordelijkheden.

Zoals al even is aangestipt, vormen bovenstaande gebiedsverboden en verwijdergeboden een beperking van de bewegingsvrijheid van de burger. Het is burgers immers niet meer toegestaan zich vrijelijk te verplaatsen binnen het grondgebied van de Staat. Het recht op bewegingsvrijheid wordt beschermd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. De opgenomen beperking in een noodbevel of noodverordening dient in overeenstemming te zijn met de beperkingssystematiek van het EVRM. In paragraaf 2.3.3 is geconcludeerd dat een in een noodbevel of noodverordening voorkomende beperking op een verdragsrechtelijk beschermd grondrecht kan worden aangemerkt als een beperking die is voorzien bij wet. Daarnaast moet de beperking voldoen aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Aan deze eisen kan worden voldaan als de maatregel behoorlijk wordt bekendgemaakt waardoor personen tot wie de voorschriften zich richten daarvan in redelijkheid op de hoogte kunnen zijn. Voorts moet de beperking gerechtvaardigd zijn in het licht van de daar genoemde legitieme doelen. Een noodzakelijke beperking van de bewegingsvrijheid ter bescherming van de gezondheid en de handhaving van de openbare orde is in een democratische samenleving goed denkbaar. De concrete omstandigheden van het geval zullen echter steeds ten grondslag moeten liggen aan de

vraag of een beperking op de bewegingsvrijheid gerechtvaardigd is. Dat zal bij een reëel instortings- of explosiegevaar van een gebouw steeds het geval zijn.

Voorts is relevant dat voorschriften in noodbevelen en noodverordeningen zich in beginsel moeten richten tot (private) personen, en niet tot de politie. De gebiedsverboden onder A.1 t/m A.9 richten zich tot (private) personen. Die voorschriften kunnen op dit punt het toetsingskader dus doorstaan. Het gebiedsverbod onder A.1 laat ontoelaatbare beoordelingsvrijheid aan de politie (zie paragraaf 2.3.5). De verwijdergeboden onder A.8 en A.9 kennen rechtens ongeoorloofde verwijderbevelsbevoegdheden toe aan de politie (zie ook paragraaf 2.3.5).

In het kader van de praktische handhaafbaarheid wordt gekeken of de voorschriften voldoende eenduidig en begrijpelijk zijn geformuleerd. Het valt op dat per noodbevel of noodverordening verschillende formuleringen worden gebruikt voor hetzelfde doel. Zo wordt het aanwezig zijn binnen het gebied met verschillende termen aangeduid: ‘(zich) ophouden’, ‘zich begeven’, ‘(zich) bevinden’, ‘zich toegang te verschaffen tot’, ‘betreden’ of ‘verblijven’. De termen (zich) ophouden, verblijven en zich bevinden omvatten alle drie het aanwezig zijn in het gebied. Bij ‘betreden’ en ‘zich toegang te verschaffen tot’ is dit minder evident. Die termen kunnen opgevat worden als in het gebied ‘van buiten naar binnen gaan’. Bij ‘zich begeven’ geldt dat ook in zekere zin. De termen ‘ophouden’ en ‘verblijven’ kunnen suggereren dat daaronder niet het voortbewegen in het gebied wordt verstaan.⁵⁶⁶ De praktijk heeft aangegeven soms te worstelen met de juiste terminologische keuze en hier ook niet altijd goed over nagedacht te hebben.⁵⁶⁷ Op de vraag of de term ‘aanwezig zijn’ niet een duidelijk en dekkend alternatief voor de verschillende (en soms gedateerde) aanduidingen is, wordt vanuit de praktijk positief gereageerd.⁵⁶⁸ De voorschriften A.2 en A.7 zijn opgenomen onder A en B van de best practices met enige tekstuele verbeteringen.

Ten aanzien van het verschil in gebruik van een gebiedsverbod en een verwijdergebod, verdient het gebruik van een verbod in een noodverordening in beginsel de voorkeur. Het idee kan ontstaan dat een gebod steeds dient te worden aangezegd, terwijl een verbod sneller een algemeen – en in sommige gevallen

566 Daarnaast wordt de term ‘ophouden’ in de praktijk ook wel als ouderwets ervaren, zie bijv. interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

567 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2.

568 O.a. interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

bovendien een preventief – effect kan sorteren.⁵⁶⁹ Het gebruik van een verwijdergebod past verder minder goed in een noodverordening. In een noodverordening worden immers algemeen verbindende voorschriften uitgevaardigd voor een abstracte groep personen. Daarbij geldt dat de noodverordening van kracht is zodra zij wordt gepubliceerd. Daarvan kan een preventieve werking uitgaan. Een gespecificeerd verwijdergebod is meer aangewezen om concrete personen die aanwezig zijn in het gebied te verwijderen en verwijderd te houden. Hiervoor is een noodbevel een meer geschikt instrument. Het verwijdergebod werkt dan pas op aanzegging. Dit maakt dat een dergelijk verwijdergebod een meer repressief karakter heeft.⁵⁷⁰

Voorbeelden van mogelijke gebiedsverboden en verwijdergeboden zijn opgenomen onder A en B van de best practices. Voorschrift A.3 is een combinatie van een verbodsbepaling en een uitzondering daarop. Wij raden aan uitzonderingen op voorschriften in een aparte bepaling op te nemen ten behoeve van de beknoptheid en begrijpelijkheid. Zie voor een bruikbare uitzondering voor hulpdiensten of bewoners voorschrift K van de best practices. Daarmee zijn voorschriften als A.4 t/m A.6 overbodig.

Verboden voorwerpen

Aanwezigheid (motor)voertuigen

- 10 Het is de rechthebbende op of gebruiker van een motorrijtuig dat niet rechtstreeks is betrokken bij de sloop, verboden dat motorrijtuig op of aan [adres] of in [het gebied] te plaatsen of te laten staan.
- 11 Het is verboden in [het gebied] voertuigen op of aan de weg te plaatsen of te hebben, tenzij deze voertuigen rechtstreeks betrokken zijn bij het uitvoeren van werkzaamheden ten behoeve van het herstel of de veiligheidssituatie van en rondom [het gebouw].

569 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2; interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8.

570 Zie onder andere interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

Overige verboden objecten

12 Het is verboden in [het gebied] voorwerpen op of aan de weg te plaatsen of te hebben, tenzij deze voorwerpen rechtstreeks betrokken zijn bij het uitvoeren van werkzaamheden ten behoeve van het herstel of de veiligheidssituatie van en rondom [het gebouw].

Analyse

De noodvoorschriften A.10 en A.11 kennen twee aspecten: een parkeerverbod en een uitzondering daarop voor motorrijtuigen die bij de sloop en bij werkzaamheden betrokken zijn. Het doel van beide voorschriften laat zich afleiden uit de zinsnede waarin de uitzondering is geformuleerd: het (onbelemmerd) toegankelijk maken en laten blijven van wegen voor motorrijtuigen die bij de sloop of de werkzaamheden betrokken zijn. Dergelijke noodvoorschriften maken het in onvoorzienbare, incidentele situaties mogelijk aanvankelijk⁵⁷¹ rechtmatig geparkeerde voertuigen te verwijderen.

Uit het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 volgt dat onder voertuigen moeten worden verstaan: fietsen, bromfietsen, gehandicaptenvoertuigen, motorvoertuigen, trams en wagens. Motorvoertuigen zijn volgens dit reglement alle gemotoriseerde voertuigen behalve bromfietsen, fietsen met trapondersteuning en gehandicaptenvoertuigen, bestemd om anders dan langs rails te worden voortbewogen. Eventueel kan het verbod gespecificeerd worden voor een bepaald type voertuig.

Voor voorzienbare incidentele situaties kan gebruikgemaakt worden van een regeling in de APV op grond waarvan het college de bevoegdheid krijgt/heeft om naar tijd en plaats beperkte parkeerverboden af te kondigen.⁵⁷²

Daarnaast bevatten de Wegenverkeerswet 1994 (WVW), het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV) en het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) de nodige mogelijkheden om maatrege-

571 Aanvankelijk omdat met ingang van een in een noodvoorschrift getroffen parkeerverbod het parkeren in strijd met het recht wordt, waar dat voorafgaand aan de werking van dit parkeerverbod rechtmatig was.

572 (Toepassing van) een regeling in de APV is zeker wenselijk voor voorzienbare, zich structureel aandienende situaties, bijvoorbeeld evenementen.

len te treffen op grond waarvan motorvoertuigen kunnen worden geweerd en eventueel kunnen worden verwijderd.⁵⁷³

Voorschrift A.12 is een met voorschriften A.10 en A.11 te vergelijken bepaling. In plaats van de term ‘motorrijtuigen’ wordt de term ‘voorwerpen’ gebezigd. Het voorschrift is daarmee ruimer dan de voorschriften A.10 en A.11 doordat het niet alleen ziet op motorrijtuigen maar op alle denkbare voorwerpen in het algemeen. Toepassing van de APV, WVV, RVV en BABW biedt daarvoor geen alternatief. De formulering van dit voorschrift is zodanig ruim dat er spanning ontstaat met het bepaaldheidsgebod en het voorzienbaarheidsvereiste, zoals dat voortvloeit uit het EVRM.⁵⁷⁴ Wij adviseren bij gebruik van een dergelijk voorschrift de voorwerpen waarvan de aanwezigheid ongewenst is, nader te concretiseren. Zie voorschrift E van de best practices.

Uitzonderingen op de hier besproken verboden kunnen beter worden geplaatst in een apart voorschrift. Dit komt de begrijpelijkheid, beknoptheid en de praktische handhaafbaarheid van het verbod ten goede, zeker indien er veel personen, voorwerpen of motorrijtuigen onder de reikwijdte van de uitzondering moeten vallen. Zie voor een voorbeeld van een dergelijke algemene uitzonderingsbepaling onder K van de best practices.

Verboden gedragingen

Overige verboden gedragingen

- 13 Het is verboden een werkzaamheid of maatregel, die verband houdt met de sloop, te beletten, belemmeren of verijdelen.
- 14 Het is verboden een afzetting rond [het gebied] of een afzetting die of teken dat in verband met de sloop is aangebracht, te negeren, daarop te klimmen of zich daarop te bevinden.
- 15 Het is verboden een aanwijzing te negeren, gegeven door een verkeersregelaar die werkzaam is in verband met de sloop.
- 16 Het is verboden in [het gebied] een vonk, vlam, vuur, ontsteking of explosie te veroorzaken of in stand te houden, een en ander voor

⁵⁷³ Zie bijv. artikelen 24-26, 82 RVV, artikelen 5, 6 en 170 e.v. WVV, artikel 34 e.v. BABW. Vgl. M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 109-111.

⁵⁷⁴ Zie de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007, 131.

zover niet rechtstreeks verband houdend met de sloop, te roken, dan wel toe te laten dat dergelijke handelingen worden verricht.

- 17 Het is verboden op een openbare plaats of in [het gebied] een voorwerp of stof te vervaardigen, te transformeren, voor derden te herstellen, over te dragen, voorhanden te hebben, te dragen of te vervoeren, waarvan gelet op zijn aard of de omstandigheden waaronder het wordt aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het is bestemd om in verband met de sloop de openbare orde te verstoren of de veiligheid in gevaar te brengen.
- 18 Voor zover artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht daarin niet al voorziet, is het verboden zich te gedragen in strijd met een bevel, vordering of aanwijzing krachtens het eerste lid gegeven.

Analyse

De strafbaarstelling van gedragingen die een met de sloop verband houdende maatregel of werkzaamheid beletten, belemmeren en vrijdelen, biedt de politie extra mogelijkheden om tegen dergelijke gedragingen op te treden ter handhaving van de openbare orde. Voorschrift A.13 is dan ook opgenomen onder G van de best practices met enige tekstuele verbeteringen.

Voorschrift A.14 verbiedt afzettingen rond het gebied of afzettingen en tekens die in verband met de sloop zijn aangebracht te negeren, te beklimmen of zich daarop te bevinden. Indien het een door de politie aangebrachte afzetlint betreft, levert het negeren daarvan een misdrijf op in de zin van artikel 184 Sr. Indien het een afzetting betreft die vanwege een private persoon is aangebracht, kan voorschrift A.14 van meerwaarde zijn: de strafbaarstelling van dergelijke gedragingen biedt de politie extra mogelijkheden om op te treden ter handhaving van de openbare orde. Het voorschrift is met enige tekstuele verbeteringen opgenomen onder H van de best practices.

Alhoewel gericht tot een burger/private persoon, kent voorschrift A.15 impliciet een aanwijzingsbevoegdheid voor de verkeersregelaar. De noodbevoegdheden kunnen geen wettelijke basis bieden om (nieuwe) bevoegdheden aan verkeersregelaars toe te kennen (zie paragraaf 2.3.5). Bovendien vloeit deze verplichting reeds voort uit de WVV 1994 en aanverwante regelgeving.

Noodvoorschrift A.16 beoogt te voorkomen dat het gelekte gas vlam vat en daardoor een explosie teweegbrengt. Aan te merken op dit voorschrift, is de

opgenomen uitzondering. Uitzonderingen op verboden kunnen beter worden geplaatst in een apart voorschrift. Dit komt de begrijpelijkheid, beknoptheid en de praktische handhaafbaarheid van het verbod ten goede. Tevens pleiten wij ervoor het laatste gedeelte van het verbod te laten vervallen, omdat dit voor de handhaving van het verbod door de politie overbodig is en verstrekkende verplichtingen oplegt aan de burger. Het voorschrift is met enige tekstuele verbeteringen opgenomen onder I van de best practices. Erachter is de eventuele uitzonderingsbepaling opgenomen.

De verbodsbepaling onder A.17 kent rechtens ontoelaatbare beoordelingsvrijheid toe aan de politie (zie paragraaf 2.3.5). De politie moet bij toepassing van A.18 beoordelen in hoeverre voorwerpen ‘de openbare orde verstoren’ of de ‘veiligheid in gevaar brengen’. Dergelijke vage, open termen die interpretatie behoeven – beoordelingsvrijheid laten – zijn in strijd met het delegatie- en mandaatverbod. Daarnaast staat het gebruik van begrippen als ‘veiligheid in gevaar brengen’ en ‘verstoring van de openbare orde’ in verbodsbepalingen op zeer gespannen voet met het bepaaldheidsgebod en de voorzienbaarheidseis, zoals die voortvloeit uit het EVRM.⁵⁷⁵ Welk gedrag is precies reden om op te treden en van welk gedrag dient de burger zich precies te onthouden? Dergelijke voorschriften zijn dan ook om die verschillende redenen onhoudbaar.⁵⁷⁶

Voorschrift A.18 is overbodig. Het voorschrift komt neer op een herhaling van de strafbaarstelling van het niet voldoen aan bevelen van de politie, geregeld in artikel 184 Sr. Zie paragraaf 2.4.3.

Veiligheidsmaatregelen/bijzondere bevoegdheden

Preventief fouilleren

19 Het is de politie toegestaan om eenieder die [het gebied] verlaat te onderwerpen aan een veiligheidsfouillering.

⁵⁷⁵ Zie hierover de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007, 131.

⁵⁷⁶ Dit punt kwam ook aan bod tijdens de expertmeeting, zie Verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

Analyse

Noodvoorschrift A.19 kent de politie de bevoegdheid toe (preventieve) fouillering toe te passen in het gebied. Een dergelijk voorschrift zou plundersaars uit een geëvacueerd gebied moeten weren. De bepaling vormt echter geen nadere uitwerking van de wettelijke regeling voor preventieve fouillering in onvoorziene en spoedeisende situaties uit artikel 174b Gemeentewet; de burgemeester heeft in dit specifieke geval geen veiligheidsrisicogebied aangewezen. Preventieve fouillering op basis van een noodbevoegdheid zelf, vormt hier een ontoelaatbare inbreuk op het privacyrecht uit artikel 10 Grondwet (paragraaf 2.3.3, meer in het bijzonder onder het kopje 'Preventieve fouillering'). Daar komt nog bij dat de noodbevoegdheden geen wettelijke basis kunnen bieden om (nieuwe) bevoegdheden aan de politie toe te kennen (paragraaf 2.3.5).⁵⁷⁷ Dit voorschrift is dus juridisch onhoudbaar.

Binnentreden woningen en gebouwen

- 20 Zo dikwijls de zorg voor de naleving van enig voorschrift van deze verordening dit vereist, wordt hierbij aan hen, die met de handhaving van dat voorschrift zijn belast, of daaraan moeten meewerken, de last verstrekt alle al dan niet afgesloten terreinen en ruimten, woningen en gebouwen daaronder begrepen, desnoods tegen de wil van de eigenaar, bewoner of gebruiker, te allen tijde te betreden of binnen te treden, zulks voor zover het woningen betreft met inachtneming van het bepaalde in de Algemene wet op het binnentreden.
- 21 Bij afwezigheid van bewoners, dan wel eigenaren, krijgen de daartoe aangewezen medewerkers van Liander en de gemeente de machtiging de betreffende woningen in [het gebied] binnen te treden teneinde de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen te treffen. De bewoners dan wel eigenaren van de woningen in [het gebied] dienen deze binnentreding te gedogen en eveneens te gedogen dat deze voorzorgsmaatregelen getroffen worden.

577 Dit wordt onderschreven door het Openbaar Ministerie, zie interview Openbaar Ministerie, arrondissement Oost-Nederland, 19 mei 2016, bijlage 11.

- 22 Zo dikwijls de naleving van enig voorschrift dit vereist, wordt hierbij aan hen, die met de handhaving van dat voorschrift zijn belast of daaraan moeten meewerken, de last verstrekt al dan niet afgesloten woningen en/of woonruimten⁵⁷⁸ desnoods tegen de wil van de eigenaar, bewoner of gebruiker, te allen tijde binnen te treden⁵⁷⁹ teneinde gaskranen welke niet zijn afgesloten af te doen sluiten.
- 23 De politie is belast met de zorg voor de nakoming van een voorschrift van deze verordening en is bevoegd tot het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner.

Analyse

De voorschriften onder A.20 t/m A.23 kennen binnentredingsbevoegdheden toe aan politie en hulpdiensten. Binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner maakt inbreuk op de privacy en het huisrecht, beschermd in artikel 10 en artikel 12 Gw. Een inbreuk op de hier in het geding zijnde grondrechten, kan in een noodbevel of noodverordening slechts gerechtvaardigd zijn in een situatie van acuut levensgevaar. Dat kan zich voordoen als maatregelen getroffen worden ter beperking van instortings- en explosiegevaar (paragraaf 2.3.3). Het voorschrift kent echter de bevoegdheid tot binnentreden toe aan autoriteiten (van verschillende disciplines) en het voorschrift richt zich daarmee dus niet tot (private) personen. Het toekennen van bevoegdheden aan politie of hulpdiensten kan geen grondslag vinden in een noodmaatregel (paragraaf 2.3.5). Voor de bevoegdheden tot binnentreding tijdens noodsituaties zie paragraaf 2.3.3.

Sluiten deuren en ramen

- 24 Het is de rechthebbende op of gebruiker van een gebouw dat is gelegen aan [adres] verboden een buitendeur of buitenraam te openen of geopend te houden.

578 Of: 'terreinen en ruimten, woningen daaronder begrepen'.

579 Of: 'te betreden of binnen te treden'.

Dieren

25 Het is verboden een onder zijn hoede staand dier zich te laten bevinden op of aan [adres] of in [het gebied].

Analyse

Met het voorschrift onder A.24 wordt beoogd gevaar van rondvliegend puin als gevolg van een pand dat met gecontroleerde explosieven wordt gesloopt, zo veel mogelijk te beperken. Ook kan het doel zijn om zo veel mogelijk te voorkomen dat gas en/of rook naar binnen waait. Dit voorschrift houdt stand indien de (geringe) inbreuk die hier gemaakt wordt op artikel 10 juncto 12 Grondwet (huisrecht) ziet op de beperking van acuut levensgevaar (zie paragraaf 2.3.3). Het voorschrift is opgenomen onder D van de best practices, en qua formulering aangescherpt op basis van de voorschriften die met dit doel gebruikt worden bij brand.

Voorschrift A.25 ziet op de veiligheid van dieren. Tot de brandweezorg (onder gezag van de burgemeester) behoort ook het beperken en bestrijden van gevaar voor dieren, zoals uit artikel 3 Wvr blijkt. Het voorschrift is met enige tekstuele verbetering opgenomen in de best practices onder C.

B Voorschriften ter facilitering van werkzaamheden

Personen betrokken bij de werkzaamheden

- 1 Het [verbod/gebod] geldt niet voor degenen die uit hoofde van hun functie rechtstreeks betrokken zijn bij of door het bevoegde gezag uitdrukkelijk zijn belast met werkzaamheden in [het gebied].⁵⁸⁰
- 2 Het [verbod] geldt niet voor de in verband met de sloop bijzondere genodigde, voor zover en zolang hij strikt de bevelen, vorderingen, aanwijzingen en tekens in acht neemt die hem ter handhaving van de openbare orde en ter beperking van gevaar worden gegeven door het

580 Of: 'voor ambtenaren en hulpdiensten die zich noodzakelijkerwijs in [het gebied] moeten bevinden'.

bevoegd gezag of door of vanwege de ter plaatse verantwoordelijke, of die zijn aangebracht.

- 3 Het [verbod] geldt niet voor degene die is belast met de zorg voor de nakoming van een voorschrift van deze verordening in verband met het in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening binnentreden van die woning.

Analyse

Indien de burgemeester een uitzondering op verbods- of gebodsbepalingen wil maken voor bijvoorbeeld hulpdiensten of voor bewoners, kan hij uit de voeten met een algemene bepaling zoals opgenomen onder K van de best practices.⁵⁸¹ Een beknopte en begrijpelijke formulering als het voorschrift onder K draagt bij aan de praktische handhaafbaarheid. Daarbij is wel van belang dat de beoordeling van wie tot in het voorschrift nader omschreven personen behoort, bij de burgemeester blijft liggen. Het is niet aan de politie deze beoordeling te maken: dat zou immers een verkapt mandaat opleveren. Zie paragraaf 2.3.5.

C Voorschriften ter facilitering van uitvoering noodbevel/noodverordening

Handhaving voorschriften

- 1 Met het toezicht op de naleving van de bepalingen van deze verordening is de politie belast.
- 2 Het bevoegd gezag kan in het belang van de openbare orde of ter beperking van gevaar een bevel, vordering of aanwijzing geven voor de nakoming van een voorschrift van deze verordening.

Opvolgen aanwijzingen

- 3 Alle aanwijzingen, gegeven door de politie in het belang van de openbare orde en/of veiligheid van personen en goederen, dan wel ter beperking van gemeen gevaar, dienen terstond en stipt te worden opgevolgd.

⁵⁸¹ De praktijk kan zich vinden in een algemene uitzonderingsbepaling, zie Verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

Analyse

Wat direct opvalt is de overbodigheid van voorschrift C.1. Dit voorschrift belast de politie met de handhaving van de voorschriften van de noodverordening. Dat hoeft niet: op grond van de Politiewet 2012 is de politie al belast met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde.⁵⁸² Daaronder valt ook de handhaving van noodverordeningen en noodbevelen. De politie staat onder het gezag van de burgemeester bij de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, in welk kader hij daartoe de nodige aanwijzingen kan geven (paragraaf 2.3.5).

Voorschriften onder C.2 en C.3 kennen een (ruime) bevelsbevoegdheid toe aan de politie, hetgeen rechtens ongeoorloofd is (zie paragraaf 2.3.5).

D Restcategorie

- 1 In geval van groepsgewijze niet-naleving van een van de [verboden of geboden] kan de burgemeester deze groep of groepen op een door hem aangegeven plaats tijdelijk doen ophouden.

Analyse

Het voorschrift onder D.1 lijkt bedoeld te zijn om invulling te geven aan de mogelijkheid van bestuurlijke ophouding uit artikel 176a Gemw. Burgemeesters hebben zich – op één uitzondering na – nooit gewaagd aan bestuurlijke ophouding.⁵⁸³ De regeling is gecompliceerd, bewerkelijk en arbeidsintensief. De huidige regeling van bestuurlijke ophouding is wat ons betreft dan ook ongeschikt om in de praktijk toe te passen.⁵⁸⁴

⁵⁸² Hetgeen ook in de praktijk wordt onderkend, zie bijv. interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

⁵⁸³ Een onvolkomen inzet van het instrument vond plaats door de burgemeester van Almelo in 2006; zie ABRvS 9 augustus 2006, AB 2006/413 m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gst.* 2006/160, *JB* 2006/277.

- 2 Elke eigenaar, huurder, gebruiker of eenieder die op welke wijze dan ook toegang heeft tot een woning of woonruimte⁵⁸⁵ gelegen in [het gebied] is verplicht om onmiddellijk na het van kracht worden van deze verordening de gaskraan⁵⁸⁶ in de woning of woonruimte af te sluiten en/of afgesloten te houden.

Analyse

Dit voorschrift ziet op het voorbereiden van de nodige werkzaamheden in het kader van het verhelpen van een gaslek. Bij het handhaven van dit gebod is binnentreden in woningen mogelijk met inachtneming van hetgeen is beschreven in paragraaf 2.3.3. Het voorschrift is met enige tekstuele verbetering opgenomen in de best practices onder J.

12.4 Best practices

12.4.1 Algemene aandachtspunten

Zie hoofdstuk 3.

Pas nooit zonder meer een van deze best practices toe, maar houd altijd rekening met de concrete situatie en de bijzondere omstandigheden van het geval.

584 A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, 'Preventieve hechtenis in Veen. Over de voorkoming en bestrijding van groepsgeweld', *NJB* 2014/804, p. 1105-1110; zie ook het rapport van de Nationale ombudsman, *Geen Winnaars: een gezamenlijk onderzoek van de Nationale ombudsman en de gemeentelijke ombudsman Rotterdam naar de aanhouding van 326 Feyenoord-supporters op 21 februari 2016*, nr. 2016/060 en de daarin opgenomen bevindingen van Roorda en Wierenga en het daaraan ten grondslag liggende rapport B. Roorda & A.J. Wierenga, *Demonstrerende voetbalsupporters: Bevindingen over het handelen van de burgemeester van de gemeente Rotterdam, de officier van justitie en de onder hen ressorterende politie voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de protestmars die voorafging aan de voetbalwedstrijd Feyenoord - Roda JC op zondag 21 februari 2016, op verzoek van de Nationale ombudsman*, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid 2016, p. 19-24, te raadplegen via www.openbareorde.nl.

585 Of: 'het beheer heeft van een gebouw (waaronder in elk geval doch niet uitsluitend een woning, winkel, horecavoorziening, kantoor, bedrijfspand, recreatievoorziening wordt begrepen)'.

586 Soms toevoeging: 'voor zover deze aanwezig is in het pand'.

12.4.2 Bijzondere aandachtspunten

In het kader van de legaliteitsvraag is bij het gebruik van noodbevoegdheden inzake instortings- en explosiegevaar bij gebouwen van belang, om in ieder geval de reguliere bevoegdheden uit de Wet veiligheidsregio's en de Woningwet te verkennen. Daarnaast biedt artikel 174 lid 2 Gemw ook de nodige mogelijkheden, op grond waarvan bevelen gegeven kunnen worden.

Wat niet kan:

Het opnemen van voorschriften die de bevoegdheid tot preventief fouilleren en binnentreden toekennen aan de politie.

Zie voor aanvullende voorschriften die het beschermen van dieren tot doel hebben hoofdstuk 11 'Bomruiming' (best practices C en D).

12.4.3 Voorschriften

Doel: algemeen gebiedsverbod

A Het is eenieder verboden in [gebied Y⁵⁸⁷] aanwezig te zijn.⁵⁸⁸

Doel: algemeen verwijdergebod

B Personen die in [gebied Y] aanwezig zijn, dienen zich uit dit gebied te verwijderen en daarvan [gedurende X uren] verwijderd te houden.

Doel: voorkomen aanwezigheid dieren

C Het is eenieder verboden een onder zijn hoede staand (huis)dier aanwezig te laten zijn in [gebied Y].

⁵⁸⁷ Zie voor mogelijke omschrijvingen van [gebied Y] hoofdstuk 3, 'Algemene aandachtspunten', onder 14.

⁵⁸⁸ Geef indien mogelijk de geldingsduur van het voorschrift aan, zie hoofdstuk 3, 'Algemene aandachtspunten', onder 13.

Doel: sluiten deuren en ramen

- D De bewoners van in [gebied Y] gelegen woningen alsmede de gebruikers van de in dit gebied gelegen gebouwen, dienen alle ramen en deuren te sluiten en gesloten te houden.

Doel: verbod op voorwerpen, gedragingen en stoffen

Voorwerpen

- E Het is verboden in [gebied Y] [nader geconcretiseerde voorwerpen] op of aan de weg te plaatsen of te hebben, tenzij deze voorwerpen rechtstreeks betrokken zijn bij het uitvoeren van werkzaamheden ten behoeve van het herstel of de veiligheidssituatie van en rondom [gebouw].

Het plaatsen en laten staan van motorrijtuigen

- F Het is de gebruiker van een (motor)voertuig verboden om dat (motor)-voertuig te plaatsen of te laten staan in [gebied Y].

Gedragingen

- G Het is verboden een werkzaamheid of maatregel, die verband houdt met de sloop, te beletten, belemmeren of vrijdelen.
- H Het is verboden een afzetting rond [gebied Y] of een afzetting die of een teken dat in verband met de sloop is aangebracht, te negeren, daarop te klimmen of zich daarop te bevinden.
- I Het is verboden in [gebied Y] een vonk, vlam, vuur, ontsteking of explosie te veroorzaken of in stand te houden of te roken. Het verbod geldt niet indien de gedraging rechtstreeks verband houdt met de sloop van het gebouw.
- J Elke eigenaar, huurder, gebruiker of eenieder die op welke wijze dan ook toegang heeft tot een woning of woonruimte gelegen in [gebied Y] is verplicht om de gaskraan in de woning of woonruimte af te sluiten en/of afgesloten te houden.

Doel: uitzondering van verbods- en gebodsbepalingen

K Bovenstaande verboden/geboden⁵⁸⁹ gelden niet voor de hulpdiensten en voor door de burgemeester aangewezen personen.⁵⁹⁰

⁵⁸⁹ Eventueel nader te duiden.

⁵⁹⁰ Bijvoorbeeld bewoners van woningen en/of gebruikers van gebouwen kunnen worden uitgezonderd van een gebiedsverbod.

Hoogwater

13.1 Inleiding

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden zowel aanwenden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde als ter beperking of voorkoming van gevaar als gevolg van een (dreigende) ramp. Een ramp wordt in artikel 1 Wet veiligheidsregio's (Wvr) gedefinieerd als een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. Er is sprake van een ramp indien er overstromingsgevaar dreigt of er overstromingen hebben plaatsgevonden ten gevolge van hoogwater.

In de periode van 2010 tot en met 2015 zijn er ten minste 3 verschillende noodverordeningen uitgevaardigd ter beperking van gevaar en ter handhaving van de openbare orde bij hoogwater. Van de uitgevaardigde voorschriften dienen de meeste ter handhaving van de openbare orde en ter beperking van gevaar. Enkele voorschriften faciliteren de uit te voeren werkzaamheden die nodig zijn bij het tegengaan van overstromingsgevaar.

In dit hoofdstuk volgt de analyse van de voorschriften aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven toetsingskader. Voor de nadere onderbouwing van de hier gemaakte keuzes zal dan ook met regelmaat naar dat hoofdstuk worden verwezen. Soms leent het toetsingskader zich niet volledig voor toepassing. In dergelijke gevallen wordt omwille van de efficiëntie uitsluitend ingegaan op de relevante aspecten.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Ten eerste wordt in paragraaf 13.2 de legaliteit van de noodverordening c.q. het noodbevel behandeld. In paragraaf 13.3 toetsen we de voorschriften op de juridische houdbaarheid. Daarbij is ook

steeds oog voor de praktische handhaafbaarheid. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 13.4, waarin de best practices zijn opgenomen.⁵⁹¹

13.2 Legaliteit

In deze paragraaf gaan we nader in op de legaliteit van de noodverordening, die wordt ingezet ten tijde van het dreigend gevaar van hoogwater. In paragraaf 13.2.1 wordt gekeken naar de wettelijke toepassingsvoorwaarden voor het uitvoeren van een noodverordening of noodbevel. In paragraaf 13.2.2 staan wij stil bij de vraag of een regulier of meer specifiek instrument ingezet kan worden. In paragraaf 13.2.3 volgt ten slotte een bespreking van de vraag of het gebruik van een noodverordening dan wel een noodbevel is aangewezen.

13.2.1 Situatie- en doelcriterium

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden slechts inzetten bij (de ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden of een ramp. In dit hoofdstuk wordt de analyse toegespitst op hoogwater. Die omstandigheden kunnen aangemerkt worden als een ramp in de zin van artikel 1 Wvr. Ten gevolg van die (dreigende) ramp kan ook geveesd worden voor ernstige wanordelijkheden. Denk aan plunderingen (*looting*) nadat een gebied is geëvacueerd of het voor hulpdiensten belemmerende ramptoerisme.

Aan noodbevelen en noodverordeningen die worden uitgevaardigd met het doel om gevaar te beperken of te keren, of de openbare orde te handhaven moet steeds een onmiddellijke noodzaak ten grondslag liggen. Indien sprake is van een dergelijke onmiddellijkheidssituatie, kunnen noodbevoegdheden evenwel slechts gebruikt worden met inachtneming van de voorrang die de inzet van reguliere en specifieke instrumenten heeft.

591 Zie voor het volledige overzicht van de in de analyse betrokken noodvoorschriften bijlage 24.

13.2.2 Reguliere of specifieke instrumenten

Als is vastgesteld dat zich een noodsituatie aandient waarvoor de wetgever deze bevoegdheden heeft toegekend, mag de burgemeester daarvan nog geen gebruik maken indien reguliere of meer specifieke instrumenten beschikbaar zijn om de noodsituatie te keren. Daarvoor is in het bijzonder het volgende van belang.

Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in werking getreden, die de Brandweerwet, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen heeft vervangen. Krachtens artikel 25 Wvr is de brandweer belast met het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan brand, zo ook bij hoogwater. De burgemeester heeft op grond van artikel 4 lid 1 Wvr zowel het gezag bij brand alsook bij andere ongevallen waarbij de brandweer een taak heeft.

Op grond van artikel 4 lid 2 Wvr is de burgemeester bevoegd de bevelen te geven met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar. Deze bevelen kunnen zich ook richten tot burgers. Denk aan het ontruimen van gebouwen, het afsluiten van wegen, het verwijderen van ramptoeeristen die de hulpdiensten belemmeren. Vooreerst de burgemeester een noodbevoegdheid op grond van artikel 175 of 176 Gemw inzet, moet hij zich dus bedenken of artikel 4 Wvr niet voldoende mogelijkheden biedt om de (dreigende) ramp te bestrijden.

Ingevolge artikel 5 Wvr heeft de burgemeester het opperbevel in geval van een ramp of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Dit houdt in dat de burgemeester ook andere bij de bestrijding daarvan betrokken bestuursorganen of instanties kan aansturen, die onder normale omstandigheden niet onder zijn gezag vallen. Dat is een nadere uitwerking van de mogelijkheden die de burgemeester bij rampen meer in zijn algemeenheid heeft op grond van artikel 175 Gemw.⁵⁹²

Voorts zij opgemerkt dat bij de rampenbestrijding in het kader van hoogwater de Waterwet in bijzondere bevoegdheden voorziet voor de beheerder (doorgaans het Rijk of het waterschap) om maatregelen te treffen die hij noodzakelijk acht ter afwending of beperking van het gevaar, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften met dien verstande dat de maatregelen niet in strijd mogen zijn met de Grondwet.⁵⁹³ Voor de bestrijding van de ramp zelf is voor

⁵⁹² Zie paragraaf 2.3.5; *Kamerstukken II* 1981/82, 16 978, 3, p. 13; *Kamerstukken II* 2007/08, 31 117, 7, p. 13; *Kamerstukken II* 2008/09, 31 117, 9, p. 20.

⁵⁹³ Zie artikel 5.30 Waterwet.

een groot deel voorzien in een zogenaamde functionele keten. De burgemeester blijft wel steeds verantwoordelijk voor de algemene bevolkingszorg, uiteraard dient hij zijn maatregelen zo veel mogelijk af te stemmen met de andere betrokken bestuursorganen.⁵⁹⁴

In dit verband wijzen wij ook op artikel 160 Sr waarin strafbaar is gesteld hij die opzettelijk bij of in het vooruitzicht van watersnood dijkmaterialen of gereedschappen wederrechtelijk verbergt of onbruikbaar maakt, enige poging tot herstel van dijken of andere waterstaatswerken verijdt, of de aangewende middelen tot het voorkomen of stuiten van overstroming tegenwerkt.

13.2.3 Noodverordening of noodbevel?

Indien er onvoldoende reguliere of specifieke mogelijkheden voorhanden zijn, kan de burgemeester zich genoodzaakt voelen gebruik te maken van een noodverordening of een noodbevel. Of het gebruik van een noodverordening dan wel het gebruik van een noodbevel is aangewezen, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. In de noodrechtpraktijk inzake hoogwater zien we dat voornamelijk noodverordeningen worden ingezet om het gevaar te voorkomen of te beperken en om wanordelijkheden als gevolg daarvan te beperken of te voorkomen.

Dat is begrijpelijk indien een grote onbepaalde groep wordt blootgesteld aan het (dreigende) gevaar en evacuatie nodig is, en ook als bijvoorbeeld wordt gevreesd voor plunderingen in een geëvacueerd gebied. Het noodbevel is daarvoor een minder geschikt middel dan de noodverordening, omdat het bevel gericht is tot een specifiek aanwijsbare persoon of groep personen, maar niet tot eenieder die aanwezig is in het gebied.⁵⁹⁵ Zie ook paragraaf 2.2.3.

⁵⁹⁴ Zie uitgebreid: E.T. Brainich & I. Helsloot, 'Commentaar op Wet veiligheidsregio's, inleidende opmerkingen', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer 2015.

⁵⁹⁵ I. Helsloot, E.R. Muller & R. Reitsma, *Evacuatie. Een overzicht van inzichten in theorie en praktijk van grootschalige evacuaties*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 46-49.

13.3 Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid

In deze paragraaf toetsen we de voorschriften uit de noodrechtpraktijk inzake dreigende overstromingen bij hoogwater op de juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid. Hiervoor zijn de voorschriften zo veel mogelijk gerangschikt naar doel. Allereerst komen de voorschriften die het doel hebben de openbare orde te waarborgen en gevaar te beperken aan de orde (onder A.1 t/m A.5). In de geanalyseerde noodmaatregelen zijn geen voorschriften opgenomen ter facilitering van de werkzaamheden (categorie B). Daarna volgt een voorschrift dat de uitvoering van de noodverordening moet faciliteren (C.1).

De naar hun doel gerangschikte voorschriften worden onderworpen aan het relevante deel van het toetsingskader. Daarbij kunnen de volgende vragen de revue passeren. (1) Is de gebruikte maatregel geschikt om de noodsituatie per direct aan te pakken? (2) Voldoen de voorschriften aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit? (3) Maken de voorschriften inbreuk op grondrechten? (4) Gaat het om een kortdurende maatregel? (5) Richt het voorschrift zich tot de juiste normadressaat? Daarnaast is er steeds aandacht voor de praktische handhaafbaarheid van de voorschriften: zijn de voorschriften eenduidig en begrijpelijk geformuleerd en zijn ze niet onnodig of overbodig?

A Voorschriften ter handhaving van de openbare orde en ter beperking van gevaar

Gebiedsverboden

- 1 Het is eenieder verboden zich zonder redelijk doel op te houden op of langs de weggedeelten in [het gebied] (dan wel naar dit gebied te trekken om de situatie te aanschouwen).
- 2 Het [verbod] geldt niet voor mensen woonachtig in het bovengenoemde gebied of mensen die uit hoofde van hun functie aanwezig moeten zijn in het gebied.
- 3 Eenieder is verplicht op aanwijzing van de daartoe bevoegde ambtenaren van politie te vertrekken van weggedeelten in [het gebied].

Analyse

Uit het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste volgt dat de voorschriften niet ingrijpender of beperkender mogen zijn dan in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is. Voorop staat dat deze gebiedsverboden en verwijdergeboden ingrijpen op de bewegingsvrijheid, die als grondrecht in het EVRM wordt gewaarborgd. Bij de beperking van grondrechten is grote terughoudendheid geboden. Daarbij dient steeds oog te zijn voor de noodzaak van de beperking.

Het hangt af van de omstandigheden van het geval of een dergelijk gebiedsverbod of verwijdergebod noodzakelijk is. Het (dreigende) gevaar of de (dreigende) wanordelijkheden als gevolg van hoogwater kunnen dusdanig substantieel zijn dat de enkele aanwezigheid van onbevoegde personen gevaarlijk of anderszins onwenselijk is. Denk aan een (dreigende) dijkdoorbraak waarbij de aanwezigheid van inwoners of ramptoeristen, niet alleen een levensgevaarlijke situatie oplevert, maar daarnaast hinderlijk voor de hulpverleners kan zijn. Dan is er veel voor te zeggen om een (algemeen) gebiedsverbod of verwijdergebod op te leggen.

Conform de proportionaliteits- en subsidiariteitseis is het van belang dat het in het noodvoorschrift aangewezen gebied niet groter mag zijn dan noodzakelijk. Het moet gaan om het aanwijzen van een zodanig gebied dat daarmee daadwerkelijk wordt bijgedragen aan het voorkomen of beëindigen van ordeverstoringen of het gevaar.

Zoals al even is aangestipt, vormen deze gebiedsverboden en verwijdergeboden een beperking van de bewegingsvrijheid van de burger. Het is burgers immers niet meer toegestaan zich vrijelijk te verplaatsen binnen het grondgebied van de Staat. Het recht op bewegingsvrijheid wordt beschermd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. De opgenomen beperking in een noodbevel of noodverordening dient in overeenstemming te zijn met de beperkings-systematiek van het EVRM. In paragraaf 2.3.3 is geconcludeerd dat een in een noodbevel of noodverordening voorkomende beperking op een verdragsrechtelijk beschermd grondrecht kan worden aangemerkt als een beperking die is voorzien bij wet. Daarnaast moet de beperking voldoen aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Aan deze eisen kan worden voldaan als de maatregel behoorlijk wordt bekendgemaakt waardoor personen tot wie de voorschriften zich richten daarvan in redelijkheid op de hoogte kunnen zijn. Voorts moet de beperking gerechtvaardigd zijn in het licht van de daar genoemde legitieme doelen. Een noodzakelijke beperking van de bewegingsvrijheid ter bescherming van de gezondheid en de handhaving van de openbare

orde is in een democratische samenleving goed denkbaar. De concrete omstandigheden van het geval zullen echter steeds ten grondslag moeten liggen aan de vraag of een beperking op de bewegingsvrijheid gerechtvaardigd is. Dat zal bij reëel gevaar bij hoogwater snel het geval zijn.

Voorts is relevant dat voorschriften in noodbevelen en noodverordeningen zich in beginsel moeten richten tot (private) personen, en niet tot de politie. De gebiedsverboden onder A.1 t/m A.3 richten zich tot (private) personen. Die voorschriften kunnen op dit punt het toetsingskader dus doorstaan. Het gebiedsverbod onder A.1 laat echter ontoelaatbare beoordelingsvrijheid aan de politie (zie paragraaf 2.3.5) doordat er een noodzakelijkheidstoets is ingebouwd, inhoudende dat men niet zonder redelijk doel binnen het gebied aanwezig mag zijn. De beoordeling hiervan wordt vaak aan de politie overgelaten. Aan de politie mag echter geen beoordelingsvrijheid worden toegekend in de zin dat de feitelijke afweging wie het gebied mag betreden aan haar is. Het voorschrift dient aldus sluitend geformuleerd te zijn of moet gepaard gaan met een nadere instructie van de burgemeester. Het verdient dan ook aanbeveling een dergelijke noodzakelijkheidstoets weg te laten, dan wel zodanig in te kaderen dat het de burgemeester is die de daadwerkelijke afwegingen maakt en niet de politie. Hierbij komt dat het voorschrift voor problemen kan zorgen bij de handhaving. Bepaalde personen kunnen zich in het gebied begeven omdat zij menen daarvoor een redelijk doel te hebben. Daarover kan vervolgens discussie met de politie ontstaan, hetgeen onwenselijk is.⁵⁹⁶

In het kader van de praktische handhaafbaarheid wordt gekeken of de voorschriften voldoende eenduidig en begrijpelijk zijn geformuleerd. Zo wordt het aanwezig zijn binnen het gebied binnen deze categorie vooral aangeduid met: '(zich) ophouden'. De term 'ophouden' kan suggereren dat daaronder niet het voortbewegen in het gebied wordt verstaan.⁵⁹⁷ De praktijk heeft aangegeven soms te worstelen met de juiste terminologische keuze en hier ook niet altijd goed over nagedacht te hebben.⁵⁹⁸ Op de vraag of de term 'aanwezig zijn' niet een duidelijk en dekkend alternatief is, wordt vanuit de praktijk positief gere-

596 Dit speelde bijvoorbeeld in januari 2012 in een met overstroming bedreigd gebied in de gemeente Ten Boer, waar journalisten met het oog op hun werk meenden dat het gebiedsverbod voor hen niet van toepassing was. Zie A.J. Wierenga, 'Vrije nieuwsgaring en noodverordening', te raadplegen via www.openbareorde.nl.

597 Daarnaast wordt de term 'ophouden' in de praktijk ook wel als ouderwets ervaren, zie bijv. interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

598 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2.

ageerd.⁵⁹⁹ Een algemeen gebiedsverbod is onder A van de best practices opgenomen.

Voorschrift A.2 ziet op een uitzondering op het gebiedsverbod. Wij raden aan uitzonderingen op voorschriften in een aparte bepaling op te nemen ten behoeve van de beknoptheid en begrijpelijkheid van de voorschriften. Zie voor een bruikbare uitzondering voor hulpdiensten of bewoners voorschrift D van de best practices. Voorschrift A.3 kent een verwijderbevelsbevoegdheid toe aan de politie, hetgeen rechtens ongeoorloofd is (zie paragraaf 2.3.5).

Verboden voorwerpen

Aanwezigheid (motor)voertuigen

- 4 Het is aan niet daartoe bevoegde personen verboden zich met enig voertuig te bevinden in [het gebied].
- 5 Eenieder die zich met enig voertuig bevindt in [het gebied] is verplicht zich op eerste vordering van de politie te verwijderen.

Analyse

Voorschrift A.4 verbiedt onbevoegde personen zich met een voertuig in het gebied te begeven. Voor de begrijpelijkheid en de praktische handhaafbaarheid is een algemeen voertuigenverbod in combinatie met een losstaande uitzonderingsbepaling – ook in het licht van uniformiteit – aanbevelenswaardig. Zie voorschrift C en D van de best practices voor bruikbare voorbeelden.

Uit het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 volgt dat onder voertuigen moeten worden verstaan: fietsen, bromfietsen, gehandicaptenvoertuigen, motorvoertuigen, trams en wagens. Motorvoertuigen zijn volgens dit reglement alle gemotoriseerde voertuigen behalve bromfietsen, fietsen met trapondersteuning en gehandicaptenvoertuigen, bestemd om anders dan langs rails te worden voortbewogen. Eventueel kan het verbod gespecificeerd worden voor een bepaald type voertuig.

599 O.a. interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5 en interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

Voorschrift A.5 kent een verwijderbevelsbevoegdheid toe aan de politie, hetgeen rechtens ongeoorloofd is (zie paragraaf 2.3.5). Indien voorschrift C van de best practices wordt gehanteerd, kan de politie dat voorschrift (feitelijk) handhaven.

C Voorschriften ter facilitering van uitvoering noodbevel/noodverordening

- 1 De politie is belast met de zorg voor de naleving van de bepalingen van deze verordening evenals met de handhaving ervan.

Analyse

Dit voorschrift belast de politie met de handhaving van de bepalingen van de noodverordening. Dat hoeft niet: op grond van de Politiewet 2012 is de politie al belast met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Daaronder valt ook de handhaving van noodverordeningen. De politie staat onder het gezag van de burgemeester bij de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, in welk kader hij daartoe de nodige aanwijzingen kan geven (paragraaf 2.3.5).

13.4 Best practices

13.4.1 Algemene aandachtspunten

Zie hoofdstuk 3.

Pas nooit zonder meer een van deze best practices toe, maar houd altijd rekening met de concrete situatie en de bijzondere omstandigheden van het geval.

13.4.2 Bijzondere aandachtspunten

In het kader van de legaliteitsvraag bij het gebruik van noodbevoegdheden bij hoogwater, dient in ieder geval oog te zijn voor de specifieke bevoegdheden uit

de Wvr. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de uitoefening van bevoegdheden door andere bestuursorganen binnen de functionele keten.

Zie voor aanvullende voorschriften die het beschermen van dieren tot doel hebben hoofdstuk 11 ‘Bomruiming’ (best practices C en D).

13.4.3 Voorschriften

Doel: algemeen gebiedsverbod

A Het is eenieder verboden in [gebied Y⁶⁰⁰] aanwezig te zijn.⁶⁰¹

Doel: algemeen verwijdergebod

B Personen die in [gebied Y] aanwezig zijn, dienen zich uit dit gebied te verwijderen en daarvan [gedurende X uren] verwijderd te houden.

Doel: verbod op gedragingen, voorwerpen en stoffen

Aanwezig zijn met een (motor)voertuig

C Het is eenieder verboden om met een (motor)voertuig aanwezig te zijn in [gebied Y].

Doel: uitzondering verbod- of gebodsbepaling

D Bovenstaande verboden/geboden⁶⁰² gelden niet voor de hulpdiensten en voor door de burgemeester aangewezen personen.⁶⁰³

⁶⁰⁰ Zie voor mogelijke omschrijvingen van [gebied Y] hoofdstuk 3, ‘Algemene aandachtspunten’, onder 14.

⁶⁰¹ Geef indien mogelijk de geldingsduur van het voorschrift aan, zie hoofdstuk 3, ‘Algemene aandachtspunten’, onder 13.

⁶⁰² Eventueel nader te duiden.

⁶⁰³ Bijvoorbeeld bewoners van woningen en/of gebruikers van gebouwen kunnen worden uitgezonderd van een gebiedsverbod.

Extreme weersomstandigheden

14.1 Inleiding

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden zowel aanwenden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde als ter beperking of voorkoming van gevaar bij een (ernstig dreigende) ramp. Een ramp wordt in artikel 1 Wet veiligheidsregio's (Wvr) gedefinieerd als een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

In de periode van 2010 tot en met 2015 zijn er ten minste 28 verschillende noodverordeningen en 3 verschillende noodbevelen uitgevaardigd om (de dreigende) gevolgen van extreme weersomstandigheden te beteugelen. In de meeste gevallen ging het om het voorkomen van overnachtingen in de buitenlucht tijdens zeer koude weersomstandigheden.

Van de uitgevaardigde voorschriften dienen de meeste ter waarborging van de openbare orde en/of de veiligheid. Enkele voorschriften faciliteren de uitvoering van de noodverordening. In dit hoofdstuk volgt de analyse van de voorschriften aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven toetsingskader. Voor de nadere onderbouwing van de hier gemaakte keuzes zal dan ook met regelmaat naar dat hoofdstuk worden verwezen. Soms leent het toetsingskader zich niet volledig voor toepassing. In dergelijke gevallen wordt omwille van de efficiëntie uitsluitend ingegaan op de relevante aspecten.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Ten eerste wordt in paragraaf 14.2 de legaliteit van de noodverordening c.q. het noodbevel behandeld. In paragraaf 14.3 toetsen we de voorschriften op hun juridische houdbaarheid. Daarbij is ook steeds oog voor de praktische handhaafbaarheid. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 14.4, waarin de best practices zijn opgenomen.⁶⁰⁴

⁶⁰⁴ Zie voor het volledige overzicht van de in de analyse betrokken noodvoorschriften bijlage 25.

14.2 Legaliteit

In deze paragraaf gaan we nader in op de legaliteit van de noodverordening of het noodbevel, dat wordt ingezet ter voorkoming of ter beperking van gevaar ten gevolge van extreme weersomstandigheden. In paragraaf 14.2.1 wordt gekeken naar de wettelijke toepassingsvoorwaarden voor het uitvaardigen van een noodverordening of noodbevel. In paragraaf 14.2.2 staan wij stil bij de vraag of een regulier of meer specifiek middel ingezet kan worden. In paragraaf 14.2.3 volgt ten slotte een bespreking van de vraag of het gebruik van een noodverordening dan wel een noodbevel is aangewezen.

14.2.1 Situatie- en doelcriterium

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden slechts inzetten bij (de ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden of een ramp. In dit hoofdstuk wordt de analyse toegespitst op gevaar als gevolg van extreme weersomstandigheden. Die omstandigheden kunnen aangemerkt worden als een ramp in de zin van artikel 1 Wvr. Aan noodbevelen en noodverordeningen die worden uitgevaardigd met het doel om gevaar te beperken of te keren moet steeds een onmiddellijke noodzaak ten grondslag liggen. Indien sprake is van een dergelijke onmiddellijkheidssituatie, kunnen noodbevoegdheden evenwel slechts gebruikt worden met inachtneming van de voorrang die de inzet van reguliere en specifieke instrumenten heeft.

14.2.2 Reguliere of specifieke instrumenten

Als is vastgesteld dat zich een noodsituatie aandient waarvoor de wetgever deze bevoegdheden heeft toegekend, mag de burgemeester daarvan nog geen gebruik maken indien reguliere of meer specifieke instrumenten beschikbaar zijn om de noodsituatie te keren. Daarvoor is in het bijzonder het volgende van belang.

In deze categorie zijn veel noodverordeningen te vinden waarin een verbod is opgenomen om in de buitenlucht de nacht door te brengen bij extreme koude, die vrijwel ieder jaar in dezelfde gemeente steeds weer uit de kast worden gehaald. Noodbevoegdheden zijn slechts bedoeld voor onmiddellijkheidssituaties. Het is om die reden ontoelaatbaar om jaar in, jaar uit op basis van nood-

bevoegdheden deze zelfde maatregelen te treffen.⁶⁰⁵ Het is aangewezen in dergelijke gevallen – voor zover mogelijk – gebruik te maken van de voorzieningen in een APV of ze daarin zo nodig te treffen. Vanuit de praktijk wordt aangegeven dat aan regulering in de APV in het kader van (de algemene wens van) deregulering bezwaren kleven. Het via die weg reguleren van concrete en niet-sporadisch gebruikte maatregelen is in onze rechtsstaat evenwel aangewezen. Zie paragraaf 2.2.2.

Indien sprake is van extreme weersomstandigheden waarvan gevaar voor vele mensen, dieren of goederen te verwachten is of zich aandient en waarbij een gecoördineerde inzet van hulpdiensten noodzakelijk is, kan gesproken worden van een ramp in de zin van de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Krachtens artikel 25 Wvr is de brandweer belast met het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan brand, zo ook bij ernstige ongevallen ten gevolge van extreme weersomstandigheden. De burgemeester heeft op grond van artikel 4 lid 1 Wvr zowel het gezag bij brand alsook bij andere ongevallen waarbij de brandweer een taak heeft.

Op grond van artikel 4 lid 2 Wvr is de burgemeester bevoegd de bevelen te geven met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar. Deze bevelen kunnen zich ook richten tot burgers. Voordat de burgemeester een noodbevoegdheid op grond van artikel 175 of 176 Gemw inzet, moet hij zich dus bedenken of artikel 4 Wvr niet voldoende mogelijkheden biedt om de (dreigende) ramp te bestrijden.

Ingevolge artikel 5 Wvr heeft de burgemeester het opperbevel in geval van een ramp of bij de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Dit houdt in dat de burgemeester ook andere bij de bestrijding daarvan betrokken bestuursorganen of instanties kan aansturen, die onder normale omstandigheden niet onder zijn gezag vallen. Dat is een nadere uitwerking van de mogelijkheden die de burgemeester bij rampen meer in zijn algemeenheid heeft op grond van artikel 175 Gemw.⁶⁰⁶

605 Het ministerie van Veiligheid en Justitie sluit zich aan bij deze redenering. Zie interview ministerie van Veiligheid en Justitie, 15 februari 2016, bijlage 12.

606 Zie paragraaf 2.3.5; *Kamerstukken II* 1981/82, 16 978, 3, p. 13; *Kamerstukken II* 2007/08, 31 117, 7, p. 13; *Kamerstukken II* 2008/09, 31 117, 9, p. 20.

14.2.3 Noodverordening of noodbevel?

Indien er onvoldoende reguliere of specifieke mogelijkheden voorhanden zijn, kan de burgemeester zich genoodzaakt voelen gebruik te maken van een noodverordening of een noodbevel. Of het gebruik van een noodverordening dan wel het gebruik van een noodbevel is aangewezen, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. In de noodrechtpraktijk inzake extreme weersomstandigheden zien we dat voornamelijk noodverordeningen (28) worden ingezet om het gevaar te voorkomen of te beperken. Slechts viermaal is gebruikgemaakt van een noodbevel.

Er zijn situaties denkbaar waarvoor de inzet van een noodbevel zich beter leent dan de inzet van een noodverordening. Dat is vooral het geval als er een instructie moet worden gegeven aan een concrete (kleine) groep (nader te bepalen) personen. Denk bijvoorbeeld aan een spoedeisende situaties van extreme koude waardoor het leven van daklozen wordt bedreigd. Met een dergelijk bevel kunnen zij verplicht worden om de nacht elders dan in de buitenlucht door te brengen. Indien een onbepaalde groep personen wordt blootgesteld aan te verwachten extreme weersomstandigheden, ligt het gebruik van een noodverordening meer voor de hand om maatregelen te treffen.

14.3 Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid

In deze paragraaf toetsen we de voorschriften uit de noodrechtpraktijk bij extreme weersomstandigheden op hun juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid. Hiervoor zijn de voorschriften zo veel mogelijk gerangschikt naar doel. Eerst komen de voorschriften die het doel hebben de openbare orde te handhaven aan de orde (onder A.1 t/m A.7). In de geanalyseerde noodmaatregelen zijn geen voorschriften opgenomen ter facilitering van de werkzaamheden (categorie B). Daarna volgt een voorschrift dat de uitvoering van een noodverordening moet faciliteren (C.1).

De naar hun doel gerangschikte voorschriften worden onderworpen aan het relevante deel van het toetsingskader. Daarbij kunnen de volgende vragen de revue passeren. (1) Is de gebruikte maatregel geschikt om de noodsituatie per direct aan te pakken? (2) Voldoen de voorschriften aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit? (3) Maken de voorschriften inbreuk op grondrechten? (4) Gaat het om een kortdurende maatregel? (5) Richt het voorschrift zich tot de juiste normadressaat? Daarnaast is er steeds aandacht voor de praktische

handhaafbaarheid van de voorschriften: zijn de voorschriften eenduidig en begrijpelijk geformuleerd en zijn ze niet onnodig of overbodig?

A Voorschriften ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar

Gebiedsverboden

- 1 Het is eenieder verboden zich tussen [tijdstip] en [tijdstip] onvoldoende beschermd, bedekt en/of verwarmd ter beoordeling aan het bestuur⁶⁰⁷ op te houden in de buitenlucht⁶⁰⁸ in [het gebied] met het kennelijke doel een aanzienlijk deel van de nacht in de buitenlucht door te brengen.

Verwijdergeboden

De burgemeester beveelt:

- 2 Eenieder die zich binnen [het gebied] op de openbare weg bevindt, dient zich op eerste aanzegging van een ambtenaar van politie of brandweer uit dit gebied te verwijderen, behoudens de bewoners van de in dit gebied gelegen woningen en de gebruikers van in dit gebied gelegen gebouwen.
- 3 Eenieder dient zich verwijderd te houden van [het gebied] tot in ieder geval [datum + tijdstip] dan wel een nader door de burgemeester bekend te maken tijdstip, behoudens de bewoners van de in het gebied gelegen woningen en de gebruikers van de in het gebied gelegen gebouwen.
- 4 Eenieder die geen ander onderdak heeft dan het in [artikel X] bedoelde is verplicht zich te begeven naar een daartoe aangewezen opvanglocatie, alwaar de nacht kan worden doorgebracht.

607 Of: 'het bevoegd gezag'/'een daartoe door het bestuur aangewezen persoon of instantie'.

608 Soms toevoeging: 'in [gemeente X]'.

Analyse

Uit het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste volgt dat de voorschriften niet ingrijpender of beperkender mogen zijn dan in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is. Voorop staat dat de hiervoor genoemde gebiedsverboden en verwijdergeboden ingrijpen op de bewegingsvrijheid, die als grondrecht in het EVRM wordt gewaarborgd. Bij de beperking van grondrechten is grote terughoudendheid geboden. Daarbij dient steeds oog te zijn voor de noodzaak van de beperking.

Het hangt af van de omstandigheden van het geval of een dergelijk gebiedsverbod of verwijdergebod noodzakelijk is. Het treffen van voorzorgsmaatregelen kan noodzakelijk zijn indien extreme koude een gevaar voor de gezondheid oplevert voor hen die daaraan te lang worden blootgesteld. In dat kader kan een gebiedsverbod worden opgelegd voor personen die zich onvoldoende tegen de koude kunnen beschermen gedurende de nachtelijke uren.

De opgenomen beperking in een noodbevel of noodverordening dient in overeenstemming te zijn met de beperkingssystematiek van het EVRM. In paragraaf 2.3.3 is geconcludeerd dat een in een noodbevel of noodverordening voorkomende beperking op een verdragsrechtelijk beschermd grondrecht kan worden aangemerkt als een beperking die is voorzien bij wet. Daarnaast moet de beperking voldoen aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Aan deze eisen kan worden voldaan als de maatregel behoorlijk wordt bekendgemaakt waardoor personen tot wie de voorschriften zich richten daarvan in redelijkheid op de hoogte kunnen zijn. Voorts moet de beperking gerechtvaardigd zijn in het licht van de daar genoemde legitieme doelen. Een noodzakelijke beperking van de bewegingsvrijheid ter bescherming van de gezondheid is in een democratische samenleving goed denkbaar. De concrete omstandigheden van het geval zullen echter steeds ten grondslag moeten liggen aan de vraag of een beperking op de bewegingsvrijheid gerechtvaardigd is.

In het kader van de praktische handhaafbaarheid wordt gekeken of de voorschriften voldoende eenduidig en begrijpelijk zijn geformuleerd. Het valt op dat per noodbevel of noodverordening in verschillende noodsituaties (zoals bij brand of een onvergund en/of onbeheersbaar evenement) verschillende formuleringen voor gebiedsverboden worden gebruikt. Het aanwezig zijn binnen het gebied in de noodvoorschriften inzake extreme koude wordt vooral aangeduid met: '(zich) ophouden'. De term 'ophouden' kan suggereren dat daaronder niet het voortbewegen in het gebied wordt verstaan.⁶⁰⁹ In de praktijk wor-

stelt men soms met de juiste terminologische keuze en er wordt hier niet altijd goed over nagedacht.⁶¹⁰ Op de vraag of de term ‘aanwezig zijn’ niet een duidelijk en dekkend alternatief voor deze aanduiding is, wordt vanuit de praktijk positief gereageerd.⁶¹¹

Ten aanzien van het verschil in gebruik van een gebiedsverbod en een verwijdergebod, verdient het gebruik van een verbod in een noodverordening in beginsel de voorkeur. Het idee kan ontstaan dat een gebod steeds dient te worden aangezegd, terwijl een verbod sneller een algemeen – en in sommige gevallen bovendien een preventief – effect kan sorteren.⁶¹² Het gebruik van een verwijdergebod past verder minder goed in een noodverordening. In een noodverordening worden immers algemeen verbindende voorschriften uitgevaardigd voor een abstracte groep personen. Daarbij geldt dat de noodverordening van kracht is zodra zij wordt gepubliceerd. Daarvan kan een preventieve werking uitgaan. Een gespecificeerd verwijdergebod is meer aangewezen om concrete personen die aanwezig zijn in het gebied te verwijderen en verwijderd te houden. Hiervoor is een noodbevel een meer geschikt instrument. Het verwijdergebod werkt dan pas op aanzegging. Dit maakt dat een dergelijk verwijdergebod een meer repressief karakter heeft.⁶¹³

De noodvoorschriften onder A.1 t/m A.4 richten zich tot (private) personen. Het gebiedsverbod onder A.1 laat echter ontoelaatbare beoordelingsvrijheid aan de politie (zie paragraaf 2.3.5) doordat de politie moet beoordelen in hoeverre iemand voldoende beschermd is tegen de koude en kennelijk het doel heeft de nacht buiten door te brengen. Aan de politie mag echter geen beoordelingsvrijheid worden toegekend in de zin dat de feitelijke afweging wie in het gebied aanwezig mag zijn aan haar is. Wij raden aan dit voorschrift met het oog hierop wat strakker te formuleren.

Daarnaast behelst voorschrift A.1 de facto een kledingvoorschrift. Een der-

609 Daarnaast wordt de term ‘ophouden’ in de praktijk ook wel als ouderwets ervaren, zie bijv. interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

610 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2.

611 O.a. interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; Verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

612 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2; interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8.

613 Zie onder andere interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

gelijk voorschrift grijpt in op de persoonlijke levenssfeer van burgers.⁶¹⁴ De bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt gewaarborgd in artikel 10 van de Grondwet. In het toetsingskader is reeds geconcludeerd dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen hierop met noodbevoegdheden een inbreuk gemaakt mag worden (paragraaf 2.3.3). Daarin is besproken dat een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer alleen gerechtvaardigd is, indien die inbreuk noodzakelijk is ter afwending van onmiddellijk/acuut levensgevaar. In gevallen van extreme koude kan het overnachten in de buitenlucht acuut levensgevaar opleveren, zodat de beperking op artikel 10 Gw gerechtvaardigd kan zijn, zie daarover paragraaf 2.3.3. Zie voor een voorschrift met deze strekking onder A van de best practices.

Voorschrift A.2 kent een bevelsbevoegdheid toe aan de politie, hetgeen rechs ongeoorloofd is (zie paragraaf 2.3.5). Verder raden wij aan uitzonderingen op voorschriften in een aparte bepaling op te nemen ten behoeve van de beknoptheid en begrijpelijkheid van de voorschriften. Zie voor een bruikbare uitzondering voor hulpdiensten of bewoners voorschrift E van de best practices. Voorschrift A.3 is met tekstuele verbeteringen overgenomen onder B van de best practices. Voorschrift A.4 verplicht eenieder die geen onderdak heeft om in feite tijdens de nachtelijke uren op een bepaalde plaats te verblijven. Dit levert een aantasting van de persoonlijke levenssfeer op. Het betreft echter een situatie waarin acuut levensgevaar speelt. Zie hierover paragraaf 2.3.3.

Verboden voorwerpen

Aanwezigheid (motor)voertuigen

- 5 De burgemeester beveelt:
[Het gebied] voor alle verkeer af te sluiten. Dit in verband met de storm van 31 maart 2015. Daarbij is schade ontstaan aan de glazen toneeltoren van het Fulcotheater te IJsselstein. Daarbij is gevaar voor vallend glas op de openbare weg en derhalve gevaar voor de Volksgezondheid.

⁶¹⁴ J.H. Gerards e.a. (eindred.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2013.

Analyse

Bovenstaand voorschrift ziet op een verbod voor eenieder die aan het verkeer deelneemt om een gebied te betreden, van voetgangers tot autobestuurders. In dat geval kunnen de mogelijkheden die de Wegenverkeerswet 1994 (WVW), het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV) en het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) mogelijk alternatieven bieden om maatregelen te treffen op grond waarvan verkeersdeelnemers kunnen worden geweerd uit een gebied.⁶¹⁵ Daarnaast is een algemeen gebiedsverbod een alternatief. Verder is het voorschrift onnodig lang: de reden waarom een noodverordening of noodbevel wordt gebruikt, dient te blijken uit de korte inleiding daarop.

Overige geboden / verboden

- 6 De burgemeester beveelt:
Dat de organisatie het [evenement] voortijdig beëindigt, althans voor [datum en tijdstip], en ervoor zorgt dat de standhouders en overige deelnemers de noodzakelijke maatregelen treffen op eerste aanwijzing van het bevoegd gezag, van een ambtenaar van politie of de brandweer.

Analyse

Bovenstaand voorschrift is uitgevaardigd naar aanleiding van extreme weersomstandigheden tijdens een evenement. Op grond van artikel 174 lid 2 Gemw kan de burgemeester bevelen geven ter bescherming van de gezondheid in zulke gevallen; gebruik van die bevoegdheid verdient voorrang. Daarnaast kent het noodvoorschrift rechtens ongeoorloofde bevelsbevoegdheden toe aan de politie of brandweer (zie paragraaf 2.3.5).

⁶¹⁵ Zie bijv. artikelen 24-26, 82 RVV, artikelen 5, 6 en 170 e.v. WVW, artikel 34 e.v. BABW. Vgl. M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 109-111.

- 7 Het is eenieder verboden zich tussen [tijdstip en tijdstip] onvoldoende beschermd, bedekt en/of verwarmd ter beoordeling aan het bestuur op te houden in de buitenlucht met het kennelijke doel een aanzienlijk deel van de nacht in de buitenlucht door te brengen.

Analyse

Bovenstaand noodvoorschrift behelst een gebiedsverbod met een kledingvoorschrift, zie voor de analyse het vergelijkbare voorschrift A.1 Het voorschrift is met enige tekstuele aanpassing overgenomen onder A van de best practices.

C Voorschriften ter facilitering van uitvoering noodbevel/noodverordening

Opvolgen aanwijzingen

- 1 Alle aanwijzingen en bevelen van politieambtenaren dienen na eerste aanzegging onmiddellijk te worden opgevolgd. Bij overtreding van het hiervoor bepaalde zijn de ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 3, eerste lid onder a en c van de Politiewet van het [regionale politiekorps X] gemachtigd de overtreder te bevelen zich – al dan niet onder begeleiding – te begeven naar een door hem aangewezen opvanglocatie, waar de overtreder de nacht kan doorbrengen.

Analyse

Dit voorschrift kent via een vage formulering een (zeer) ruime bevelsbevoegdheid toe aan de politie, hetgeen rechtens ongeoorloofd is (zie paragraaf 2.3.5).

14.4 Best practices

14.4.1 Algemene aandachtspunten

Zie hoofdstuk 3.

Pas nooit zonder meer een van deze best practices toe, maar houd altijd rekening met de concrete situatie en de bijzondere omstandigheden van het geval.

14.4.2 Bijzondere aandachtspunten

In het kader van de legaliteitsvraag bij het gebruik van noodbevoegdheden bij extreme weersomstandigheden, dient bij structurele situaties oog te zijn voor de mogelijkheden van de APV en indien sprake is van een ramp of de dreiging daarvan voor de specifieke bevoegdheden uit de Wvr.

14.4.3 Voorschriften

Doel: algemeen gebiedsverbod

A Het is verboden in [gebied Y⁶¹⁶] [tussen tijdstip X en tijdstip X] de nacht in de buitenlucht door te brengen.⁶¹⁷

Doel: algemeen verwijdergebod

B Personen die in [gebied Y] aanwezig zijn, dienen zich uit dit gebied te verwijderen en daarvan [gedurende X uren] verwijderd te houden.

⁶¹⁶ Zie voor mogelijke omschrijvingen van [gebied Y] hoofdstuk 3, 'Algemene aandachtspunten', onder 14.

⁶¹⁷ Geef indien mogelijk de geldingsduur van het voorschrift aan, zie hoofdstuk 3, 'Algemene aandachtspunten', onder 13.

Doel: mensen binnenhouden

- C De bewoners van de in [gebied Y] gelegen woningen alsmede de gebruikers van de in dit gebied gelegen gebouwen, voor zover zij zich in dit gebied bevinden, dienen in hun woning of gebouw te blijven [tussen tijdstip X en tijdstip X].

Doel: verbieden van rijden met (motor)voertuigen

- D Het is de gebruiker van zijn (motor)voertuig of rijwiel verboden te rijden in [gebied Y].

Doel: uitzondering van verbods- en gebodsbepalingen

- E Bovenstaande verboden/geboden⁶¹⁸ gelden niet voor de hulpdiensten en voor door de burgemeester aangewezen personen.⁶¹⁹

⁶¹⁸ Eventueel nader te duiden.

⁶¹⁹ Bijvoorbeeld bewoners van woningen en/of gebruikers van gebouwen kunnen worden uitgezonderd van een gebiedsverbod.

Uitbraak besmettelijke (dier)ziekte

15.1 Inleiding

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden zowel aanwenden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde als ter beperking of voorkoming van gevaar als gevolg van een (dreigende) ramp. Een ramp wordt in artikel 1 Wet veiligheidsregio's (Wvr) gedefinieerd als een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

In de periode van 2010 tot en met 2015 zijn er ten minste 5 verschillende noodverordeningen uitgevaardigd om openbare-ordemaatregelen te treffen ten tijde van een uitbraak van een besmettelijke dierziekte. Viermaal ging het om de uitbraak van vogelgriep en eenmaal ging het om de uitbraak van Q-koorts. Voor zover bij ons bekend, zijn er in dit kader geen noodbevelen uitgevaardigd.

In dit hoofdstuk volgt de analyse van de voorschriften aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven toetsingskader. Voor de nadere onderbouwing van de hier gemaakte keuzes zal dan ook met regelmaat naar dat hoofdstuk worden verwezen. Soms leent het toetsingskader zich niet volledig voor toepassing. In dergelijke gevallen wordt omwille van de efficiëntie uitsluitend ingegaan op de relevante aspecten.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Ten eerste wordt in paragraaf 15.2 de legaliteit van de noodverordening c.q. het noodbevel behandeld. In paragraaf 15.3 toetsen we de voorschriften op de juridische houdbaarheid. Daarbij is ook steeds oog voor de praktische handhaafbaarheid. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 15.4, waarin de best practices zijn opgenomen.⁶²⁰

⁶²⁰ Zie voor het volledige overzicht van de in de analyse betrokken noodvoorschriften bijlage 26.

15.2 Legaliteit

In deze paragraaf gaan we nader in op de legaliteit van de noodverordeningen die zijn ingezet ten tijde van de uitbraak van een besmettelijke dierziekte. In paragraaf 15.2.1 wordt gekeken naar de wettelijke toepassingsvoorwaarden voor het uitvaardigen van een noodverordening. In paragraaf 15.2.2 staan wij stil bij de vraag of een regulier of meer specifiek middel ingezet kan worden. In paragraaf 15.2.3 volgt ten slotte een bespreking van de vraag of het gebruik van een noodverordening dan wel een noodbevel is aangewezen.

15.2.1 Situatie- en doelcriterium

De burgemeester kan zijn noodbevoegdheden slechts inzetten bij (de ernstige dreiging van) ernstige wanordelijkheden of een ramp. In dit hoofdstuk wordt de analyse toegespitst op de uitbraak van besmettelijke (dier)ziekten. Die omstandigheid kan aangemerkt worden als een ramp in de zin van artikel 1 Wvr. Ten gevolge van die (dreigende) ramp kan het noodzakelijk zijn maatregelen te treffen ter beperking van gevaar, maar ook ter handhaving van de openbare orde. Denk aan het voorkomen van voor de hulpdiensten belemmerend ramptoerisme.

Aan noodverordeningen die worden uitgevaardigd met het doel om gevaar te beperken of te keren, of de openbare orde te handhaven moet steeds een onmiddellijke noodzaak ten grondslag liggen. Daarvan kan bij deze uitbraken van besmettelijke dierziekten gesproken worden. Indien sprake is van een dergelijke onmiddellijkheidssituatie, kunnen noodbevoegdheden evenwel slechts gebruikt worden met inachtneming van de voorrang die de inzet van reguliere en specifieke instrumenten heeft.

15.2.2 Reguliere of specifieke instrumenten

Als is vastgesteld dat zich een noodsituatie aandient waarvoor de wetgever deze bevoegdheden heeft toegekend, mag de burgemeester daarvan nog geen gebruik maken indien reguliere of meer specifieke instrumenten beschikbaar zijn om de noodsituatie te keren. Daarvoor is in het bijzonder het volgende van belang.

Vooraf dient vastgesteld te worden dat de bestrijding van besmettelijke (dier)ziekten zelf geregeld is in een zogenaamde functionele keten. Daarbij

kunnen op basis van bijzondere wetten maatregelen getroffen worden door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de minister van Economische Zaken, de voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester, afhankelijk van het gevaar voor mensen en/of dieren en de ernst en besmettelijkheid van de infectieziekte. Ook is inmenging van de Europese Unie mogelijk door de Europese Commissie of de Raad.⁶²¹ Het betreft hier de rampbestrijdingsmaatregelen. De burgemeester blijft wel steeds verantwoordelijk voor de algemene bevolkingszorg, in het kader waarvan hij openbare-ordemaatregelen kan treffen. Uiteraard dient hij deze maatregelen zo veel mogelijk af te stemmen met de andere betrokken bestuursorganen.⁶²²

Verder is bij een ramp de Wet veiligheidsregio's (Wvr) van belang. Ingevolge artikel 5 Wvr heeft de burgemeester het opperbevel in geval van een ramp of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Dit houdt in dat de burgemeester ook andere bij de bestrijding daarvan betrokken bestuursorganen of instanties kan aansturen, die onder normale omstandigheden niet onder zijn gezag zouden staan. Dat is een nadere uitwerking van de mogelijkheden die de burgemeester bij rampen meer in zijn algemeenheid heeft op grond van artikel 175 Gemw. Besmettelijke (dier)ziekten zullen snel de grenzen van een gemeentegrens overschrijden, zie daarover paragraaf 2.6.

15.2.3 Noodverordening of noodbevel?

Indien er onvoldoende reguliere of specifieke mogelijkheden voorhanden zijn, kan de burgemeester zich genooddaakt voelen gebruik te maken van een noodverordening of een noodbevel. Of het gebruik van een noodverordening dan wel het gebruik van een noodbevel is aangewezen, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. In de praktijk zien we dat vooral noodverordeningen worden ingezet om de gevolgen van de uitbraak van een besmettelijke dierziekte voor de openbare orde te reguleren.

Er zijn situaties denkbaar waarvoor de inzet van een noodbevel zich beter leent dan de inzet van een noodverordening. Bijvoorbeeld in het geval de situatie dusdanig acuut is dat voor het opstellen van een noodverordening geen tijd is. Of in het geval dat er een instructie moet worden gegeven aan een concrete

621 Zie daarvoor bijvoorbeeld de Wet publieke gezondheid en de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

622 Zie uitgebreid: E.T. Brainich & I. Helsloot, 'Commentaar op Wet veiligheidsregio's, inleidende opmerkingen, aant. 5', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer 2015.

(kleine) groep personen. Denk bijvoorbeeld aan een verwijdergebod voor dorpsbewoners die onverwacht de confrontatie komen zoeken met degenen die verantwoordelijk zijn voor de ruiming van de besmette dieren van een veebedrijf.

Indien de maatregelen moeten gelden voor een grote onbepaalde groep personen, ligt het gebruik van een noodverordening meer voor de hand. Een algemeen gebiedsverbod in een noodverordening zou dan geschikter zijn dan een verwijdergebod in een noodbevel, dat steeds individueel dient te worden aangezegd.

15.3 Juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid

In deze paragraaf toetsen we de voorschriften uit de noodrechtpraktijk bij de uitbraak van een besmettelijke dierziekte op hun juridische houdbaarheid en praktische handhaafbaarheid. Hiervoor zijn de voorschriften zo veel mogelijk gerangschikt naar doel. Eerst komen de voorschriften die het doel hebben de openbare orde te handhaven aan de orde (onder A.1 t/m A.3). In de geanalyseerde noodmaatregelen zijn geen voorschriften opgenomen ter facilitering van de werkzaamheden (categorie B). Vervolgens komt een voorschrift aan de orde dat dient ter facilitering van de uitvoering van een noodverordening (C.1).

De naar hun doel gerangschikte voorschriften worden onderworpen aan het relevante deel van het toetsingskader. Daarbij kunnen de volgende vragen de revue passeren. (1) Is de gebruikte maatregel geschikt om de noodsituatie per direct aan te pakken? (2) Voldoen de voorschriften aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit? (3) Maken de voorschriften inbreuk op grondrechten? (4) Gaat het om een kortdurende maatregel? (5) Richt het voorschrift zich tot de juiste normadressaat? Daarnaast is er steeds aandacht voor de praktische handhaafbaarheid van de voorschriften: zijn de voorschriften eenduidig en begrijpelijk geformuleerd en zijn ze niet onnodig of overbodig?

A Voorschriften ter handhaving van de openbare orde en ter beperking van gevaar

Gebiedsverboden

- 1 Het is eenieder verboden zich te bevinden in [het gebied].⁶²³

Uitzondering

- 2 Het [verbod] geldt niet voor:
 - a de personen, die in opdracht van [ministerie X⁶²⁴] betrokken zijn bij de ruiming en de voorbereiding daarvan;
 - b de personen, die uitdrukkelijk toestemming hebben gekregen van de burgemeester van [gemeente X];
 - c de bewoners van de woningen, gelegen in [het gebied];
 - d de personen die in dienst zijn van en werkzaam zijn op een bedrijf dat gelegen is in [het gebied].

Verwijdergeboden

- 3 Indien zulks in het kader van de openbare orde en/of veiligheid noodzakelijk is kunnen personen door de politie worden verwijderd en dienen deze personen zich op eerste vordering te begeven in een door de politie te bepalen richting.

Analyse

Uit het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste volgt dat de voorschriften niet ingrijpender of beperkender mogen zijn dan in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is. Voorop staat dat bovenstaande gebiedsverboden en verwijdergeboden ingrijpen in de bewegingsvrijheid, die als grondrecht in het EVRM wordt gewaarborgd. Bij de beperking van grondrechten is grote terug-

⁶²³ Of: 'zich op te houden'.

⁶²⁴ De naam van het ministerie dat verantwoordelijk is in geval van de uitbraak van een dierziekte is in de afgelopen jaren een aantal keer gewijzigd. Op het moment van schrijven is dit het ministerie van Economische Zaken.

houdendheid geboden. Daarbij dient steeds oog te zijn voor de noodzaak van de beperking.

Het hangt af van de omstandigheden van het geval of een dergelijk gebiedsverbod of verwijdergebod noodzakelijk is. De (dreigende) wanordelijkheden als gevolg van de uitbraak van een besmettelijke (dier)ziekte kunnen dusdanig substantieel zijn, dat het treffen van noodmaatregelen de aangewezen weg is. De ruiming van (pluim)vee kan de nodige aandacht trekken, waarbij soms hevig verzet valt te verwachten. In dat kader kan een (algemeen) gebiedsverbod of verwijdergebod (met een uitzondering voor de bewoners van het gebied) noodzakelijk zijn om de (dreigende) gevolgen van de noodsituatie in te perken.

Conform de proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginselen is het van belang dat het in het noodvoorschrift aangewezen gebied niet groter is dan noodzakelijk om het doel te bereiken. Het moet gaan om het aanwijzen van een zodanig gebied dat daarmee daadwerkelijk wordt bijgedragen aan het voorkomen of beëindigen van de ernstige wanordelijkheden.

Zoals al even is aangestipt, vormen bovenstaande gebiedsverboden en verwijdergeboden een beperking van de bewegingsvrijheid van de burger. Het is burgers immers niet meer toegestaan zich vrijelijk te verplaatsen binnen het grondgebied van de Staat. Het recht op bewegingsvrijheid wordt beschermd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. De opgenomen beperking in een noodbevel of noodverordening dient in overeenstemming te zijn met de beperkingssystematiek van het EVRM.

In paragraaf 2.3.3 is geconcludeerd dat een in een noodbevel of noodverordening voorkomende beperking op een verdragsrechtelijk beschermd grondrecht kan worden aangemerkt als een beperking die is voorzien bij wet. Daarnaast moet de beperking voldoen aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Aan deze eisen kan worden voldaan als de maatregel behoorlijk wordt bekendgemaakt waardoor personen tot wie de voorschriften zich richten daarvan in redelijkheid op de hoogte kunnen zijn. Voorts moet de beperking gerechtvaardigd zijn in het licht van de daar genoemde legitieme doelen. Een noodzakelijke beperking van de bewegingsvrijheid ter bescherming van de gezondheid en de handhaving van de openbare orde in dit kader is goed denkbaar in een democratische samenleving. De concrete omstandigheden van het geval zullen echter steeds ten grondslag moeten liggen aan de vraag of een beperking op de bewegingsvrijheid gerechtvaardigd is. Dat zal bij de uitbraak van een besmettelijke (dier)ziekte waarbij veel onrust ontstaat vaak het geval zijn.

Voorts is relevant dat voorschriften in noodbevelen en noodverordeningen zich in beginsel moeten richten tot (private) personen, en niet tot de politie. De noodvoorschriften onder A.1 t/m A.3 voldoen op dit punt aan de in het toetsingskader omschreven wettelijke voorwaarden. Het voorschrift onder A.3 kent echter een rehtens ongeoorloofde verwijderbevelsbevoegdheid toe aan de politie (zie paragraaf 2.3.5). Voorschrift A.2 ziet op een uitzondering. Wij raden aan uitzonderingen op gebods- en verbodsbepalingen als een apart artikel(lid) op te nemen ten behoeve van de beknoptheid van de voorschriften. Het voorschrift is (grotendeels) overgenomen onder voorschrift C van de best practices.

In het kader van de praktische handhaafbaarheid wordt gekeken of de voorschriften voldoende eenduidig en begrijpelijk zijn geformuleerd. Het aanwezig zijn binnen het gebied in de noodvoorschriften inzake een uitbraak van een besmettelijke (dier)ziekte wordt vooral aangeduid met: '(zich) ophouden'. De term 'ophouden' kan suggereren dat daaronder niet het voortbewegen in het gebied wordt verstaan, zodat doorreizen wel toegestaan zou zijn.⁶²⁵ De praktijk heeft aangegeven soms te worstelen met de juiste terminologische keuze en hier ook niet altijd goed over nagedacht te hebben.⁶²⁶ Op de vraag of de term 'aanwezig zijn' niet een duidelijk en dekkend alternatief voor deze aanduiding is, wordt vanuit de praktijk positief gereageerd.⁶²⁷

Ten aanzien van het verschil in gebruik van een gebiedsverbod en een verwijdergebod, verdient het gebruik van een verbod in een noodverordening in beginsel de voorkeur. Het idee kan ontstaan dat een gebod steeds dient te worden aangezegd, terwijl een verbod sneller een algemeen effect kan sorteren.⁶²⁸ Het gebruik van een verwijdergebod past verder minder goed in een noodverordening. In een noodverordening worden immers algemeen verbindende voorschriften uitgevaardigd voor een abstracte groep personen. Daarbij geldt dat de noodverordening van kracht is zodra zij wordt gepubliceerd. Daarvan kan een preventieve werking uitgaan. Een verwijdergebod is meer aangewezen om concrete personen die aanwezig zijn in het gebied te bevelen zich

625 Daarnaast wordt de term 'ophouden' in de praktijk ook wel als ouderwets ervaren, zie bijv. interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

626 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2.

627 Onder andere interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

628 Interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Leeuwarden, 9 december 2015, bijlage 2; interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8.

te verwijderen en verwijderd te houden. Hiervoor is een noodbevel een meer geschikt instrument. Het verwijdergebod werkt dan pas op aanzegging. Dit maakt dat het verwijdergebod een meer repressief karakter heeft.⁶²⁹

C Voorschriften ter facilitering van uitvoering noodbevel/noodverordening

Opvolgen aanwijzingen

- 1 Alle aanwijzingen en bevelen, gegeven door politiefunctionarissen of gemeentelijke opsporingsambtenaren in het belang van de openbare orde en/of veiligheid van mensen, dieren en goederen dienen stipt en onmiddellijk nagekomen te worden.

Analyse

Noodvoorschrift C.1 kent via zeer open formuleringen bevelsbevoegdheden toe aan de politie en gemeentelijke opsporingsambtenaren, hetgeen juridisch onhoudbaar is. Zie daarover paragraaf 2.3.5.

15.4 Best practices

15.4.1 Algemene aandachtspunten

Zie hoofdstuk 3.

Pas nooit zonder meer een van deze best practices toe, maar houd altijd rekening met de concrete situatie en de bijzondere omstandigheden van het geval.

⁶²⁹ Zie onder andere interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam, 23 juni 2016, bijlage 8; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4.

15.4.2 Bijzondere aandachtspunten

Voor de aanpak van besmettelijke (dier)ziekten geldt bijzondere wetgeving waarin specifieke bestuursorganen bevoegd zijn om maatregelen te treffen ter bestrijding daarvan. De burgemeester houdt zijn algemene verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde. Ten tijde van een ramp is de Wet veiligheidsregio's in het bijzonder van belang. Zie over gemeentegrens-overschrijdende rampen paragraaf 2.6.

Zie ook de best practices bij hoofdstuk 8 'Maatschappelijke onrust'.

15.4.3 Voorschriften

Doel: algemeen gebiedsverbod

A Het is eenieder verboden in [gebied Y⁶³⁰] aanwezig te zijn.⁶³¹

Doel: algemeen verwijdergebod

B Personen die in [gebied Y] aanwezig zijn, dienen zich uit dit gebied te verwijderen en daarvan [gedurende X uren] verwijderd te houden.

Doel: uitzondering geboden/verboden

C Bovenstaande verboden/geboden⁶³² gelden niet voor de hulpdiensten en voor door de burgemeester aangewezen personen.⁶³³

⁶³⁰ Zie voor mogelijke omschrijvingen van [gebied Y] hoofdstuk 3, 'Algemene aandachtspunten', onder 14.

⁶³¹ Geef indien mogelijk de geldingsduur van het voorschrift aan, zie hoofdstuk 3, 'Algemene aandachtspunten', onder 13.

⁶³² Eventueel nader te duiden.

⁶³³ Bijvoorbeeld bewoners van woningen en/of gebruikers van gebouwen kunnen worden uitgezonderd van een gebiedsverbod.

Diversen

16.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft een bijzonder karakter ten opzichte van de voorgaande hoofdstukken. In dit hoofdstuk staat niet één type noodsituatie centraal, maar een aantal verschillende situaties die zich niet goed laten scharen onder de in de vorige hoofdstukken behandelde hoofdcategorieën. Het betreft evenwel situaties waarin noodbevoegdheden (9 noodverordeningen respectievelijk 3 noodbevelen) zijn toepast in de periode waarop dit onderzoek betrekking heeft. Derhalve behoeven ook deze situaties bespreking.

16.2 Aanwezigheid gevaarlijke stoffen op industrieterrein

In de gemeente Maasgouw werd in augustus 2012 zowel een noodverordening als een noodbevel uitgevaardigd vanwege de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen op een industrieterrein. Er was in de ogen van de burgemeester sprake van de ernstige dreiging van een ramp.

Zowel de rechtbank als de Raad van State ging niet mee in dit betoog. Zij zochten voor de uitleg van het begrip ramp aansluiting bij art. 1 Wvr. Zij kwamen tot de conclusie dat ten tijde van het uitvaardigen van het noodbevel en de noodverordening niet werd voldaan aan de in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's gegeven definitie voor een ramp, omdat niet aannemelijk was dat vrees bestond voor een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen dan wel het milieu in ernstige mate werden bedreigd. Dat het milieu verontreinigd kon raken en dat dit ook is gebeurd, betekende niet dat er een ernstige bedreiging was van het milieu als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's, aldus de Afdeling Bestuursrechtspraak. Bovendien was niet aannemelijk dat deze bedreiging alleen kon worden weggenomen door een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines.⁶³⁴

634 ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1044, AB 2016/388, m.nt. L.E. van Kleef-Ruigrok & A.J. Wierenga.

Alleen indien de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen op een industrie(terrein) leidt tot (een ernstige dreiging van) een ramp, kan in een dergelijke situatie een noodbevel of -verordening worden uitgevaardigd. Zie paragraaf 2.2.1.

In het noodbevel en de noodverordening van de gemeente Maasgouw werd gebruikgemaakt van een gebiedsverbod om het gevaar voor aanraking met de gevaarlijke stoffen te voorkomen. Daarnaast werd in een daaropvolgend voorschrift een ontheffingsmogelijkheid geboden aan de burgemeester, op grond waarvan hij personen van het gebiedsverbod kon uitzonderen. Deze voorschriften zijn vergelijkbaar met voorschriften die zijn uitgevaardigd naar aanleiding van 'Instortings- en explosiegevaar' (hoofdstuk 12).

16.3 Aangespoelde bulrugwalvis

In de gemeente Texel werd in december 2012 een noodverordening afgekondigd nadat een gestrande bulrug werd aangetroffen. De burgemeester vaardigde een noodverordening uit om belangstellenden op afstand te houden.

Omstanders moesten op afstand blijven vanwege de gevaren die gepaard gingen met het betreden van het onherbergzame gebied (het betrof een labyrint van diepe geulen) waar de bulrug was aangespoeld. Daarnaast moesten hulpverleners in staat gesteld worden hun werkzaamheden onbelemmerd te verrichten. Met dit doel werd gebruikgemaakt van een (regulier) gebiedsverbod.

Zie voor relevante best practices ten aanzien van voorschriften voor een dergelijke situatie hoofdstuk 8 'Maatschappelijke onrust'.

16.4 Actieve pyromaans

In maart 2010 en in oktober 2012 werd in de gemeente Veendam respectievelijk de gemeente Oldambt een noodverordening uitgevaardigd om een pyromaans die actief was in die gemeenten een halt toe te roepen. De in dat kader uitgevaardigde voorschriften zien er als volgt uit:

- 1 Onverminderd de wet Wapens en Munitie, is het eenieder, voor zover niet rechtstreeks betrokken bij de hulpverlening, verboden zich in het [risicogebied] te begeven of te bevinden wanneer men in het bezit is van [verboden voorwerpen].
- 2 Het is verboden binnen het op de kaart aangegeven centrumgebied van [gemeente] op of aan de openbare weg of enige voor het publiek toegankelijke plaats of in enig voor het publiek toegankelijk gebouw in [gemeente] voorwerpen of stoffen bij zich te hebben, te dragen of te vervoeren die kennelijk zijn bestemd of meegebracht om brand te stichten, dan wel dit te pogen en/of voor te bereiden.
- 3 Indien er sprake is van een redelijk vermoeden van het bij zich dragen in bijvoorbeeld (rug)tassen of andere vervoermiddelen van [verboden voorwerpen], dient eenieder toe te staan en mee te werken aan het op last of vordering van de politie fouilleren en het tonen van de bij zich dragende of hebbende voorwerpen.
- 4 Ter controle van hetgeen in deze verordening is voorgeschreven is de politie bevoegd tot onderzoek in en aan de kleding en/of meegevoerde tassen en/of andere uitrusting van eenieder.

Opvallend aan deze voorschriften is dat wordt voorzien in de bevoegdheid om preventief te fouilleren naar in de noodverordening verboden brandgevaarlijke stoffen of stoffen waarmee brand kan worden gesticht.⁶³⁵ Deze maatregelen dienen om de pyromaan op te kunnen sporen. Over voorschriften met die strekking kan het volgende gezegd worden.

Waar het gaat om brandstichting in (bewoonde) gebouwen kan worden betoogd dat sprake is van acuut levensgevaar. Preventieve fouillering vormt dan een beperking van het privacyrecht, waarvoor vanwege het directe levensgevaar met een redelijke uitleg van grondrechten ruimte kan bestaan. We lopen bij het treffen van deze maatregel echter tegen een andere grens van het recht aan. Zoals aan de orde kwam in paragraaf 2.3.5 kunnen de noodbevoegdheden om verschillende redenen geen wettelijke basis vormen om nieuwe bevoegdheden aan de politie toe te kennen; zo dienen de daarin opgenomen voorschriften zich tot burgers te richten, niet tot de politie.⁶³⁶

⁶³⁵ Zie over preventieve fouillering ook paragraaf 2.3.3.

In dit kader kan gewezen worden op een specifieke wettelijke regeling voor preventieve fouillering in ‘noodsituaties’.⁶³⁷ De burgemeester kan op grond van artikel 174b Gemw in een onvoorziene, spoedeisende situatie tijdelijk een veiligheidsrisicogebied aanwijzen waar de politie op last van de officier van justitie kan overgaan tot preventief fouilleren.⁶³⁸ Hiervoor moet wel zijn voldaan aan de eis dat er concrete aanwijzingen bestaan die de ernstige vrees voor ordeverstoringen door de aanwezigheid van wapens rechtvaardigen.⁶³⁹ Voorwerpen die ‘naar hun aard bestemd zijn om personen of zaken te treffen door vuur’, zijn aan te merken als wapens in de zin van de Wet wapens en munitie.⁶⁴⁰ Indien bijvoorbeeld gevreesd kan worden dat iemand in de nachtelijke uren met dergelijke voorwerpen aangetroffen kan worden (en dat is niet uit te sluiten als er een pyroomaan in de gemeente actief is) zou artikel 151b Gemw de grondslag kunnen zijn voor de politie om personen in de nachtelijke uren te fouilleren naar dergelijke voorwerpen indien het gaat om een structureler gebruik en als de pyroomaan al geruime tijd actief is. Indien de situatie een onmiddellijkheidssituatie betreft, kan artikel 174b Gemw uitkomst bieden.⁶⁴¹

636 E.T. Brainich, J.G. Brouwer, A.J. Wierenga, ‘Commentaar op art. 176, aant. ‘fouillering’’, in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer 2015; H.Ph.J.A.M. Hennekens, ‘Fouilleringsbevoegdheid bij noodverordening’, *Gst.* 2009/70. Dit wordt onderschreven door het Openbaar Ministerie in het interview van 19 mei 2016, bijlage 11.

Zie hierover uitgebreid paragraaf 2.3.5. Zie ook interview Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 15 juli 2016, bijlage 7.

637 Die regeling zal voor de noodrechtpraktijk vaak uitkomst moeten bieden – interview ministerie van Veiligheid en Justitie, 15 februari 2016, bijlage 12. Zie ook interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; interview gemeente Enschede, 19 april 2016, bijlage 3.

638 Wet van 21 mei 2014, *Stb* 2014, 191 (inwerkingtreding 1 juli 2014). Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 33 112, nr. 3, p. 1-2.

639 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 112, nr. 3, p. 11-12.

640 Zie art. 2 lid 1, categorie II, onder 7 Wet wapens en munitie. Over de vraag wanneer een voorwerp ‘naar zijn aard bestemd is’ om personen of zaken te treffen, zie HR 17 februari 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG7763, *RvdW* 2009/348, en met name de conclusie van advocaat-generaal G. Knigge.

641 Zie Interview Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 15 juli 2016, bijlage 7. Dit onderwerp is ook aan de orde gekomen tijdens de expertmeeting, zie verslag expertmeeting, 16 juni 2016, bijlage 14.

16.5 Forensisch opsporingsonderzoek

Enkele burgemeesters zagen zich ook genoodzaakt om een noodverordening uit te vaardigen in het kader van een forensisch opsporingsonderzoek. Zo werd in de gemeenten Schouwen-Duivenland in mei 2013, de gemeente Tholen in augustus 2011 en de gemeente De Wolden in juni 2010 een noodverordening uitgevaardigd om een ongestoorde voortgang van forensisch opsporingsonderzoek te bewerkstelligen.

Het gebruik van noodbevoegdheden onder deze omstandigheden staat op gespannen voet met de voor toepassing van de noodbevoegdheden vereiste noodsituatie. Niet genoegzaam kan gesproken worden van de ernstige dreiging van ernstige wanordelijkheden of een ramp. In deze maatregelen kan daarnaast voorzien worden door gebruik te maken van de reguliere bevoegdheden die de politie heeft bij strafrechtelijke opsporing. In dit kader wijzen wij op artikel 124 Wetboek van Strafvordering.

16.6 Handhavingsactie woonwagenkamp/kraakpand

In februari 2011 en maart 2011 werd in de gemeente Groningen respectievelijk de gemeente Zundert een noodverordening uitgevaardigd ten tijde van zogenoemde handhavingsacties ten aanzien van een woonwagenkamp en een kraakpand. Gevreesd werd voor bemoeienis met het politieoptreden door anderen dan waartegen het politieoptreden direct gericht was (sympathisanten). Met dat doel werden maatregelen getroffen om hen uit het gebied rondom de handhavingsacties verwijderd te houden. Het gaat om gebiedsverboden die vergelijkbaar zijn met degene die in de noodverordeningen naar aanleiding van maatschappelijke onrust zijn uitgevaardigd.

Zie voor relevante best practices ten aanzien van voorschriften voor een dergelijke situatie hoofdstuk 8 'Maatschappelijke onrust'.

16.7 Nasleep vliegkamp MH17

De burgemeester van de gemeente Hilversum heeft op 27 juli 2014 een gebiedsverbod uitgevaardigd om verstoringen van de openbare orde te voorkomen rondom de Korporaal Van Oudheusdenkazerne te Hilversum waar de

lichamen van de slachtoffers van deze ramp werden bewaard. Hij wil daarmee eveneens voorkomen dat het forensisch onderzoek wordt verstoord. De burgemeester heeft met dit doel een verwijdergebod uitgevaardigd op basis van zijn noodbevelsbevoegdheid.

Het gebruik van noodbevoegdheden onder deze omstandigheden staat op gespannen voet met de voor toepassing van de noodbevoegdheden vereiste noodsituatie. Bij de vrees voor een (reguliere) verstoring van de openbare orde – waarvan hier sprake is – is het aangewezen deze maatregel te treffen op basis van de voor deze omstandigheden aangewezen lichte bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemeentewet. Zie hierover paragraaf 2.2.2.

Aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek

Tijdens dit onderzoek is stilgestaan bij de vraag in hoeverre er vanuit de praktijk knelpunten worden ervaren om binnen de huidige juridische kaders effectief op te treden tijdens noodsituaties.

- 1 Ons algemene beeld op basis van dit onderzoek is dat degenen die in de praktijk werken met de noodbevoegdheden uit de Gemeentewet daarbij weinig knelpunten ervaren.⁶⁴² Een actuele wens vanuit gemeenten tot aanpassing van de huidige wettelijke regeling klinkt ook niet door bij het ministerie van Veiligheid en Justitie.⁶⁴³ In de analyses van de noodvoorschriften valt op dat er in de praktijk vooral wordt geworsteld met de juridische grenzen van de bevoegdheid waar het gaat om de beperking van grondrechten en de reikwijdte van de bevoegdheden in relatie tot de normadressaat. Dit onderzoek hoopt op die punten verheldering te brengen.
- 2 In enkele interviews wordt de wens geuit voor een ruimere mogelijkheid om preventief te kunnen fouilleren (in noodsituaties).⁶⁴⁴ Deze wens wordt in zijn algemeenheid echter niet heel breed gedragen, zeker niet sinds de invoering van een wettelijke regeling voor preventieve fouillering in ‘noodsituaties’ in 2014.⁶⁴⁵ De burgemeester kan op grond van artikel 174b Gemeentewet in een onvoorziene, spoedeisende situatie tijdelijk een veiligheidsrisicogebied aan-

⁶⁴² Interview gemeente Enschede, 19 april 2016, bijlage 3; interview gemeente Ooststellingwerf, 10 mei 2016, bijlage 4; interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; interview ministerie van Veiligheid en Justitie, 15 februari 2016, bijlage 12.

⁶⁴³ Interview ministerie van Veiligheid en Justitie, 15 februari 2016, bijlage 12.

⁶⁴⁴ Interview Nationale Politie, eenheid Den Haag, 8 december 2015, bijlage 10; interview gemeente Gouda, 4 november 2015, bijlage 1; interview gemeente Enschede, 19 april 2016, bijlage 3.

⁶⁴⁵ Die regeling zal voor de noodrechtpraktijk vaak uitkomst moeten bieden – interview ministerie van Veiligheid en Justitie, 15 februari 2016, bijlage 12. Zie ook interview gemeente Alphen aan den Rijn, 26 april 2016, bijlage 5; interview gemeente Enschede, 19 april 2016, bijlage 3. Dit blijkt eveneens uit het consultatietraject bij wetgevingsprocedure 33 112, zie interview ministerie van Veiligheid en Justitie, 15 februari 2016, bijlage 12.

wijzen waar de politie op last van de officier van justitie kan overgaan tot preventief fouilleren.⁶⁴⁶ Hiervoor moet wel zijn voldaan aan de eis dat er concrete aanwijzingen bestaan die de ernstige vrees voor ordeverstoringen door de aanwezigheid van wapens rechtvaardigen.⁶⁴⁷ Deze regeling kan vaak de vereiste wettelijke grondslag bieden om preventief te fouilleren voor in de noodrechtpraktijk veel voorkomende situaties waarin daaraan behoefte bestaat. Niet alleen voorziet deze regeling in een behoefte uit de praktijk, maar de regeling levert eveneens een bijdrage aan het terugdringen van de juridisch onhoudbare praktijk om preventieve fouillering te baseren op de oneigenlijke grondslag van de noodverordening of het noodbevel.

- 3 Vanuit de praktijk wordt gewezen op de onwerkbare wettelijke regeling voor de toepassing van het instrument van bestuurlijke ophouding.⁶⁴⁸ Het gebrek aan een effectieve mogelijkheid om tot preventieve vrijheidsbeneming over te gaan in (de aanloop naar) noodsituaties dient zich in de praktijk met enige regelmaat aan. Het gaat daarbij om het voorkomen van ernstige wanordelijkheden ten gevolge van groepsgeweld.⁶⁴⁹ Wat ons betreft is deze kritiek terecht. De regeling is gecompliceerd, bewerkelijk en arbeidsintensief. De huidige wettelijke regeling behoeft aanpassing.⁶⁵⁰

646 Wet van 21 mei 2014, *Stb* 2014, 191 (inwerkingtreding 1 juli 2014); zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 33 112, nr. 3, p. 1-2.

647 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 112, 3, p. 11-12.

648 Opgemerkt in interview gemeente Enschede, 19 april 2016, bijlage 3.

649 A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, 'Preventieve hechtenis in Veen. Over de voorkoming en bestrijding van groepsgeweld', *NJB* 2014/804, 16, p. 1105-1110; Rapport Nationale ombudsman, *Geen Winnaars: een gezamenlijk onderzoek van de Nationale ombudsman en de gemeentelijke ombudsman Rotterdam naar de aanhouding van 326 Feyenoord-supporters op 21 februari 2016*, nr. 2016/060, 14 juli 2016.

650 Zie hierover ook: B. Roorda & A.J. Wierenga, *Demonstrerende voetbalsupporters: Bevindingen over het handelen van de burgemeester van de gemeente Rotterdam, de officier van justitie en de onder hen ressorterende politie voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de protestmars die voorafging aan de voetbalwedstrijd Feyenoord - Roda JC op zondag 21 februari 2016, op verzoek van de Nationale ombudsman*, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid 2016, p. 19-24, te raadplegen via www.openbareorde.nl; A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, 'Preventieve hechtenis in Veen. Over de voorkoming en bestrijding van groepsgeweld', *NJB* 2014/804, p. 1105-1110.

Literatuur

- Berg, A.E.M. van den, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder c.s. (red.) (2015), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Brainich, E.T., J.G. Brouwer & A.J. Wierenga (2015), 'Commentaar op art. 175 en 176 Gemeentewet', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer.
- Brainich, E.T. & I. Helsloot (2015), 'Inleidende opmerkingen Wet Veiligheidsregio's en Commentaar op art. 4 Wet Veiligheidsregio's' in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer.
- Brainich, E.T., L.J.J. Rogier & L.D. van Kleef-Ruigrok (2015), 'Commentaar op art. 172 lid 4 Gemeentewet', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer.
- Brouwer, J.G. & A.E. Schilder (2001), 'Nood breekt wet, ook de Grondwet?', in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker (red.), *Ramp en recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Brouwer, J.G. & A.E. Schilder (2010), 'Naar een voetbalverordening', *NJB* 2010/1211.
- Brouwer, J.G. & A.E. Schilder (2012), 'Slagvaardig preventief fouilleren?', *NJB* 2012/13.
- Brouwer, J.G. & A.E. Schilder (2016), 'Haatpredikers, openbare orde en het censuurverbod', *NJB* 2016/556.
- Brouwer, J.G. & A.J. Wierenga (2014), 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht', in: E.R. Muller & J. de Vries c.s. (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer.
- Brouwer, J.G. & A.J. Wierenga (2015), 'Een ontaarde bevoegdheid. Het lichte bevel van artikel 172 lid 3 Gemeentewet', *Gst.* 2015/59.
- Damen, L.J.A. e.a. (2013), *Bestuursrecht. Deel 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Dölle, A.H.M. & D.J. Elzinga, m.m.v. J.W.M. Engels (2004), *Handboek van het Nederlandse Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer.

- Elzinga, D.J., R. de Lange & H.G. Hoogers (2014), *Van der Pot. Handboek van het Nederlands staatsrecht*, Deventer: Kluwer.
- Elzinga, D.J., P.H.S. van Rest & J. de Valk (2007), *Het Nederlands Politierecht*, Deventer: Kluwer.
- Gerards, J.H. e.a. (eindred.) (2013), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Groen, L. (2015), 'Grondrechtelijke kaders voor de uitoefening van openbare-ordebevoegdheden', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder c.s. (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Haasjes, J.S. e.a. (2012), *De dijk staat op springen. Hoog water in de Veiligheidsregio Groningen. Het incident en de bestrijding*, Groningen: Veiligheidsbureau Groningen.
- Helsloot, I., E.R. Muller & J.D. Berghuis (2007), *Brandweer, Studies over organisatie, functioneren en omgeving*, Deventer: Kluwer.
- Helsloot, I., E.R. Muller & R. Reitsma (2008), *Evacuatie. Een overzicht van inzichten in theorie en praktijk van grootschalige evacuaties*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M. (1984), 'Politiebevelen en burgervrijheden', *NJB* 1984/11.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M. (1990), *Handhaving van de openbare orde, Taken en bevoegdheden van de burgemeester*, Den Haag: VUGA.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M. (2009), 'Fouilleringsbevoegdheid bij noodverordening', *Gst.* 2009/70.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M. (2011), 'Moerdijk en een incompetente wetgever', *Gst.* 2011/37.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M. (2013), *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer.
- Jong, M.A.D.W. de, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens (1994), *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Jong, M.A.D.W. de (2000), *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Jong, M.A.D.W. de (2012), 'De noodverordening: spinazie voor de burgemeester', in: R. Schlössels c.s. (red.), *In de regel*, Deventer: Kluwer.
- Jong, M.A.D.W. de (2013), 'Fundamentele rechten en het materiële openbare-orderecht: een innige relatie', in: J.H. Gerards & C. Sieburgh (red.), *De invloed van fundamentele rechten op het materiële recht*, Deventer: Kluwer.
- Jong, M.A.D.W. de (2015), 'Noodbevel en noodverordening', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder c.s. (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.

- Jong, M.A.D.W. de (2015), 'Commentaar op art. 174, 175 en 176 Gemeentewet', in: T. Cammelbeeck & H. Kummeling (red.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet*, Deventer: Kluwer.
- Jong, W. (2007), 'Strafrechtelijke aansprakelijkheid in tijden van incidentenpolitiek', *NJB* 2007/1726.
- Konijnenbelt, W. (2011), *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever*, Den Haag: Excelsior (Vereniging Nederlandse Gemeenten).
- Loof, J.P. (2008), 'Demonstraties van rechtsextremistische groeperingen in Nederland en Duitsland', in: J. van Donselaar & P.R. Rodriques (red.), *Monitor Racisme & Extremisme. Achtste Rapportage*, Amsterdam: Pallas Publications.
- Meijer, A. 'De burgemeester in nood(toestand)', *NJB* 1987/8.
- Meulen, B.M.J. van der (1993), *Ordehandhaving, actoren, instrumenten en waarborgen* (diss. VU Amsterdam), Deventer: Kluwer.
- Muller, E.R. & C.J.J.M. Stolker (red.) (2001), *Ramp en recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Nationale ombudsman (2016), *Geen Winnaars: een gezamenlijk onderzoek van de Nationale ombudsman en de gemeentelijke ombudsman Rotterdam naar de aanhouding van 326 Feyenoord-supporters op 21 februari 2016*, (rapport van 14 juli 2016, nr. 2016/060), Den Haag: Nationale Ombudsman 2016.
- Pot, C.W. van der, D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers (2014), *Handboek van het Nederlands staatsrecht*, Deventer: Kluwer.
- RIEC-LIEC (2015), *Integrale landelijke voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)*, juni 2015.
- Roorda, B. (2015), 'Wet openbare manifestaties', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder c.s. (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Roorda, B. (2016), *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridisch.
- Roorda, B., J.G. Brouwer & A.E. Schilder (2015), *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, 3 juli 2015. Te vinden via: www.rijksoverheid.nl, zoek op: 'evaluatie wet openbare manifestaties'.
- Roorda, B. & A.J. Wierenga (2016), *Demonstrerende voetbalsupporters: Bevindingen over het handelen van de burgemeester van de gemeente Rotterdam, de officier van justitie en de onder hen*

- ressorterende politie voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de protestmars die voorafging aan de voetbalwedstrijd Feyenoord - Roda JC op zondag 21 februari 2016, op verzoek van de Nationale ombudsman, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid 2016, te raadplegen op: www.openbareorde.nl.
- Ruigrok, L.D. (2012), *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Sackers, H.J.B. (2015), 'Commentaar op art. 7 Politiewet 2012', in: C.P.M. Cleiren e.a. (red.), *Tekst en Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer.
- Schilder, A.E. & J.G. Brouwer (2015), *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Vols, M. & J.P. Hof, 'Malafide pandeigenaren en de Woningwet', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2016/2.
- Wierenga, A.J. (2012), 'Beveiliging staatshoofd weinig royaal: Van koninklijke noodverordeningen en noodbevelen', *NJB* 2012/711.
- Wierenga, A.J. (2016), 'Bestuur en openbare orde: Over openbare orde, de bevoegdheidsverdeling bij de handhaving daarvan en ordebevelen onder de Algemene wet bestuursrecht', in: A.J. Wierenga, A.E. van Rooij & B.W.A. Jue Volker, *Openbare-orde recht in ontwikkeling (Preadviezen JongeVAR 2015)*, Den Haag: Boom juridisch.
- Wierenga, A.J. & J.G. Brouwer (2014), 'Preventieve hechtenis in Veen. Over de voorkoming en bestrijding van groepsgeweld', *NJB* 2014/804.
- Wierenga, A.J. & C. Post (2016), 'Discutabele noodmaatregelen bij een verhit debat', *NJB* 2016/342.

Jurisprudentie

- EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568, NJ 1980/146 (Times t. Verenigd Koninkrijk).
- EHRM 23 februari 1995, ECLI:NL:XX:1995:AV7914, appl. nr. 15375/89, BNB 1995/262 (Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH t. Nederland).
- EHRM 28 oktober 1998, ECLI:NL:XX:1998:AD4558, appl. nr. 097/98, NJ 2000/134, m.nt. E.A. Alkema (Osman t. Verenigd Koninkrijk).
- EHRM 6 juni 2000, ECLI:NL:XX:2000:AH6966, appl. nr. 33129/96, JB 2000/266 (Oliveira t. Koninkrijk der Nederlanden).
- EHRM 4 juni 2002, ECLI:NL:XX:2002:AN7151, appl. nr. 33129/96, AB 2002/407 (Oliveira t. Koninkrijk der Nederlanden).
- EHRM 4 juni 2002, ECLI:NL:XX:2002:AN7164, appl. nr. 37331/97, AB 2003/19.
- EHRM 18 november 2004, ECLI:NL:XX:2004:AS2662, appl. nr. 58255/00, EHRC 2005/8 (Prokopovich t. Rusland).
- EHRM 30 november 2004, ECLI:NL:XX:2004:AS2641, appl. nr. 48939/99, NJ 2005/210, m.nt. E.A. Alkema (Öneryildiz t. Turkije).
- EHRM 27 september 2011, appl. nr. 32250/08, (Diamante & Pelliccioni t. San Marino).
- EHRM 7 februari 2012, ECLI:NL:XX:2012:BW0603, appl. nr. 39954/08, NJ 2013/251, m.nt. Dommering (Springer t. Duitsland).
- EHRM 17 oktober 2013, ECLI:NL:XX:2012:BZ0189, appl. nr. 27013/07, EHRC 2013/31 (Winterstein e.a. t. Frankrijk).
-
- HR 2 februari 1956, NJ 1956/147.
- HR 22 februari 1977, NJ 1977, 288.
- HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0431, NJ 1996/514.
- HR 9 september 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC9561, Gst. 1998/7075, m.nt. Merckx en Van der Meulen.
- HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007, 131.
- HR 22 januari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC0811.
- HR 17 februari 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG7763, RvdW 2009/348.
- HR 25 oktober 2011, ECLI:NL:HR:2011:BS1729, NJ 2011/507.
- HR 22 november 2011, ECLI:NL:HR:2011:BT6402.

- HR 24 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BT7085, AB 2012/112.
- HR 19 februari 2013, ECLI:NL:HR:BY5725, AB 2013/177, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder, NJ 2013/323, m.nt. N. Rozemond, Gst. 2013/57, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens.
- HR 12 november 2013, ECLI:NL:HR:2013:1153.
- ARRvS 17 augustus 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM6761, AB 1983/80 (Inhuldiging Koningin Beatrix).
- ARRvS 22 november 1985, ECLI:NL:RVS:1985:AP4246, AB 1986/157, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens.
- ARRvS 1 juni 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2746, Gst. 1990/8.
- ARRvS 31 juli 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2789, AB 1990/315, m.nt. J.H. van der Veen.
- ARRvS 14 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AH6359, JB 1996/169, m.nt. BvM.
- ABRvS 14 mei 1996, RAwb 1996, 108 m.nt. De Jong, JB 1996, 169, m.nt. BvM.
- ABRvS 19 december 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AH6426, AB 1997/79, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder (Landvreugd).
- ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1137, AB 2005/331, m.nt. J.G. Brouwer.
- ABRvS 17 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR5816, JB 2005/18, m.nt. Broeksteeg, AB 2005/410 m.nt. J.G. Brouwer, Gst. 2005/97 m.nt. M.A.D.W. de Jong.
- ABRvS 9 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5898, AB 2006/413, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, Gst. 2006/160, JB 2006/277.
- ABRvS 26 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM5615, Gst. 2010/7339, m.nt. L.J.J. Rogier, AB 2012/291, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.
- ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS2011:BR1425, AB 2011/250, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder, JB 2011/190, m.nt. J.L.W. Broeksteeg.
- ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, AB 2011/333.
- ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9048, AB 2013/188, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, Gst. 2013/61, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens.
- ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1440.
- ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4097.
- ABRvS 28 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:177.
- ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1044, AB 2016/388, m.nt. L.E. van Kleef-Ruigrok & A.J. Wierenga.

- Hof Den Haag 29 april 1953, NJ 1953/392.
Hof Amsterdam, 4 mei 1990, ECLI:NL:GHAMS:1990:AB8765, NJ 1990/680.
Hof Den Haag 28 mei 2008, ECLI:NL:GHSGR:2008:BD3524.
Hof 's-Hertogenbosch 27 februari 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:632.
- Rb. Middelburg 4 maart 1953, NJ 1953/197.
Rb. Rotterdam (pres.) 29 april 1999, ECLI:NL:RBROT:1999:AA3606, KG 1999/193.
Rb. Roermond (pol.r) 24 maart 2003, ECLI:NL:RBROE:2003:AF6148, JB 2003/132, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.
Rb. Almelo 25 januari 2006, ECLI:NL:RBALM:2006:AV0612, Gst. 2006/67, m.nt. M.A.D.W. de Jong.
Rb. Maastricht 6 april 2006, ECLI:NL:RB:MAA:2006:AV9073.
Rb. Maastricht 4 mei 2006, ECLI:NL:RB:MAA:2006:AW8040.
Rb. (vzr.) Alkmaar 15 juli 2008, ECLI:NL:RBALK:2008:BD9134.
Rb. (pol.r) Zwolle-Lelystad 17 maart 2008, ECLI:NL:RBZLY:2008:BC7237.
Rb. Amsterdam (pol.r.) 22 juni 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BJ4874, AB 2009, 381.
Rb. Groningen 24 mei 2012, ECLI:NL:RBGRO:2012:BW6584, JG 2012/44, m.nt. A.J. Wierenga.
Rb. Amsterdam 26 juni 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BW9852.
Rb. Noord-Holland 15 juni 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:4711, AB 2015/369, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.

Parlementaire stukken

Handelingen II 1987/88, p. 41.

Handelingen II 1992/93, p. 14.

Kamerstukken I 1990/91, 19 403, nr. 64b.

Kamerstukken I 2009/10, 31 117, C.

Kamerstukken II 1961/62, 6811, nr. 3.

Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3.

Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7.

Kamerstukken II 1981/82, 16 978, nr. 3.

Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3.

Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3.

Kamerstukken II 1985/86, 19 535, nr. 3.

Kamerstukken II 1987/88, 19 535, nr. 5.

Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10.

Kamerstukken II 1990/91, 22 030, nr. 3.

Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 1-2.

Kamerstukken II 1992/93, 22 539, nr. 3.

Kamerstukken II 1992/93, 22 539, nr. 5.

Kamerstukken II 1993/94, 23 788, nr. 3.

Kamerstukken II 1994/95, 23 700, nr. 3.

Kamerstukken II 1996/97, 25 280, B.

Kamerstukken II 2000/01, 27 547, nr. 3.

Kamerstukken II 2004/05, 30 341, nr. 3.

Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 3.

Kamerstukken II 2007/8, 31 117, nr. 7.

Kamerstukken II 2008/9, 31 117, nr. 9.

Kamerstukken II 2008/09, 31 968, nr. 3.

Kamerstukken II 2011/12, 29 911, nr. 59.

Kamerstukken II 2011/12, 33 112, nr. 3.

Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 3.

Lijst van gebruikte afkortingen

aant.	aantekening
AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
A-G	advocaat-generaal
AMVB	Algemene Maatregel van Bestuur
AP	Aanvullend Protocol
app. nr	applicatienummer
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
ARRvS	Afdeling Rechtspraak van de Raad van State
art.	artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awbi	Algemene wet op het binnentreden
Bju	Boom juridische uitgevers
BNB	Beslissingen in Belastingzaken
cdK	commissaris van de Koning
concl.	conclusie
c.s.	cum suis
diss.	dissertatie
ECLI	European Case Law Identifier
e.a.	en anderen
e.d.	en dergelijke
eds.	editors
e.v.	en volgende
EHRC	European Human Rights Cases
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
EP	Eerste Protocol
Gemw	Gemeentewet
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
Gst.	Gemeentestem
Gw	Grondwet

H	Hoofdstuk
HR	Hoge Raad
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht
jo.	juncto
KB	Koninklijk Besluit
KNVB	Koninklijke Nederlandse Voetbalbond
m.m.v.	met medewerking van
m.nt.	met noot
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
NTM	Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten
nr.	nummer
OMG	outlaw motorcycle gang
p.	pagina
pol.r.	politierechter
Pw	Politiewet 2012
RAwb	Rechtspraak Algemene wet bestuursrecht
Rb.	Rechtbank
red.	redactie
r.o.	rechtsoverweging
RuG	Rijksuniversiteit Groningen
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
t.	tegen
T&C	Tekst & Commentaar
UU	Universiteit Utrecht
Vgl.	Vergelijk
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VP	Vierde Protocol
VU	Vrije Universiteit Amsterdam
vzr.	voorzieningenrechter
Wom	Wet openbare manifestaties
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Lijst van geïnterviewden en deelnemers expertmeeting

Interviews

Interview gemeente Gouda – 4 november 2015

G. Buth – Senior beleidsmedewerker Openbare orde en Veiligheid

A. Verhoeve – Senior jurist Openbare orde en Veiligheid

Interview gemeente Leeuwarden – 9 december 2015

C. de Jong – Senior beleidsadviseur Openbare orde en Veiligheid

W. Koopmans – Bestuursondersteuning burgemeester

L. van den Burgt – Senior beleidsadviseur Openbare orde en Veiligheid

Interview gemeente Enschede – 19 april 2016

P. Hamer – Senior juridisch beleidsadviseur Openbare orde, noodbevoegdheden
burgemeester

P. Wesseloo – Programmamanager veiligheid, strategisch adviseur

Interview gemeente Ooststellingwerf – 10 mei 2016

H. Schaap – Beleidsadviseur Openbare orde en Veiligheid

Interview gemeente Alphen aan den Rijn – 26 april 2016

P. Nolles – Adviseur veiligheid

C. Arkestein – Adviseur crisisbeheersing

Interview Vereniging van Nederlandse Gemeenten – 14 juli 2016

M. Geuzinge – Beleidsadviseur Openbare orde en Veiligheid

Interview Nederlands Genootschap van Burgemeesters – 15 juli 2016

W. Jong – Adviseur crisisbeheersing

Interview Nationale Politie, eenheid Amsterdam – 23 juni 2016

P. Jansonius – Sectorhoofd, algemeen commandant SGBO

S. Tillart – Operationeel specialist, ondersteuning algemeen commandant SGBO

Interview Nationale Politie, eenheid Oost-Nederland – 17 mei 2016

F. Ouald Chaib – Politiecommissaris, algemeen commandant SGBO

Interview Nationale Politie, eenheid Den Haag – 8 december 2015

M. Regeer – Adviseur operationele ondersteuning

Interview Openbaar Ministerie, arrondissement Oost-Nederland – 19 mei 2016

M. Imbos – Senior beleidsadviseur

Interview ministerie van Veiligheid en Justitie – 15 februari 2016

M. Stokkel – Wetgevingsjurist, directie Veiligheid en Bestuur

P. de Heer – Wetgevingsjurist, directie Veiligheid en Bestuur

Interview Veiligheidsregio Groningen – 17 februari 2016

M. Eelssma – Adviseur crisisbeheersing gemeentelijke kolom

A.J. Schuiringa – Teamleider van het netwerkteam gemeentelijke kolom

Expertmeeting – 16 juni 2016

J. Baijens – Senior gebiedsmanager veiligheid, gemeente Utrecht

P. de Heer – Wetgevingsjurist, directie Veiligheid en Bestuur, ministerie van Veiligheid en Justitie

J. Heijmans – Adviseur eenheid veiligheid, gemeente Helmond

J. Hoenkamp – Operationeel Specialist Coördinator *crowd management* en evenementenadviseur, Nationale Politie, eenheid Oost-Nederland

S. van den Houten – Horecacoördinator, Nationale Politie, eenheid Rotterdam

H. Jacobs – Bestuurlijk en juridisch adviseur en coördinator eenheid BJZ, gemeente Helmond

C. de Jong – Senior beleidsadviseur Openbare orde en Veiligheid, gemeente Leeuwarden

L.D. van Kleef-Ruigrok – Universitair docent en onderzoeker binnen het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Rijksuniversiteit Groningen

C.A.M. van Reeken – Raadadviseur, directie wetgeving juridische zaken, ministerie van Veiligheid en Justitie
S.W. Remmert – Strategisch beleidsadviseur politiezaken, directie Veiligheid, gemeente Rotterdam
P. Scholte – Horecacoördinator, Nationale Politie, eenheid Rotterdam
T. Temminck Tuinstra – Adviseur *civil crisis and disaster management*, gemeente Amsterdam
G. Urff – Bibop-coördinator, gemeente Utrecht

Verder danken wij de volgende personen voor hun waardevolle bijdragen aan de totstandkoming van dit rapport:

J.G. Brouwer, hoogleraar Algemene rechtswetenschap en directeur van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Rijksuniversiteit Groningen
B. Roorda, onderzoeker Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Rijksuniversiteit Groningen
H. van der Zee, student-assistent, Rijksuniversiteit Groningen

Bijlagen

De bijlagen 1 t/m 27 van dit rapport zijn digitaal beschikbaar via:
www.politiewetenschap.nl/publicaties/groep/politiewetenschap/2016/.

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter	prof. dr. H.G. van de Bunt Hoogleraar Criminologie Erasmus Universiteit Rotterdam
Leden	mr. drs. C. Bangma Politieacademie, Hoofd School voor Hogere Politiekunde mr. W.M. de Jongste Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Veiligheid en Justitie dr. P.P.H.M. Klerks Openbaar Ministerie, Parket Generaal prof. dr. P. van Reenen Van Reenen-Russel Consultancy b.v. Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) Universiteit Utrecht drs. J.W. Swaan EMPM Politie, Eenheid Amsterdam drs. M. van Tankeren Operational auditor, onderzoeker Eenheid Den Haag
Secretariaat	Programmabureau Politie & Wetenschap Politieacademie Arnhemseweg 348 7334 AC Apeldoorn Postbus 834 7301 BB Apeldoorn www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. **Criminaliteit in de virtuele ruimte**
P. van Amersfoort, L. Smit & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam/
TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. **Cameratoezicht. Goed bekeken?**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke,
Arnhem, 2002
3. **De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)**
J.C. Wever, A.A. van Pel & L. Smit, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL,
Den Haag, 2002
4. **De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van projecten aan diefstalbestrijding**
C.J.E. In 't Velt, e.a., NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. **Cameratoezicht. De menselijke factor**
A. Weitenberg, E. Jansen, I. van Leiden, J. Kerstholt & H.B. Ferwerda,
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/TNO, Soesterberg, 2003
6. **Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlist-methodiek**
H.B. Ferwerda & A. Kloosterman, Advies- en Onderzoeksgroep Beke &
Politieregio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. **Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak**
H.B. Ferwerda & O. Adang, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/
Onderzoeksgroep Politieacademie Apeldoorn, 2005
8. **Richtlijnen auditieve confrontatie**
J.H. Kerstholt, A.G. van Amelsfoort, E.J.M. Jansen & A.P.A. Broeders, TNO
Defensie en Veiligheid, Soesterberg/Politieacademie, Apeldoorn/NFI,
Den Haag, 2005
9. **Niet verschenen**
10. **De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg**
O. Zoomer, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstuk-
ken, Universiteit Twente, 2006
11. **Inzoomen en uitzoomen op Zaandam**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke,
Arnhem 2006
12. **Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking**
E.R. Muller, J.E.M. Polak, C.J.J.M. Stoker m.m.v. M.L. Diepenhorst &
S.H.E. Janssen, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement,
Den Haag/Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden, 2006

13. **Cold cases – een hot issue**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. **Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?**
A. Beerepoot & G. Walraven e.a., DSP-groep BV, Amsterdam/Walraven onderzoek en advies, 2007
15. **Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces**
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, adviseurs en managers, Amersfoort, 2007
16. **Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie**
M. Goderie & B. Tierolf, m.m.v. H. Boutellier & F. Dekker, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2008
17. **Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden**
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij & E.D. Cachet, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2008
18. **Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken**
G. Brummelkamp & M. Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008
19. **Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren**
G. te Brake & A. Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg, 2008
20. **Solosurveillance. Kosten en baten**
S.H. Esselink, J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, 2009
21. **Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners**
M.Y. Bruinsma, J. van Haaf, R. Römken & L. Balogh, IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van Tilburg, 2008
22. **Gebiedsscan criminaliteit en overlast. Een methodiekbeschrijving**
B. Beke, E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh, Bureau Beke, Arnhem, 2008
23. **Informatiemanagement binnen de politie. Van praktijk tot normatief kader**
V. Bekkers, M. Thaens, G. van Straten & P. Siep; m.m.v. A. Dijkshoorn, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009
24. **Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept**
H.B. Ferwerda, E.J. van der Torre & V. van Bolhuis, Bureau Beke, Arnhem/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009

25. **Rellen om te tellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorers**
I. van Leiden, N. Arts & H.B. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2009
- 26a. **Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren**
W. Landman, P. van Beers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2009
- 26b. **Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering**
E.J.A. Bervoets, E.J. van der Torre & J. Dobbelaar m.m.v. N. Koeman, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
27. **De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer**
I. Bakker & M. Krommendijk, IPIT, Enschede, 2009
28. **Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland**
O.M.J. Adang (redactie), S.E. Bierman, K. Jagernath-Vermeulen, A. Melsen, M.C.J. Nogarede & W.A.J. van Oorschot, Politieacademie, Apeldoorn, 2009
29. **Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk**
G.J.M. van den Brink, M.Y. Bruinsma (redactie), L.J. de Graaf, M.J. van Hulst, M.P.C.M. Jochoms, M. van de Klomp, S.R.F. Mali, H. Quint, M. Siesling, G.H. Vogel, Politieacademie, Apeldoorn, 2010
30. **Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten**
A. Cornelissens & H. Ferwerda (redactie), met medewerking van I. van Leiden, N. Arts & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2010
31. **Poortwachters van de politie. Meldkamers in dagelijks perspectief**
J. Kuppens, E.J.A. Bervoets & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem & COT, Den Haag, 2010
32. **Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet**
M.H.M. van Tankeren, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
33. **Civiele politie op vredesmissie. Uitzendervaringen van Nederlandse politie-functionarissen**
H. Sollie, Universiteit Twente, Enschede, 2010
34. **Ten strijde tegen overlast. Jongerenoverlast op straat: is de Engelse aanpak geschikt voor Nederland?**
M.L. Koemans, Universiteit Leiden, 2010

35. **Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend**
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2010
36. **Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen. Publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten (casestudy Lelystad)**
A.J.E. van Hoek, m.m.v. P.F. van Soomeren, M.D. Abraham & J. de Kleuver, DSP-groep, Amsterdam, 2011
37. **Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg**
W. Landman, m.m.v. M. Malipaard, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
38. **Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren**
J. Kuppens, B. Bremmers, E. van den Brink, K. Ammerlaan & H.B. Ferwerda, m.m.v. E.J. van der Torre, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
39. **Naar eigen inzicht? Een onderzoek naar beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole**
J. Kuppens, B. Bremmers, K. Ammerlaan & E. van den Brink, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
40. **Toezicht op zedendelinquenten door de politie in samenwerking met de reclassering**
H.G. van de Bunt, N.L. Holvast & J. Plaisier, Erasmus Universiteit, Rotterdam/Impact R&D, Amsterdam, 2012
41. **Daders over cameratoezicht**
H.G.A. van Schijndel, A. Schreijenberg, G.H.J. Homburg & S. Dekkers, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam, 2012
42. **Aanspreken op straat. Het werk van de straatcoach in al zijn verschijningsvormen**
L. Loef, K. Schaafsma & N. Hilhorst, DSP-groep, Amsterdam, 2012
43. **De organisatie van de opsporing van cybercrime door de Nederlandse politie**
N. Struiksmā, C.N.J. de Vey Mestdagh & H.B. Winter, Pro Facto, Groningen/Kees de Vey Mestdagh, Groningen, 2012
44. **Politie in de netwerksamenleving. De opbrengst van de politieële netwerkfunctie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg**
I. Helsloot, J. Groenendaal & E.C. Warners, Crisislab, Renswoude, 2012
45. **Tegenspraak in de opsporing. Verslag van een onderzoek**
R. Salet & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2012

46. **Tunnelvisie op tunnelvisie? Een verkennend en experimenteel onderzoek naar de besluitvorming door VKL-teams met betrekking tot het onderkennen van tunnelvisie en andere procesaspecten**
I. Helsloot, J. Groenendaal & B. van 't Padje, Crisislab, Renswoude, 2012
47. **M.-waarde. Een onderzoek naar de bijdrage van Meld Misdaad Anoniem aan de politionele opsporing**
M.C. van Kuik, S. Boes, N. Kop, M. den Hengst-Bruggeling, T. van Ham & H. Ferwerda, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2012
48. **Seriebrandstichters. Een verkennend onderzoek naar daderkenmerken en delictpatronen**
Y. Schoenmakers, A. van Wijk & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2012
49. **Van wie is de straat? Methodiek en lessen voor de politie om ongrijpbare veiligheidsfenomenen grijpbaar te maken – op basis van vijf praktijkcasus**
H. Ferwerda, T. van Ham, B. Bremmers, K. Tijhof & M. Grotens, Bureau Beke, Arnhem, 2013
50. **Recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Knooppunten, knelpunten en kansen**
H. Nelen, M. Peters & M. Vanderhallen, Politieacademie, Apeldoorn/ Universiteit Maastricht, 2013
51. **De operationele politiebriefing onderzocht. Een onderzoek naar de effectiviteit van de operationele politiebriefing**
A. Scholtens, J. Groenendaal & I. Helsloot, Crisislab, Renswoude 2013
- 51a. **De operationele politiebriefing onderzocht (2). Een actie(vervolg)onderzoek om tot een effectievere politiebriefing te komen**
A. Scholtens, Crisislab, Renswoude 2015
52. **Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties?**
R.H. Johannink, I. Gorissen & N.K. van As, Politieacademie Apeldoorn/ VDMMP, Houten, 2013
53. **De terugkeer van zedendelinquenten in de wijk**
C.E. Huls & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen/Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Groningen, 2013
54. **Van meld- naar aantoonplicht. Een onderzoek naar een systeem van digitale surveillance**
C. Veen & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen, 2013

55. **Heterdaadkracht in twee Haagse pilotgebieden**
B. van Dijk, J.B. Terpstra & P. Hulshof, Politieacademie, Apeldoorn/DSP-groep, Amsterdam, 2013
56. **Inzet op Maat. Onderzoek naar kenmerken en mogelijkheden van duurzame inzetbaarheid van oudere medewerkers**
H. de Blouw, I.R. Kolkhuis Tanke & C.C. Sprenger, Politieacademie, Apeldoorn, 2013
57. **Interventies in de opsporing. Impulsen in kwaliteit en effectiviteit van het opsporingsproces**
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
58. **De plaats delict in beeld. Fotografie in de dagelijkse en gesimuleerde praktijk**
G. Vanderveen & J. Roosma, Instituut voor Strafrecht & Criminologie, Universiteit Leiden, 2013
59. **Jeugdgroepen van toen. Een casusonderzoek naar de leden van drie criminele jeugdgroepen uit het einde van de vorige eeuw**
H. Ferwerda, B. Beke & E. Bervoets, Bureau Beke, Arnhem/Beke Advies, Arnhem/LokaleZaken, Rotterdam, 2013
60. **Tussen hei en hoofdbureau. Leiderschapsontwikkeling bij de politie**
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
61. **Gemeentelijk blauw. Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld**
E. Bervoets, J. Bik & M. de Groot, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
62. **Excessief geweld op en om de voetbalvelden. Praktijkonderzoek naar omvang, ernst en aanpak van 'voetbalgeweld'**
P. Duijvestijn, B. van Dijk, P. van Egmond, M. de Groot, D. van Sommeren & A. Verwest, DSP-groep, Amsterdam, 2013
63. **Beeld van gezag bij de politie. Maatschappelijke verbeelding en de impact van gezagsbeelden op burgers**
H. de Mare, B. Mali, M. Bleecke & G. van den Brink, m.m.v. Motivation, Tilburg University, Stichting IVMV, Leiden, 2014
64. **Informatiegestuurde dienders. Informatiesturing tussen theorie en praktijk**
A. van Sluis, P. Siep, V. Bekkers, m.m.v. M. Thaens & G. Straten, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2014
65. **Hard op weg. Onderzoek aanpak verkeersveelplegers**
B. Bieleman, M. Boendermaker, R. Mennes & J. Snippe, INTRAVAL, Groningen/Rotterdam, 2014

66. **Tussen hulp en hype. De inzet van opsporingsberichtgeving in ontvoeringszaken**
Y.M.M. Schoenmakers, J.V.O.R. Doekhie & J.C. Knotter, Yvette Schoenmakers Onderzoek en advies, Weesp, 2014
67. **Nachtdienst bij de politie en verkeersveiligheid. Onderzoek naar ervaringen van politieagenten met verkeersonveiligheid in woon-werkverkeer na de nachtdienst**
P. Boekhoorn, BBSO, Nijmegen, 2014
68. **Buit van woninginbraak. Onderzoek onder inbrekers en helers**
J. Snippe, M. Sijtsma, R. Mennes & B. Bieleman, INTRAVAL, Groningen/Rotterdam, 2014
69. **Privaat blauw. Portiers, evenementbeveiligers en voetbalstewards op risicovolle locaties en tijdens risicovolle momenten**
E. Bervoets & S. Eijgenraam, LokaleZaken, Rotterdam, 2014
70. **Met grof geschut. Reconstructie van een moordonderzoek binnen de criminele woonwagenwereld**
I. van Leiden, B. Bremmers & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2014
71. **Met fluwelen handschoenen? Politie en de omgang met verwarde personen in Amsterdam**
J. Kuppens, T. Appelman, T. van Ham & A. van Wijk, Bureau Beke, Arnhem, 2015
- 72a. **Vermisten op de kaart. Aard en omvang van langdurige vermissingen**
I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2015
73. **Van intel tot operatie. De impact van veiligheidsanalisten bij de aanpak van misdaad**
M. den Hengst, M. Bruinsma, Y. Schoenmakers, W. Niepce, Bureau Bruinsma, Tilburg, 2015
74. **De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast**
I. Gorissen, m.m.v. R.H. Johannink, PBLQ, Den Haag, 2015
75. **De aangifte van delicten bij de multichannelstrategie van de politie**
P. Boekhoorn & J. Tolsma, Bureau Boekhoorn/Radboud Universiteit, Nijmegen, 2016
76. **Die pakken we toch niet op? Afstemming tussen politie en Openbaar Ministerie in zaken van veelvoorkomende aangiftecriminaliteit**
R. Kouwenhoven & L. Kleijer-Kool, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2016

77. **Het real-time informeren van noodhulpeenheden. Een onderzoek naar de RTI-functie om frontlijnpolitiefunctionarissen snel te voorzien van relevante informatie**
A. Scholtens, M. den Hengst & R. Waterreus, Crisislab, Renswoude/Politieacademie, Apeldoorn, 2016
78. **Hoe lang kun je 'schijt hebben'? Dertien desisters uit criminele jeugdgroepen aan het woord**
C.E. Hoogeveen, A.E. van Burik & B.J. de Jong, m.m.v. E.M. Klooster, Bureau Alpha, 's-Hertogenbosch/VanMontfoort, Woerden, 2016
79. **Onbenutte kansen. Een onderzoek naar het gebruik van restinformatie in de opsporing**
L. Scholten & A. van Wijk, m.m.v. B. Bremmers, Bureau Beke, Arnhem, 2016
80. **Verbale leugendetectie-wizards**
G. Bogaard & E.H. Meijer, Maastricht University, 2016
81. **Mensenhandel in de prostitutie opsporen zonder aangifte? Een vervolgonderzoek om de doorzettingsmacht van de politie te verduidelijken**
M. Goderie, m.m.v. Renée Kool, Goderie Onderzoek, Klarenbeek, 2016
82. **De onvindbaren. Op zoek naar voortvluchtige veroordeelden in Nederland**
Y. Schoenmakers, I. de Groot, J. van Zanten, A. van Rooyen & J. Baars, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2017
83. **Elke dump is een plaats delict. Dumping en lozing van synthetisch drugs-afval: verschijningsvormen en politieaanpak**
Y. Schoenmakers, S. Mehlbaum, M. Everartz & C. Poelarends, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2016

