

Kroniek openbare-orderecht 2017

Mr. A.E.M. van den Berg & mr. J.H.A. van der Grinten, datum 21-11-2017

Datum

21-11-2017

Auteur

Mr. A.E.M. van den Berg & mr. J.H.A. van der Grinten^[1]

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

1. Inleiding

Met deze kroniek willen wij de lezer bijpraten over de ontwikkelingen op het gebied van de openbare orde tussen oktober 2016 (toen onze vorige kroniek verscheen, *Gst.* 2016/152) en oktober 2017. Aan de orde komen voorgenomen en reeds gerealiseerde wijzigingen in de wetgeving, belangrijke ontwikkelingen en incidenten op het gebied van de openbare orde, actuele jurisprudentie en literatuur

2. Wetgeving

2.1 Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

De novelle Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche^[2] wordt thans, drie jaar na de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel,^[3] behandeld door de Eerste Kamer. Aanleiding voor de novelle waren de bezwaren van de Eerste Kamer tegen de registratieplicht voor prostituees en de vergewisplicht voor klanten. Deze elementen zijn uit het oorspronkelijke wetsvoorstel geschrapt.^[4] Omdat in het oorspronkelijke wetsvoorstel de leeftijdsnorm van 21 jaar voor prostituees een voorwaarde vormde voor registratie is die leeftijd in de novelle als minimumleeftijd voor prostitutie opgenomen.

De novelle beoogt ook dat prostituees gecontroleerd kunnen worden op leeftijd. Als zij te jong blijken te zijn, kunnen zij hierop worden aangesproken en kunnen zij worden doorverwezen naar hulpverlening. Zij zijn, anders dan het geval was op grond van het oorspronkelijke wetsvoorstel, niet strafbaar. Dit ligt anders voor de klant. Als hij of zij seksuele handelingen verricht met een te jonge prostituee kan een vrijheidsstraf van maximaal één jaar worden opgelegd. Vergunninghouders worden strafbaar als zij prostituees beneden de 21 jaar voor zich laten werken.

De stand van zaken van dit wetsvoorstel is dat de Eerste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie op 25 oktober 2016 het voorlopig verslag heeft uitgebracht.^[5] Het wachten is nu op de memorie van antwoord. Verschillende fracties hebben vragen gesteld over het toezicht op thuiswerkers, die niet onder de vergunningsplicht komen te vallen en hoe voorkomen wordt dat misstanden in de prostitutiebranche zich naar thuiswerkers verplaatsen. Verder zijn vragen gesteld over de ratio en effectiviteit van het vervallen van de strafbaarstelling van prostituees van jonger dan 21 jaar. De ChristenUnie-fractie meent dat er naast een minimumleeftijd voor de prostituee ook een minimumleeftijd voor de prostituant gehanteerd moet worden. Ook over de vergewisplicht van de klant zijn vragen gesteld. D66 heeft bezwaren tegen de verantwoordelijkheid die bij de klant wordt neergelegd, terwijl die gebruikmaakt van het legale vergunde circuit. Volgens deze fractie ligt het meer voor de hand de exploitant een vergewisplicht te geven ten aanzien van de leeftijd van de prostituee. GroenLinks acht het verder vanwege de veiligheid van de prostituee bezwaarlijk dat die persoonsgegevens moet delen. Verder zijn onder meer nog vragen gesteld over toezicht en handhaving en over het gemeentelijk beleid.

Het is de vraag of de behandeling van de novelle in de huidige vorm wordt voortgezet. NRC Handelsblad meldde op 8 oktober 2017^[6] dat de 'nieuwe coalitie [wil] dat prostituees zich verplicht gaan registreren'. Dit zou betekenen dat de discussie over de registratie van prostituees, die eerder leidde tot de novelle waarin die registratieplicht was geschrapt, opnieuw gevoerd gaat worden. Wij vragen ons af of dit inderdaad beoogd wordt, in het regeerakkoord^[7] van Rutte III wordt geen melding gemaakt van de verplichte registratie van prostituees. Wél wordt daarin vermeld dat 'om ongewenste verplaatsingen van prostitutie naar minder zichtbare delen van de sector te voorkomen, *alle* vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening, waaronder ook escort en zelfstandig werkende prostituees, vergunningplichtig [worden]' [curs. auteurs]. Wij lezen hierin dat ook thuiswerkers onder de vergunningplicht komen te vallen. Om dit te realiseren, zal een

nieuwe wetgevingsprocedure gestart moeten worden omdat het huidige wetsvoorstel voorligt bij de Eerste Kamer en in dit stadium door de regering niet meer gewijzigd kan worden.

Het ziet er overigens naar uit dat een nieuwe (andere) wetgevingsprocedure hoe dan ook gestart moet worden, gezien het voornemen van het nieuwe kabinet een pooiverbod te herintroduceren.^[8] Hierover heeft in de Tweede Kamer bij de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel al een discussie plaatsgevonden, naar aanleiding van een amendement van Oskam dat werd verworpen.^[9]

2.2 Wet aanpak woonoverlast

Het wetsvoorstel Wet aanpak woonoverlast – ook wel bekend als de ‘Aso-wet’ – is op 22 december 2016 aangenomen door de Tweede Kamer en op 24 januari 2017 door de Eerste Kamer. De wet is op 1 juli 2017 in werking getreden.^[10] Het wetsvoorstel is in de Eerste Kamer behandeld als hamerstuk hetgeen opmerkelijk is gezien de stevige kritiek van de Raad van State, onder meer met betrekking tot het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 EVRM) en het recht op ongestoord genot van het eigendom. Wij delen dan ook de kritiek van Schilder^[11] dat het wetsvoorstel alle aanleiding gaf voor in ieder geval een minimale vorm van ‘*reflexion*’ door de Eerste Kamer.

Met de inwerkingtreding van deze wet is aan de Gemeentewet artikel 151d toegevoegd. Op grond van deze bepaling is de burgemeester als de raad daar bij verordening in voorziet bevoegd een specifieke gedragsaanwijzing te geven – een vorm van een last onder bestuursdwang – in geval van “woonoverlast”. Verwacht wordt dat hiermee het woongenot en gevoelens van veiligheid van slachtoffers van woonoverlast vergroot worden. Bij woonoverlast moet blijkens de toelichting gedacht worden aan een hond die voortdurend blaft, burens die de portiek niet schoon houden of geluidsoverlast.

Artikel 151d lid 1 Gemeentewet bepaalt dat de raad bij verordening kan bepalen dat:

“degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.”

De uiteindelijke bepaling heeft een aantal wijzigingen ondergaan ten opzichte van de bepaling zoals die aanvankelijk door de initiatiefnemer was voorgesteld.^[12] Ten eerste is in het eerste lid het woord ‘herhaaldelijke’ toegevoegd. Aanleiding hiervoor was het amendement van de leden Ronnes en Swinkels^[13] die de bevoegdheid een gedragsaanwijzing op te leggen weliswaar wenselijk achtten, maar extra waarborgen wilden omdat het gaat om een nieuwe en zware inbreuk van de overheid in het privé domein van burgers. De toevoeging van het woord ‘herhaaldelijke’ moet duidelijk maken dat de burgemeester zijn bevoegdheid niet mag gebruiken op basis van één enkel incident. De hinder moet terugkerend zijn, maar hoeft niet voortdurend, in de zin van zonder onderbreking, te zijn.

Verder is aan het oorspronkelijk voorgestelde lid 1 de volgende zinsnede toegevoegd: “*of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven*”. Deze toevoeging is bewerkstelligd door een amendement van het lid Van der Linde.^[14] Hiermee wordt beoogd dat ook verhuur via online verhuurplatforms als Airbnb kan worden aangepakt indien deze verhuur tot overlast leidt.

2.3 Wet regulering voor- en achterdeur van coffeeshops

In onze vorige kroniek meldden wij dat in 2015 door Tweede Kamerleden Berndsen-Jansen en Bergkamp het initiatiefwetsvoorstel Wet regulering voor- en achterdeur van coffeeshops aanhangig is gemaakt.^[15] Het gaat om een wijziging van de Opiumwet waarmee de initiatiefnemers^[16] een einde willen maken aan de paradoxale situatie waarin het is toegestaan een gebruikershoeveelheid cannabis te bezitten en te verkopen terwijl de teelt en aanvoer ervan verboden zijn.^[17]

De behandeling van het wetsvoorstel zal naar alle waarschijnlijkheid voorlopig stil komen te liggen. In het regeerakkoord^[18] is namelijk wetgeving aangekondigd om uniforme experimenten met het gedoogd telen van wiet voor recreatief gebruik mogelijk te maken. Er mogen zes á tien (middel)grote gemeenten meedoen aan de proef. Het doel hiervan is te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet gedecriminaliseerd aan de coffeeshops toegeleverd kan worden (gesloten coffeshopketen) en wat de effecten hiervan zijn. Met het experiment wordt tegemoetgekomen aan de wens van een groot aantal gemeenten, dat verwacht dat regulering een oplossing biedt voor veiligheidsproblemen in woonwijken en voor de (georganiseerde) criminaliteit gerelateerd aan softdrugs.^[19] Voor de volledigheid bespreken wij hieronder de ontwikkelingen van het initiatiefwetsvoorstel na het verschijnen van onze vorige kroniek.

De oorspronkelijke versie van het wetsvoorstel bevatte een ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester ten behoeve van coffeeshops voor de teelt van hennep en de bereiding, bewerking en verwerking van hennep en hasjiesj, en de levering daarvan aan die coffeeshops. Voor de beroeps- en bedrijfsmatige telers bevatte het wetsvoorstel een ontheffingsbevoegdheid van de Minister van VWS. Na kritiek van de Raad van State^[20] is het wetsvoorstel gewijzigd. In het huidige wetsvoorstel hebben de ontheffingsbevoegdheden plaatsgemaakt voor gedoogbevoegdheden (artikel 6b en 6d wetsvoorstel). De initiatiefneemster stelt dat niet langer sprake is van ‘legalisering’ omdat de illegale handel, ook al wordt die gedoogd, verboden blijft. In een opinie in *NJB*^[21] hebben wij betoogd dat aan de kritiek van de Raad van State niet tegemoet

wordt gekomen omdat het karakter van het besluit waarbij de verboden activiteiten worden toegelaten ongewijzigd is gebleven en dat feitelijk nog steeds sprake is van een ontheffing: een beschikking waarbij in een individueel geval een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt (zie artikel 125 lid 2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). De betekenis van de bevoegdheid – legaliseren van verboden handelingen – is volgens ons ongewijzigd nu het voorgestelde artikel 9b Opiumwet bepaalt dat bij handelen op grond van een gedoogbesluit strafvervolgning *uitgesloten* is. Naar ons idee komt het aangepaste voorstel dan ook geenszins aan de kritiek van de Raad van State tegemoet. In een reactie op deze opinie hebben Smeets en Vis^[22] aangegeven deze kritiek niet te delen. Wij zijn in een naschrift^[23] op hun reactie ingegaan.

De stand van zaken is dat het wetsvoorstel op 21 februari 2017 is aangenomen door de Tweede Kamer. Dat was bepaald geen gelopen race gezien de einduitslag van de hoofdelijke stemming: 77 stemmen voor^[24] en 72 stemmen tegen.^[25] De huidige coalitiepartijen CDA, ChristenUnie en VVD hebben tegen gestemd. Het voorstel ligt nu bij de Eerste Kamer. Op 30 mei 2017 is het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie vastgesteld.^[27]

2.4 Wetsvoorstel Wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid)

In augustus 2017 is het wetsvoorstel Wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid) door de regering aanhangig gemaakt bij de Tweede Kamer.^[28] Het wetsvoorstel beoogt artikel 13b Opiumwet te verruimen ('Wet Damocles'). Op grond van artikel 13b Opiumwet kan de burgemeester een last onder bestuursdwang opleggen (zoals een sluiting) als in woningen of lokalen drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. De bestuursdwangbevoegdheid kan niet worden toegepast als er in een pand geen drugs worden aangetroffen, verkocht, afgeleverd of verstrekt, maar er wel voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die duiden op voorbereidingshandelingen voor het telen of bereiden van drugs. Te denken valt aan bepaalde apparatuur (drugslaboratorium, cocaïnewasserij), chemicaliën (apaan, zoutzuur) en versnijdingsmiddelen. Bij het aantreffen van dergelijke voorwerpen of stoffen is vaak sprake van een strafbaar feit, namelijk een op grond van artikel 10a of 11a Opiumwet strafbare voorbereidingshandeling, maar is bestuurlijk optreden niet mogelijk.^[29] Dit wordt wel wenselijk geacht.

Voor de reikwijdte van de verruiming wordt aangesloten bij de voorbereidingshandelingen die strafbaar zijn op grond van artikel 10a of 11a Opiumwet. De Raad van State merkt hierover in zijn advies^[30] op dat deze bepalingen een subjectief bestanddeel bevatten: degene die het voorwerp of de stof voorhanden heeft, moet *weten of ernstige reden hebben om te vermoeden* dat het voorwerp of de stof bestemd is voor onder meer het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepcultuur. Als de burgemeester tot sluiting wil overgaan, dient hij aannemelijk te maken dat ook aan het subjectieve bestanddeel van die strafbare feiten is voldaan. De Raad van State merkt op dat deze verplichting zich niet verdraagt met de beoogde aansluiting bij de bestaande rechtspraak van de bestuursrechter over de toepassing van artikel 13b Opiumwet, aangezien daaruit volgt dat verwijtbaarheid daarvoor geen vereiste is. Als aangesloten wordt bij de bestaande rechtspraak heeft de verplichting van de burgemeester om na te gaan dat aan het subjectieve bestanddeel is voldaan weinig betekenis, aldus de Raad van State.

De Minister van Veiligheid en Justitie ziet dit probleem echter niet en stelt in reactie hierop:

"Het voorhanden hebben van een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a Opiumwet is alleen verboden (en in dat geval ook strafbaar) als degene die het voorwerp of de stof voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat het voorwerp of de stof bestemd is voor het plegen van een drugsdelict. (...) Op de burgemeester rust niet de bewijslast van een strafbaar feit, maar hij zal wel voor zijn rekening moeten nemen en moeten (kunnen) onderbouwen dat, gezien de door de politie geconstateerde feitelijke omstandigheden, voldoende aannemelijk is dat sprake is van een verboden voorbereidingshandeling."^[31]

Naar onze mening gaat de minister hiermee echter voorbij aan de (terechte) constatering van de Raad van State dat de artikelen 10a en 11a Opiumwet (enige mate van) verwijtbaarheid vereisen terwijl de bestuursrechtelijke jurisprudentie over de sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet dat niet doet.

Op 9 oktober 2017 heeft de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie verslag uitgebracht. Daaruit blijkt dat de verruiming van artikel 13b Opiumwet overwegend positief is ontvangen.

3. Ontwikkelingen en gebeurtenissen

3.1 Woonverbod ex-gedetineerden

In onze vorige openbare-ordekronieken hebben wij verschillende keren aandacht besteed aan de problematiek van terugkerende ex-delinquenten en hun positie in het openbare-orderecht. Jaarlijks keren zo'n 30.000 ex-gedetineerden na verblijf in detentie terug in de samenleving. Dat kan soms leiden tot onrust, bijvoorbeeld als een ex-gedetineerde in de buurt van slachtoffers of nabestaanden wil gaan wonen. In de afgelopen jaren heeft dat in een aantal gevallen geleid tot ingrijpen door betrokken burgemeesters, onder andere door de ex-gedetineerde een terugkeer naar zijn oude woonplaats geheel of gedeeltelijk te ontzeggen.

Een interessante ontwikkeling is dat Slachtofferhulp Nederland momenteel onderzoekt of voorkomen kan worden dat veroordeelde daders van levensdelicten na hun vrijlating bij nabestaanden in de buurt gaan wonen. Slachtofferhulp laat juristen naar de mogelijkheden voor een wettelijk woonverbod kijken.^[32] De Reclassering heeft al aangegeven hiertegen bedenkingen te hebben. Volgens de Reclassering kiezen daders er vaak zelf al voor ergens anders te gaan wonen. Zij wijst erop dat het niet in het belang van de dader is om de confrontatie te zoeken en zo continu in een stressvolle situatie terecht te komen.^[33]

In een brief aan de Tweede Kamer^[34] gaat de Minister van Veiligheid en Justitie in op de mogelijkheden om ongewenste confrontaties tussen dader en slachtoffer of nabestaanden te voorkomen. De minister wijst erop dat slachtoffers en nabestaanden het recht hebben om geïnformeerd te worden over het verloop van de sanctie van de dader (artikel 51ac Sv). Ook kan aan de ex-gedetineerde een bijzondere voorwaarde worden opgelegd in de vorm van een locatieverbod, op grond waarvan hij tijdelijk wordt belemmerd naar zijn eigen woning terug te keren. Verder staat de minister stil bij de mogelijkheden van de burgemeester om een ex-gedetineerde te ontmoedigen om terug te keren naar de oorspronkelijke woonplaats. Ten slotte noemt hij de mogelijkheid om via slachtoffer-daderbemiddeling afspraken te maken. Op 13 september 2017 heeft een Kamerdebat over dit onderwerp plaatsgevonden.^[35]

3.2 Noodbevel Weert

Eind 2016 heeft de burgemeester van gemeente Weert een noodbevel afgekondigd voor een groep van twintig overlast veroorzakende asielzoekers. Aanleiding voor het noodbevel waren vele openbare-ordeverstoringen door de asielzoekers: zakkenrollerij, diefstal, vechtpartijen, vandalisme, bespugen en intimideren. Het noodbevel hield in dat de twintig asielzoekers vanaf 21 december 2016 zich slechts nog op het AZC-terrein mochten bevinden. Er gold een uitzondering voor de periode tussen 13.00-14.00 uur zodat zij boodschappen konden doen of eventueel een doktersbezoek konden afleggen. De betrokkenen moesten zich drie keer per dag melden bij de beveiligers van het AZC.

Vanuit de juridische hoek is kritisch gereageerd op dit noodbevel. Brouwer en Wierenga wijzen erop dat het noodbevel een vorm van vrijheidsontneming is en niet voldoet aan de eisen die de Grondwet daaraan stelt.^[36] De burgemeester stelt echter dat hij geen keuze had^[37] en dat hij gelet op de naderende feestdagen een einde moest maken aan de gewelddadige sfeer op het AZC-terrein.^[38]

In de periode waarin het noodbevel geldig was (21 december 2016 tot en met 2 januari 2017), zijn zes personen aangehouden in verband met overtredingen van het noodbevel. Na onderzoek concludeerde het OM *“dat de motivering van het noodbevel in dit geval niet op de persoon was toegespitst. Dat is wel een vereiste omdat voor een persoon voldoende duidelijk moet zijn waarom hem een noodbevel wordt uitgereikt.”*^[39] Na de burgemeester gelegenheid te hebben gegeven de motivering van het noodbevel aan te vullen, was het OM nog steeds niet overtuigd en concludeerde het dat een succesvolle strafrechtelijke vervolging niet mogelijk is. De zaak tegen de zes verdachten is daarom wegens gebrek aan bewijs geseponeerd. De burgemeester van Weert vindt dat ontoelaatbaar en is bij het gerechtshof een artikel 12-procedure gestart.^[40]

Het OM heeft ook onderzocht of de burgemeester zelf vervolgd moet worden en heeft uiteindelijk besloten dat niet te doen.

3.3 Sint Maarten

In deze paragraaf kunnen de openbare-ordeproblemen die op het eiland Sint Maarten ontstonden na de orkaan Irma niet onbesproken blijven. Nadat de orkaan over het eiland had geraasd, heerste er grote chaos. Het openbaar bestuur lag plat en verschillende media maakten melding van plunderingen op het eiland.

De openbare-ordeproblemen waren niet alleen een zorg die Sint Maarten zich moest aantrekken, ook Nederland draagt daarin een verantwoordelijkheid. Sint Maarten is net als Nederland een autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden (artikel 1 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden) en behartigt zelfstandig zijn eigen aangelegenheden (artikel 41 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden). Daaronder valt ook de openbare-ordehandhaving. De landen van het koninkrijk zijn evenwel verplicht elkaar hulp en bijstand te verlenen.

De Nederlandse hulp- en bijstandsverlening na de verwoesting van orkaan Irma was niet eenvoudig. De afwezigheid van een functionerend openbaar bestuur ter plaatse en de niet-werkende telefoon- en internetverbindingen maakten de communicatie zeer moeizaam. Nederland heeft militairen gestuurd om noodhulp te verlenen. Een deel van die militairen was een week voordat de orkaan het eiland bereikte al aanwezig, op verzoek van Sint Maarten. De militairen hadden onder meer als taak de lokale politie te helpen bij handhaving van de openbare orde. De premier van Sint Maarten heeft daar achteraf kritiek op geuit, de militairen zouden onvoldoende gedaan hebben tegen de plunderingen en de overtredingen van de avondklok.^[41] In reactie hierop hebben minister Plasterk en de commandant Zeestrijdkrachten Verkerk de kritiek van de premier afgedaan als 'klinkklare onzin'.^[42]

3.4 De komst van een Turkse minister in Rotterdam

De komst van de Turkse Minister van Familiezaken naar Rotterdam zorgde in maart 2017 voor een spectaculaire zaterdag op gemeentelijk en landelijk niveau. Eerder op de bewuste dag was het Nederlandse Ministerie van

Buitenlandse Zaken nog in onderhandeling met Turkije over de komst van de Turkse Minister van Buitenlandse Zaken, die wilde komen om campagne te voeren voor het Turkse grondwetreferendum. Nederland wilde niet dat er openlijk campagne zou worden gevoerd door de minister en stuurde aan op een kleine bijeenkomst. Het leek erop dat Turkije akkoord zou gaan met de Nederlandse voorwaarden. Later die dag dreigt een Turkse diplomaat echter met sancties als de minister niet mag landen. In reactie daarop laat Nederland Turkije weten dat de Minister van Buitenlandse Zaken niet welkom is.^[43]

Later die dag blijkt er toch, vanuit Duitsland, een Turkse minister op weg te zijn naar Rotterdam. Het betreft minister Fatma Betül Sayan Kaya van Familiezaken. Zij wordt tegengehouden bij het Turkse consulaat in Rotterdam omdat het konvooi zonder aankondiging en zonder overleg het land is binnengekomen. De minister mag het consulaat niet in.

De burgemeester van Rotterdam kondigt een noodbevel af in de omgeving van het Turkse consulaat. Het gebied is daardoor tijdelijk alleen toegankelijk voor bewoners en bestemmingsverkeer. Via de Turkse media worden Turkse Nederlanders echter opgeroepen om te komen demonstreren voor het consulaat. Hieraan wordt door zo'n 700 demonstranten gehoor gegeven. De sfeer wordt door de ontwikkelingen met de minister steeds grimmiger, de politie voert charges uit en de ME en helikopters worden ingezet. Om de demonstranten een plek te geven om te demonstreren wijst de burgemeester van Rotterdam drie plaatsen aan: een voor de mensen die de minister graag hadden zien spreken in Rotterdam, een voor de tegendemonstranten en een voor alle overige demonstranten.^[44]

De Turkse minister weigert intussen het land te verlaten en blijft pogingen ondernemen om het consulaat binnen te komen. Uiteindelijk vertrekt de minister onder Nederlandse escorte naar de Duitse grens en verlaat zij ons land. Hoewel burgemeester Aboutaleb aanvankelijk stelt dat zij tot ongewenste vreemdeling is verklaard, blijkt later dat een dergelijk besluit niet is genomen. In de gesprekken met de Turkse autoriteiten is volgens de premier steeds zeer helder aangegeven dat minister Kaya per direct het land diende te verlaten maar formeel heeft zij dat vrijwillig gedaan.^[45]

3.5 Agressie tegenover ambtsdragers

Uit de Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur 2016^[46] die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in november 2016 naar de Tweede Kamer stuurde, blijkt dat de agressie tegen politieke ambtsdragers, onder wie ook burgemeesters, toeneemt. Ruim een kwart van de politieke ambtsdragers is in 2016 uit hoofde van hun functie geconfronteerd met agressie en geweld. De toename van agressie en geweld wordt onder meer in verband gebracht met de sociale media. Hierdoor is de zichtbaarheid en benaderbaarheid van politici toegenomen. Volgens de monitor is het aantal politieke ambtsdragers dat te maken heeft met agressie via sociale media in 2015 en 2016 verdubbeld. Ook wordt een verband gelegd met de verhoogde stroom asielzoekers die binnen een aantal gemeenten tot spanningen heeft geleid. Politieke ambtsdragers hebben meer in het algemeen de indruk dat de verruwing van de maatschappij ook van invloed is op de toename van agressie en geweld jegens hen.^[47]

In dit kader melden wij ook het onderzoek 'Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur'^[48] dat in opdracht van het WODC is uitgevoerd. 'Criminele beïnvloeding' wordt in het onderzoek gecategoriseerd in drie vormen: bedreiging, omkoping en infiltratie. De onderzoekers hebben ook onderzocht welke kwetsbaarheden zich in de lokale processen bevinden en wat mogelijke maatregelen hiertegen zijn. Verder is onderzocht of de (mogelijke) beïnvloeding op lokaal niveau van invloed is op de nationale veiligheid.

Geconcludeerd wordt dat geen sprake is van grootschalige beïnvloeding. Of criminele beïnvloeding impact heeft op de nationale veiligheid hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen. Zij concluderen wel dat op lokaal niveau impact op de lokale democratie wordt gevoeld. De onderzoekers menen dan ook dat vooral op het lokale en regionale niveau maatregelen ter voorkoming van criminele beïnvloeding moeten worden ingezet.^[49]

3.6 Procedure oud-burgemeester Schiedam tegen Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten

Vermeldenswaardig is nog de bodemprocedure die door de oud-burgemeester van Schiedam werd aangespannen tegen het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten ('BING'). BING had een integriteitsonderzoek naar de oud-burgemeester uitgebracht aan de gemeenteraad. Daarin werd geconcludeerd dat de oud-burgemeester zich schuldig maakte aan belangenverstrengeling, machtsmisbruik en vriendjespolitiek. De oud-burgemeester vond het rapport onzorgvuldig en stelde BING aansprakelijk voor de door haar geleden schade.^[50]

De Rechtbank Midden-Nederland^[51] oordeelde dat BING op twee punten tekort is geschoten, maar dat de oud-burgemeester onvoldoende heeft onderbouwd dat het onderzoek van BING onzorgvuldig is. Dat het rapport niet op alle onderdelen kan worden gevolgd, maakt nog niet dat zij als gevolg daarvan in haar eer en goede naam is aangetast.

4. Jurisprudentie

4.1 Inleiding

In dit onderdeel van deze kroniek behandelen wij ontwikkelingen in de jurisprudentie op het gebied van het openbare-

orderecht. Net als vorig jaar is ook dit jaar de jurisprudentie op het gebied van drugs zeer omvangrijk, hetgeen is toe te schrijven aan de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Na jurisprudentie op drugsgebied bespreken wij achtereenvolgens de rechtspraak over gebiedsverboden, de Wet openbare manifestaties en onder “overige jurisprudentie” een aantal andere vermeldenswaardige uitspraken op het gebied van de openbare orde.

4.2 Drugs

Artikel 13b Opiumwet

Persoonlijke omstandigheden

Artikel 13b maakt het mogelijk om, kort gezegd, een woning of lokaal te sluiten als daar een handelshoeveelheid drugs is aangetroffen. In tal van zaken waarin een dergelijke sluiting aan de orde is, voert de belanghebbende persoonlijke omstandigheden aan op grond waarvan de burgemeester naar zijn mening van sluiting zou moeten afzien. Tot 26 oktober 2016 vonden daaraan ontleende argumenten nauwelijks weerklank bij de rechter. Voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet wordt veelal beleid vastgesteld en volgens vaste jurisprudentie gold dat omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel waren verdisconteerd, dan wel moesten worden geacht daarin te zijn verdisconteerd, geen gewicht in de schaal legden. Op 26 oktober 2016 ging de Afdeling bestuursrechtspraak echter om op dit punt. Zij oordeelde:

“De Afdeling is thans – anders dan voorheen en anders dan de burgemeester betoogt – van oordeel dat omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel zijn verdisconteerd, dan wel moeten worden geacht te zijn verdisconteerd, niet reeds daarom buiten beschouwing kunnen worden gelaten. In de praktijk blijkt dat ook al heeft het betrokken bestuursorgaan bij het opstellen van de beleidsregel deze omstandigheden gezien, het daarmee niet heeft kunnen voorzien of deze omstandigheden alleen of tezamen in een concreet geval niettemin tot onevenredige gevolgen leiden. Het bestuursorgaan dient derhalve alle omstandigheden van het geval te betrekken in zijn beoordeling en dient te bezien of deze op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb die maken dat handelen overeenkomstig de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen.”^[52]

De uitspraak, die bredere betekenis heeft dan alleen voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet, heeft veel aandacht getrokken. De uitwerking ervan op de jurisprudentie is duidelijk zichtbaar. Sinds deze uitspraak wordt, al dan niet onder expliciete verwijzing naar de uitspraak van 26 oktober 2016, steeds ingegaan op de omstandigheden die volgens de belanghebbende aan sluiting van zijn woning of bedrijf in de weg zouden staan.^[53] Vooral de omstandigheid dat in een woning waar drugs worden aangetroffen (minderjarige) kinderen wonen, kan niet zonder voldoende waarborgen voor het welzijn van die kinderen buiten beschouwing worden gelaten, waarbij ook het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) van betekenis is.^[54] De betrokkenheid van minderjarige kinderen kan ook tot (tijdelijke) opschorting van een woningsluiting leiden.^[55] Een begunstigingstermijn van acht maanden die de burgemeester van Brunssum bood in verband met de aanwezigheid van een minderjarig kind, was volgens de voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg echter dusdanig lang dat in redelijkheid niet viel in te zien dat met de sluiting van de woning nog werd tegemoetgekomen aan de doelstellingen van de beleidsregel, die een veel kortere begunstigingstermijn kende. Het sluitingsbevel werd herroepen.^[56] De aanwezigheid van minderjarige kinderen is echter lang niet altijd reden voor een schorsing of herroeping van het sluitingsbevel. De jurisprudentie biedt tal van voorbeelden waarin een woningsluiting desondanks gerechtvaardigd wordt geacht.^[57]

Ook medische omstandigheden staan geregeld in de weg aan sluiting van een woning, waarbij betekenis wordt gehecht aan een verklaring van de huisarts.^[58]

Ernstig geval

De burgemeester is bevoegd een pand op grond van artikel 13b Opiumwet te sluiten indien daarin een handelshoeveelheid drugs, die geacht wordt te zijn bestemd voor de verkoop, aflevering of verstrekking, wordt aangetroffen. Dat drugs bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking mag in beginsel worden aangenomen indien de aangetroffen hoeveelheid groter is dan een hoeveelheid voor eigen gebruik.^[59] Twijfel of een in totaal aanzienlijke hoeveelheid drugs ten behoeve van de handel in een saunaclub aanwezig was, leidde echter tot schorsing van een besluit op grond van artikel 13b Opiumwet.^[60]

Het uitgangspunt van de wetgever was dat de burgemeester bij een eerste vondst van drugs in een woning een waarschuwing geeft en nog niet tot sluiting overgaat. In ‘ernstige gevallen’ kan worden afgeweken van dat uitgangspunt. Voor lokalen geldt een waarschuwing als uitgangspunt overigens niet.^[61] Als de burgemeester een woning sluit na de eerste keer dat daar drugs zijn aangetroffen, ontstaat er dan ook vaak een debat over de vraag of sprake is van een ‘ernstig geval’. De Afdeling bestuursrechtspraak hanteert de regel dat de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid *harddrugs* een geval ‘ernstig’ maakt zodat in dat geval geen voorafgaande waarschuwing nodig is.^[62] Met het oog op deze vaste lijn is opvallend dat de Afdeling in twee uitspraken van 19 april 2017 oordeelde:

“Gelet op de omvang van de aangetroffen hoeveelheid harddrugs in de woning aan de [locatie 1] heeft de rechtbank

terecht in navolging van de burgemeester een ernstig geval mogen aannemen.”^[63]

Kennelijk berust deze (ook in taalkundig opzicht ongelukkig geformuleerde) passage op een vergissing gezien het feit dat de Afdeling in een latere uitspraak weer de oude lijn oppakt.^[64] De aangetroffen hoeveelheid harddrugs is uiteraard wel relevant om te bepalen of het gaat om een handelshoeveelheid.

Als het om softdrugs gaat, is voor de vraag of sprake is van een ernstig geval onder meer de aangetroffen hoeveelheid van belang. Daarnaast spelen veelal andere omstandigheden een rol zoals het feit dat reeds meerdere oogsten hebben plaatsgevonden^[65] of de aanwezigheid van gestolen goederen en wapens in de woning.^[66] Ook het illegaal aftappen van elektriciteit draagt volgens de Rechtbank Oost-Brabant bij aan de ernst van het geval.^[67] De voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland lijkt een zwaardere motiveringsplicht te hanteren met betrekking tot de ernst van het geval dan sommige van zijn collega's bij andere rechtbanken. In een uitspraak van 22 mei 2017 schorst de voorzieningenrechter een woningsluiting ex artikel 13b Opiumwet opgelegd door de burgemeester van Stichtse Vecht. Die heeft de vondst van een handelshoeveelheid softdrugs, een indicatie van in ieder geval drie eerdere oogsten en diefstal van elektriciteit aan zijn besluit ten grondslag gelegd. De voorzieningenrechter oordeelt dat de burgemeester daarmee onvoldoende heeft gemotiveerd dat afwijking van de hoofdregel (eerst waarschuwen, dan pas sluiten) gerechtvaardigd is. Hij merkt op dat de omstandigheid dat een handelshoeveelheid softdrug is aangetroffen niet als bijzonder kan worden aangemerkt. De bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet wordt immers pas geactiveerd als sprake is van een handelshoeveelheid. De overige feiten en omstandigheden (eerdere oogsten, diefstal van elektriciteit) noemt de voorzieningenrechter *“in feite bijna inherent (...) aan een hennepkwekerij”*. De door de burgemeester gemaakte beleidskeuze om bij een eerste overtreding een schriftelijke waarschuwing te geven, wordt volgens de voorzieningenrechter betekenisloos als een geval te snel als 'ernstig' wordt aangemerkt.^[68] Ook de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland van 22 juni 2017 betreft een schorsing van een woningsluiting die is opgelegd door de burgemeester van Woerden omdat de voorzieningenrechter onvoldoende gemotiveerd acht dat sprake is van een 'ernstig geval'.^[69]

Wanneer is sprake van drugs in een woning?

Regelmatig komt in de jurisprudentie de vraag aan de orde of een drugsvondst buiten de woning kan leiden tot sluiting van de woning. Daarbij wordt gekeken naar de samenhang tussen de woning en de locatie waar de drugs zijn aangetroffen. In de gemeente Roerdalen sloot de burgemeester de bedrijfswoning en het pensiongedeelte van de Roerdalhoeve vanwege in de bedrijfswoning aangetroffen drugs. De voorzieningenrechter acht onvoldoende gemotiveerd dat de bedrijfswoning en het pensiongedeelte als één lokaal in de zin van artikel 13b Opiumwet kunnen worden aangemerkt. Beide gebouwdelen hebben een eigen ingang en er is geen interne doorgang. Ook verder is niet gebleken dat sprake is van samenhang tussen de bedrijfswoning en het pensiongedeelte van de Roerdalhoeve, aldus de voorzieningenrechter.^[70] De voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland oordeelt dat een gemeenschappelijke schuur waar drugs zijn aangetroffen niet zonder meer de sluiting van een iets verderop gelegen woonwagen rechtvaardigt.^[71] De voorzieningenrechter van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant maakt korte metten met de stelling van de burgemeester van Gilze en Rijen dat de vondst van drugs in een schuur de sluiting van die schuur en het gehele bijbehorende perceel rechtvaardigt. Over de vrees van de burgemeester dat de activiteiten in de schuur zich zullen verplaatsen naar het omliggende perceel overweegt de voorzieningenrechter *“dat dergelijke onderbuikgevoelens onvoldoende zijn om aan de burgemeester een bevoegdheid tot sluiting toe te kennen”*.^[72] Discussie blijkt ook te kunnen ontstaan over de vraag of een lokaal tevens is te beschouwen als woning. De burgemeester van Eindhoven sloot een loods waar drugs zijn aangetroffen. De rechtbank gaat echter mee met de stelling van eiser dat die loods tevens te beschouwen is als woning, waarbij zij voor het begrip 'woning' aansluiting zoekt bij dit begrip zoals dat in een aantal wettelijke bepalingen voorkomt die tot bescherming van het huisrecht strekken. Zij verwijst daarbij naar artikel 12 Grondwet, de Algemene wet op het binnentreden en artikel 138 Wetboek van Strafrecht. Sluiting heeft dan ook ten onrechte plaatsgevonden met toepassing van de beleidsregels voor lokalen.^[73]

Artikel 13b – Overig

Wij vermelden hier nog kort enkele andere uitspraken over de toepassing van artikel 13b Opiumwet.

Anonieme meldingen en een in de haven van Antwerpen onderschepte lading drugs, bestemd voor een bedrijfspand, scheppen nog geen bevoegdheid tot sluiting van dat bedrijfspand nu daar geen drugs zijn aangetroffen. De reikwijdte van artikel 13b Opiumwet kan volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet zodanig worden opgerekt dat ook een uitgebleven levering van drugs de sluiting van een pand rechtvaardigt.^[74]

Coffeeshop 'de Apotheek' in Eindhoven mag van de Rechtbank Oost-Brabant worden gesloten door de burgemeester wegens overschrijding van de gedoogde handelsvoorraad. Die handelsvoorraad was echter niet in de coffeeshop aangetroffen maar in de woning van de exploitant te Nuenen.^[75]

De burgemeester van Enschede sloot het supportershome van supportersvereniging Vak-P bij FC Twente vanwege de vondst van een handelshoeveelheid cocaïne. De voorzieningenrechter wijst het daartegen gerichte schorsingsverzoek af.^[76]

Drugs – overig

In onze vorige kroniek^[77] beschreven wij al dat niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie in verband met de zogenoemde achterdeurproblematiek door de Hoge Raad werd verworpen. Vervolging van coffeeshopexploitanten wegens overschrijding van de gedoogde handelsvoorraad bleef dus mogelijk. Naast niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie werd aan de achterdeurproblematiek ook wel tegemoetgekomen door een rechterlijk pardon uit te spreken: de schuldigverklaring zonder strafoplegging op grond van artikel 9A Sr. Dit deed bijvoorbeeld de Rechtbank Noord-Nederland in een vonnis van 16 oktober 2014.^[78] Het Hof Arnhem-Leeuwarden oordeelt echter dat toepassing van artikel 9A Sr geen passende sanctie is in dit geval, waarin twee mensen openlijk de teelt van hennep ter hand hebben genomen ter bevoorrading van twee coffeeshops. Het Hof acht strafoplegging geboden.^[79] De Hoge Raad volgt het Hof hierin.^[80]

De burgemeester van de gemeente Steenwijkerland handelt niet onredelijk door een Steenwijkse coffeeshop een officiële waarschuwing te geven wegens overtreding van de gedoogvoorwaarden. De omwonenden vonden die maatregelen te licht en sturen aan op sluiting. De Rechtbank Overijssel overweegt dat de Afdeling bestuursrechtspraak het handhavingsbeleid van de burgemeester eerder niet onredelijk heeft geacht.^[81] De handhavingsmatrix in het huidige coffeeshopbeleid wijkt niet af van de handhavingsmatrix waarop die uitspraak zag. De rechtbank ziet daarin aanleiding het beroep ongegrond te verklaren. In de uitspraak komt niet aan de orde hoe die zich verhoudt tot de beginselplicht tot handhaving. In het kader daarvan kan weliswaar een waarschuwingsbeleid worden gevoerd, maar hier gaat het om een waarschuwing bij overtreding van gedoogvoorwaarden en de overtreding (het exploiteren van een coffeeshop) kan door de waarschuwing dan ook niet worden opgeheven.

Opmerkelijk is tot slot het kort geding dat coffeeshop Chip'n Dale B.V. voert tegen de gemeente 's-Hertogenbosch in verband met het bericht van de burgemeester aan Chip'n Dale dat hij de verkoop van softdrugs niet langer gedoogt. Reden daarvoor is het feit dat er een strafrechtelijk onderzoek inzake verdovende middelen loopt dat mede is gericht tegen een personeelslid van Chip'n Dale dat als leidinggevende was bijgeschreven op de exploitatievergunning. Als het kort geding plaatsvindt is het desbetreffende personeelslid inmiddels ontslagen. De bestuurlijke rapportage waarin banden tussen andere verdachten in het drugsonderzoek en Chip'n Dale staan beschreven, vindt de kortgedingrechter "*te vaag*". Hij wijst de vordering toe en veroordeelt de gemeente om "*te gehengen en te gedogen dat Chip'n Dale softdrugs verkoopt onder voorwaarden die golden direct voorafgaand aan vrijdag 24 maart 2017*".^[82]

4.3 Openbare manifestaties

Evenals de twee voorgaande jaren is er ook in deze kroniekperiode weer jurisprudentie over De Buitenkerk. Dit is een organisatie die door een tentenkamp op te richten aandacht wil vragen voor de positie van de zwaksten in de samenleving. Een dergelijk kampement is volgens eerdere jurisprudentie te beschouwen als een betoging in de zin van artikel 9 lid 1 Grondwet. Als daaraan te grote beperkingen worden opgelegd, wordt dit gezien als een verbod op de daarmee beoogde betoging. De burgemeester kan weliswaar beperkingen stellen aan een betoging in deze vorm maar dient daarbij de uitingvorm als zodanig te respecteren. De burgemeester van Den Haag had dat volgens de Afdeling bestuursrechtspraak in een uitspraak die wij in de vorige kroniek al bespraken,^[83] onvoldoende gedaan in zijn nieuwe besluit op bezwaar inzake De Buitenkerk. De Afdeling bestuursrechtspraak droeg hem op een nieuw besluit op bezwaar te nemen en daarbij in acht te nemen dat:

- het slapen in een kampement en de middelen daartoe zijn toegestaan;
- het gebruik van meer dan één tent is toegestaan;
- het aantal betogers in een tent niet wordt beperkt tot drie; en
- een tent niet minimaal twee open zijden dient te hebben.

Ter uitvoering van de opdracht van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de burgemeester bij besluit van 13 oktober 2016 het besluit van 20 juli 2015 gewijzigd waarbij de volgende beperkingen aan het kampement als betoging zijn gesteld:

- de demonstratie begint niet eerder dan 1 november 2016, 12:00 uur en wordt uiterlijk 8 november 2016, 12:00 uur beëindigd;
- de omvang van een eventueel kampement bestaat uit maximaal vijf tenten, met minimaal één volledig open zijde;
- een kampement onder winterse omstandigheden is niet toegestaan;
- tussen 22:00 uur 's avonds en 6:00 uur 's ochtends blijft de omvang van de demonstratie beperkt tot maximaal 30 personen; en
- het gebruik van gastoestellen, gasflessen en andere op brandstof gestookte toestellen is niet toegestaan.

De Afdeling bestuursrechtspraak acht deze beperkingen toelaatbaar en verklaart het beroep tegen het herstelbesluit dan ook ongegrond.^[84]

De organisatie van "Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes" (Pegida) heeft als logo een hakenkruis dat in de prullenbak wordt gegooid. De burgemeester van Den Haag legt Pegida Nederland na een kennisgeving van een te houden demonstratie als voorschrift op dat "*het hakenkruis en daarop gelijkende tekens*" tijdens de demonstratie in geen enkele uitingvorm zichtbaar zijn. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag schorst dit voorschrift. Hij acht dit een beperking die gelet op het bepaalde in artikel 5, lid 3, WOM niet is toegestaan. Op grond

van die bepaling kunnen voorschriften, beperkingen of verboden van de burgemeester geen betrekking hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens.^[85] Ook de burgemeester van Amsterdam heeft na kennisgeving van een demonstratie door Pegida verboden een hakenkruis te tonen. De kantonrechter van de Rechtbank Amsterdam komt in een strafzaak tegen de voorman van Pegida die dit verbod heeft genegeerd tot dezelfde conclusie als zijn Haagse bestuursrechtelijke collega.^[86]

De maatschappelijke discussie over Zwarte Piet leidt ook in deze kroniekperiode nog tot enige jurisprudentie. Het betreft de strafrechtelijke nasleep van de demonstratie bij de landelijke (televisie-)intocht van Sinterklaas op 15 november 2014 in Gouda. De burgemeester verbiedt anti-Zwarte Piet demonstranten te demonstreren op de Markt in Gouda. Zij moeten naar een andere locatie uitwijken. Op de dag van de intocht zijn tientallen personen aangehouden op verdenking van overtreding van artikel 11 WOM. Dit artikel stelt handelen in strijd met, kort gezegd, door de burgemeester aan een demonstratie opgelegde beperkingen strafbaar. In een strafrechtelijke vervolging tegen een van de demonstranten, die zich bij zijn aanhouding heeft verzet, komt de Rechtbank Den Haag tot een opmerkelijke uitkomst. De aanhouding van de persoon in kwestie was volgens haar onrechtmatig. De rechtbank komt tot die conclusie op grond van de volgende redenering. Op grond van artikel 7 WOM kan de burgemeester, kort gezegd, op in dat artikel genoemde gronden een demonstratie beëindigen. In dit geval wordt weliswaar een door de burgemeester aan de demonstratie opgelegde beperking overtreden maar de burgemeester heeft niet voor dit concrete geval beslist dat de demonstratie moest worden beëindigd. De vraag die de rechtbank zich vervolgens stelt is hoe de aanhouding door de politie wegens overtreding van artikel 11 WOM zich verhoudt tot het bepaalde in artikel 7 WOM. Door de aanhouding van een verdachte van overtreding van artikel 11 WOM, wordt immers de facto in ieder geval ten aanzien van de aangehouden persoon ingegrepen in diens fundamentele recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van betoging, aldus de rechtbank. Nu de burgemeester niet aan de hand van concrete omstandigheden heeft beoordeeld of de demonstratie moest worden beëindigd komt de rechtbank tot de conclusie dat door de aanhouding is ingegrepen in het fundamentele recht van de verdachte op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van betoging zonder dat de noodzaak daartoe is beoordeeld. De rechtbank verwijst in dit verband naar EHRM 17 juli 2007, *NJB* 2007/1839.^[87] Het Hof Den Haag volgt de rechtbank niet. In zijn arrest van 6 oktober 2016 oordeelt hij dat voor de aanhouding voldoende rechtmatige grondslag bestond in de verdenking van een op heterdaad ontdekt strafbaar feit, te weten overtreding van een opgelegde beperking die op grond van artikel 11 WOM strafbaar is gesteld. Naar het oordeel van het Hof is met de aanhouding geen inbreuk gemaakt op een fundamenteel recht van de verdachte. Voor de opvatting dat bij een acute dreiging als hier aan de orde was, de aanhouding nog een afweging van de burgemeester zou vergen, biedt het recht volgens het Hof geen steun.^[88]

Amnesty International wil demonstreren bij de Turkse ambassade in Den Haag. Na kennisgeving daarvan aan de burgemeester legt deze op 24 februari 2017 onder meer de beperking op dat de demonstratie dient plaats te vinden op de trottoirband aan de Koningskade ter hoogte van de Turkse ambassade aan de Prinsessengracht. Amnesty International vraagt de voorzieningenrechter bij voorlopige voorziening te bepalen dat de demonstratie op de stoep van de Prinsessengracht voor de Turkse ambassade wordt toegestaan. De burgemeester heeft in zijn besluit artikel 9 WOM als grondslag voor de opgelegde beperking gehanteerd. Die bepaling strekt ertoe te voorkomen dat betogingen, kort gezegd, het functioneren van het Internationaal Gerechtshof, een diplomatieke vertegenwoordiging of een consulaire vertegenwoordiging aantast. Het artikel biedt echter geen basis voor het opleggen van beperkingen vooraf. Wel kan de burgemeester, ter bestrijding van gedragingen die het functioneren van de desbetreffende instellingen aantasten, tijdens een demonstratie aanwijzingen geven. Ter zitting van de voorzieningenrechter stelt de burgemeester dat de beperking is opgelegd op grond van artikel 2 WOM. De voorzieningenrechter verworpt die stelling omdat daar niets van blijkt in het bestreden besluit. Hij oordeelt verder dat niet valt in te zien dat de gewenste demonstratie hinder of overlast veroorzaakt die naar objectieve maatstaven bezien het functioneren van de ambassade aantasten en de demonstratie wordt dan ook zonder de gevraagde beperking toegestaan.

De burgemeester van Eindhoven heeft op 22 december 2015 aan de organisator van een Islamitische conferentie verboden om zeven buitenlandse gastsprekers die conferentie te laten bijwonen. De zeven genoemde personen mogen niet spreken en de aan hen gerichte uitnodigingen voor de conferentie moeten worden ingetrokken. Voor zover de intrekkingen en bevestiging aan de burgemeester daarvan niet tijdig hebben plaatsgevonden, beveelt hij de desbetreffende zeven personen niet te spreken tijdens de conferentie en beveelt hij hun zich niet te bevinden in de moskee waar de conferentie zal worden gehouden en niet in een bepaald gebied daaromheen. De bevelen zijn gebaseerd op artikel 172 lid 2 en 3 en artikel 172a Gemeentewet. Op grond van een belangenafweging heeft de voorzieningenrechter van de Rechtbank Oost-Brabant een verzoek tot schorsing van de hiergenoemde bevelen afgewezen.^[89]

Deze zaak krijgt een vervolg in het beroep tegen het besluit op bezwaar waarbij de bezwaren tegen de desbetreffende bevelen ongegrond zijn verklaard. De rechtbank gaat eerst na of de conferentie onder artikel 6 (de vrijheid van godsdienst) of artikel 9 (het recht tot vergadering en betoging) Grondwet valt en komt tot de conclusie dat het gaat om een uitoefening van het recht op vergadering en betoging. De formele wet op grond waarvan dit recht kan worden beperkt is de WOM. De rechtbank overweegt dat de WOM de burgemeester voor bijeenkomsten op "andere dan openbare plaatsen" uitsluitend de bevoegdheden uit artikel 8 van die wet toekent. Artikel 8 WOM bevat de (repressieve)

bevoegdheid opdracht te geven tot beëindiging en uiteengaan van een vergadering of betoging indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vordert. Volgens de rechtbank staat deze door de wetgever gemaakte keuze voor een uitsluitend repressieve bevoegdheid eraan in de weg dat de burgemeester een aanvullende bevoegdheid tot preventief optreden kan ontleenen aan de artikelen 172 lid 2 en 3 en 172a Gemeentewet. Het beroep slaagt dan ook.^[90]

Een noodbevel van de burgemeester van Veldhoven op grond van artikel 175 Gemeentewet waarbij een conferentie van de Stichting Nederlands Eritrees Platvorm wordt verboden wegens ernstige vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden, houdt echter wel stand bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank Oost-Brabant. De voorzieningenrechter acht daarbij van belang dat de burgemeester zich met het bestreden besluit niet rechtstreeks heeft bemoeid met de inhoud van de conferentie, de onderwerpen die daar zouden worden besproken en met de vraag wie al dan niet tot die conferentie zouden worden toegelaten.^[91] De burgemeester besloot tot dit noodbevel toen bij de locatie waar de conferentie zou worden gehouden al ernstige wanordelijkheden waren ontstaan en de openbare veiligheid door verwachte nieuwe demonstraties en daarmee samenhangende ongeregelde heden niet kon worden gewaarborgd.

Op grond van artikel 2.2 APV Amsterdam 2008 geldt een samenscholingsverbod. De verboden in dat artikel gelden op grond het vierde lid daarvan niet voor betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de WOM. Bij de ontruiming van een kraakpand aan de Amsterdamse Passeerdersgracht hebben krakers onder de noemer "manifestatie" getracht ontruiming door de ME te verhinderen, onder meer door rookbommen te gooien en barricades op te werpen. In een reeks van strafzaken tegen een aantal betrokkenen oordeelt de Hoge Raad dat het Hof niet onbegrijpelijk heeft geoordeeld dat "de samenkomst tot doel had een confrontatie met de ME op te zoeken en de ontruiming (fysiek) te verhinderen". Daarin ligt als oordeel van het Hof besloten dat de samenkomst niet (primair) het karakter had van een gemeenschappelijke meningsuiting, maar was gericht op het beletten van de politie de aankondigde ontruiming door te zetten door middel van de uitoefening van feitelijke dwang. Het Hof heeft volgens de Hoge Raad terecht geoordeeld dat in die omstandigheden geen sprake was van een manifestatie in de zin van de WOM en dat de uitzondering die artikel 2.2 lid 4 APV Amsterdam 2008 voor dergelijke bijeenkomsten maakt, hier niet van toepassing is.^[92]

4.4 Gebiedsverboden

In onze vorige kroniek vermeldden wij al dat een aantal vervolgingen voor overtredingen van door de burgemeester van Amsterdam opgelegde verwijderingsbevelen, spaak liep op gebrek aan kenbaarheid van die bevelen voor de verdachte. Het ging daarbij om gebiedsverboden op de voet van artikel 2.9A APV Amsterdam 2008, die betrekking hebben op door de burgemeester op grond van de APV aangewezen "dealeroverlastgebieden". De Hoge Raad oordeelt dat het Hof terecht heeft geoordeeld dat de verdachte niet met de vereiste opzet heeft gehandeld door zich niet aan het gebiedsverbod te houden. Daartoe is onvoldoende dat aan de verdachte mededelingen zijn gedaan omtrent het voornemen van de politie hem voor te dragen voor een gebiedsverbod, de op politie-ervaring gebaseerde prognose van de uitkomst van zo een voordracht en de wijze waarop een gebiedsverbod zou worden bekendgemaakt (namelijk door publicatie in huis-aan-huis-bladen). Wij merken op dat hier opzet vereist is omdat overtreding van artikel 2.9A APV Amsterdam 2008 niet strafbaar is gesteld in hoofdstuk 6 van de APV zodat de verdachte niet kan worden vervolgd voor (onopzettelijke) overtreding van de APV. Vervolging vindt plaats op grond van het misdrijf van artikel 184 lid 1 Sr: het niet opvolgen van een bevoegd gegeven ambtelijk bevel.^[93] Ook de Afdeling bestuursrechtspraak heeft zich uitgelaten over een verwijderingsbevel ex artikel 2:9A APV Amsterdam 2008. Het feit dat dit wegens herhaalde overtreding werd opgelegd voor de duur van zes maanden acht zij niet in strijd met artikel 172a Gemeentewet dat slechts voorziet in een gebiedsverbod voor de duur van (in eerste instantie) drie maanden.^[94]

In het openbare-orderecht komt het regelmatig voor dat maatregelen worden getroffen tegen degene die slachtoffer is of dreigt te worden van openbare-ordeverstoringen. Zo komt het geregeld voor dat de burgemeester aan iemand wiens huis wordt beschoten een gebiedsverbod oplegt voor die woning en de omgeving daarvan. Dit moet voorkomen dat anderen het slachtoffer worden van de aanwezigheid van de desbetreffende persoon in hun omgeving. De jurisprudentie laat zien dat dergelijke gebiedsverboden of verwijderingsbevelen op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet onder omstandigheden aanvaardbaar worden geacht. Het belang van degene tot wie het bevel zich richt maar die niet zelf de openbare orde verstoort, weegt in zo'n geval wel zwaarder dan wanneer de dreiging van hemzelf uit zou gaan. Ook in deze kroniekperiode zijn er meerdere voorbeelden van dergelijke zaken. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Oost-Brabant volgde niet de stelling van verzoeker dat waarschijnlijk niet hij, maar zijn schoonmoeder het doelwit van de aanslag was noch de suggestie dat de aanvallers het ook op zijn echtgenote gemund konden hebben.^[95] De burgemeester van Assen legt op 1 februari 2017 een gebiedsverbod op aan iemand die op 29 januari 2017 's nachts ruzie heeft gemaakt en een portier zou hebben mishandeld in een horecagelegenheid in Assen. Het gaat om een gebiedsontzegging voor het uitgaansgebied van Assen voor de duur van bijna drie maanden. Artikel 2:77:1 lid 1 van de APV van Assen bevat de bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van een dergelijk verbod aan iemand die openbare orde of veiligheid heeft verstoord. De voorzieningenrechter overweegt dat artikel 172 lid 3 Gemeentewet de wettelijke grondslag vormt voor bevoegdheid van verweerder die in de desbetreffende APV-bepaling is opgenomen. Dit

betekent volgens hem dat de burgemeester slechts een gebiedsverbod op kan leggen als één van de situaties van artikel 172 lid 3 Gemeentewet zich voordoet. Het moet dan gaan om een actuele verstoring van de orde waarbij snel ingegrepen dient te worden, ofwel om een situatie waar een ernstige vrees is ontstaan voor verstoring van de openbare orde door verzoeker, aldus de voorzieningenrechter. De voorzieningenrechter schorst het gebiedsverbod omdat er naar zijn mening geen sprake was van een situatie waarin snel ingegrepen diende te worden nu verzoeker zich op de dag waarop het gebiedsverbod werd opgelegd niet schuldig maakte aan het verstoren van de openbare orde.^[96] Vols en Van Tongeren noemen de opvatting van de voorzieningenrechter dat de bevoegdheid tot het opleggen van het gebiedsverbod is ontleend aan artikel 172 lid 3 Gemeentewet in strijd met de lijn van de Hoge Raad, waarbij zij het oog hebben op HR 11 maart 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB4096.^[97] Wellicht heeft de voorzieningenrechter willen aansluiten bij de gekunstelde constructie van de Hoge Raad in zijn arrest van 10 december 2013, waarin een *mandaatsbesluit* van de burgemeester voor het geven van een verwijderingsbevel op grond van de APV werd beschouwd als een bevel ingevolge artikel 172 lid 3 Gemeentewet in de omstandigheden die in het desbetreffende APV stonden omschreven. Uit de uitspraak blijkt echter niet welke redenering aan het oordeel over de bevoegdheid van de burgemeester ten grondslag ligt.^[98] Tot slot noemen wij nog een zeldzaam voorbeeld van een gebiedsverbod dat in verband met de gespannen situatie op camping Fort Oranje is opgelegd door de voorzitter van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Diens bevoegdheid is ontleend aan artikel 172 Gemeentewet in samenhang met artikel 39 Wet veiligheidsregio's. Op grond van laatstgenoemd artikel gaan de daarin genoemde bevoegdheden van de burgemeester over op de voorzitter van de veiligheidsregio's in geval van een brand of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Ten tijde van de sluiting van camping Fort Oranje was opgeschaald naar fase 4 van de GRIP.^[99]

4.5 Overig

Vuurwerkbesluit Hilversum

In deze kroniekperiode kwam de ontknoping van het veelbesproken Hilversumse vuurwerkverbod. Bij besluit van 27 oktober 2014 had B&W een gebied in het centrum van Hilversum aangewezen waar het, kort gezegd, verboden was om vuurwerk af te steken. In 2014 werd dit aanwijzingsbesluit geschorst door de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland. De voorzieningenrechter meende dat artikel 2.7.3 lid 1 APV Hilversum, dat een dergelijk aanwijzingsbesluit mogelijk maakt, de bevoegdheid tot aanwijzing van het gebied ten onrechte aan B&W toekende. Het ging immers om een besluit in het belang van de openbare orde op basis van een bepaling die is geplaatst in het openbare-ordehoofdstuk van de APV. De Rechtbank Midden-Nederland dacht hier anders over dan haar voorzieningenrechter en oordeelde dat de bevoegdheid terecht aan het college was toebedeeld. De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak wees vervolgens het verzoek tot schorsing af. De Afdeling bestuursrechtspraak verklaart het hoger beroep van de betrokken vuurwerkhandelaren ongegrond. Zij overweegt dat met het aanwijzingsbesluit geen invulling wordt gegeven aan het begrip "handhaving van de openbare orde" als bedoeld in artikel 172 lid 1 Gemeentewet, ten aanzien waarvan de burgemeester expliciet bevoegd is. Onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis overweegt zij dat daaronder het "feitelijk herstellen en bewaren" van de openbare orde moet worden verstaan. Die situatie doet zich niet voor in artikel 2.7.3 lid 1 APV Hilversum, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak. Zij vervolgt:

"Op grond van voormeld artikel kan een vorm van nadere regelgeving op het terrein van de openbare orde worden vastgesteld. De bevoegdheid daartoe kan (ook) aan het College worden toebedeeld. Deze situatie verschilt van de situatie in het door [appellante A] en anderen genoemde arrest van de Hoge Raad van 11 oktober 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS:9224, waarin een opgelegde verblijfsontzetting aan één bepaalde persoon de feitelijke handhaving van de openbare orde betrof, ten aanzien waarvan slechts de burgemeester belast is en niet het college."^[100]

Gelet op het feit dat de burgemeester wel bijvoorbeeld een dealeroverlastgebied mag aanwijzen op grond van de APV (zie de Afdelingsuitspraak ter zake die hiervoor werd genoemd) en het gebruik van "(ook)" in het hiervoor gegeven citaat, is de Afdeling kennelijk van opvatting dat deze vorm van wat zij aanmerkt als "nadere regelgeving" zowel aan het college als de burgemeester kan worden opgedragen.

De burgemeester van Haarlemmermeer heeft op 20 januari 2017 een aanwijzingsbesluit genomen als bedoeld in artikel 2:1G lid 1 APV Haarlemmermeer 2017. Binnen een op grond van die bepaling aangewezen gebied is het verboden om taxidiensten aan te bieden met uitzondering van taxidiensten die vanuit de taxi worden aangeboden. Met dit besluit is beoogd een einde te maken aan de ernstige overlast die zogenoemde taxironseleers op de luchthaven veroorzaakten. De voorzieningenrechter acht de APV-bepaling waarop het aanwijzingsbesluit is gebaseerd verbindend en het aanwijzingsbesluit zelf gerechtvaardigd in verband met de gebleken verstoringen van de openbare orde.^[101] Overtreding van het aanwijzingsbesluit kan ertoe leiden dat de betrokkene een verblijfsverbod wordt opgelegd. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Haarlem achtte een dergelijke verblijfsontzetting van een maand redelijk en evenredig.^[102]

De burgemeester van Amsterdam wees op grond van artikel 2.17A APV Amsterdam 2008 een gebied aan waarin, kort gezegd, het gebruik van de bierfiets verboden werd. De bierfiets wordt wel als een symbool voor de toeristische

verloedering van de Amsterdamse binnenstad beschouwd. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam schorste echter het aanwijzingsbesluit omdat hij van oordeel was dat de burgemeester ten onrechte verkeersaspecten aan het aanwijzingsbesluit ten grondslag had gelegd. Daarmee was hij volgens de voorzieningenrechter buiten het terrein van de openbare orde getreden.^[103] Bij het ter perse gaan van dit blad heeft een gewijzigd aanwijzingsbesluit inmiddels de rechterlijke toets doorstaan.^[104] De zaak spitst zich toe op de vraag of dat besluit in strijd is met een hogere wettelijke regeling, de Wvw. De rechtbank oordeelt dat voor zover de motieven zijn gelegen in de openbare orde, 'verweerder' (lees: de raad) de bevoegdheid heeft op grond van de artikelen 149 en 121 Gemeentewet dit verbod vast te leggen in de APV. Voor zover aan de bepaling mede verkeersmotieven ten grondslag zijn gelegd, waaronder verkeershinder en verkeersonveilige situaties, vormt de bepaling met het oog op art. 2A WVV naar het oordeel van de rechtbank een aanvulling die niet strijdig is met de WVV. Eisers stellen dat de bevoegdheid tot het nemen van een aanwijzingsbesluit in de APV ten onrechte aan de burgemeester in plaats van aan het college is toebedeeld. De rechtbank overweegt echter dat nu de gemeenteraad de norm mag vaststellen, hij ook verweerder mag aanwijzen als het bevoegde orgaan om de norm nader uit te werken. Deze aanwijzing past ook binnen de reikwijdte van de verantwoordelijkheid die verweerder heeft om te toe zien op de naleving van regels ten aanzien van de openbare orde.

Pogingen een woning te sluiten op grond van artikel 174a Gemeentewet hebben de neiging bij de rechter onderuit te gaan. Vanwege de strenge eisen die de rechtspraak daaraan onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis stelt, komt het maar zelden voor dat een dergelijk besluit stand houdt.^[105] De burgemeester van Echt-Susteren haalt in twee instanties bakzeil bij de rechter in een zaak over zijn besluit de woning van de president van de motorbende Bandidos te sluiten nadat onbekenden een explosief naar de woning hebben gegooid. Het gooien van een explosief is uiteraard geen "gedraging in de woning" als bedoeld in artikel 174a lid 1 Gemeentewet waardoor de openbare orde rond de woning wordt verstoord. De stelling van de burgemeester dat het bewonen van de woning door de president van een chapter van Bandidos als een zodanige gedraging moet worden aangemerkt, wordt door de Afdeling bestuursrechtspraak verworpen.^[106]

In deze kroniekperiode is er ook weer openbare-ordejurisprudentie over valse honden. De Tibetaanse Mastiff Luna bijt de buurvrouw die als gevolg van complicaties na behandeling van de wond enige tijd in het ziekenhuis moet verblijven en een paar weken later bijt hij een hond dood. De burgemeester van Nunspeet beveelt op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet ter voorkoming van het ontstaan van (verdere) versterking van de openbare orde herplaatsing van de hond elders. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Arnhem is echter (zeer) coulant en bepaalt dat de burgemeester Luna (onder door de voorzieningenrechter geformuleerde voorwaarden) aan verzoekers teruggeeft.^[107]

5. Literatuur

5.1 Orde in de openbare orde

In het afgelopen kroniekjaar verscheen het lijvige rapport 'Orde in de openbare orde' met de resultaten van het onderzoek van de Universiteit Utrecht en de Radboud Universiteit naar de mogelijkheden om de overzichtelijkheid en toepasbaarheid van het openbare-orderecht te verbeteren.^[108] De onderzoekers hebben drie onderzoeksthema's onder de loep genomen: de openbare-ordebevoegdheden zelf, de drager(s) van de bevoegdheden en de juridische inbedding daarvan.

Met betrekking tot de openbare-ordebevoegdheden zelf concluderen de onderzoekers dat steeds verder uiteenlopende bevoegdheden worden geïntroduceerd, waarbij aan de kortdurende overheidsinterventies ten aanzien acute bedreigingen van de openbare orde steeds meer langlopende maatregelen worden toegevoegd. In de praktijk wordt hierbij als knelpunt ervaren dat dit type maatregelen zware eisen stelt aan de motivering en dossiervorming. Een ander knelpunt is dat door de toename aan verschillende bevoegdheden de inzichtelijkheid van het stelsel van burgemeesterbevoegdheden onder druk kan komen te staan. Evenmin is bevorderlijk voor de overzichtelijkheid dat verschillende organen over bevoegdheden beschikken die strikt genomen niet hetzelfde zijn maar wel een soortgelijk effect sorteren (bijvoorbeeld gebiedsverboden van burgemeester of officier van justitie). Verder wordt de overzichtelijkheid van het stelsel beperkt doordat eenzelfde orgaan op basis van verschillende wettelijke grondslagen (bijvoorbeeld Gemeentewet en APV) vergelijkbare maar vaak net iets andere bevoegdheden kan uitoefenen. Andere bevindingen van de onderzoekers zijn dat verschillende bevoegdheden nagenoeg ongebruikt blijven (bestuurlijke ophouding, begeleidingsplicht 12-minners); dat er steeds meer bevoegdheden tot stand komen waarbij handhaving van de openbare orde niet (of niet uitsluitend) het criterium is om de wettelijke bevoegdheden te activeren en dat de veel wetteksten niet (meer) aansluiten bij de huidige stand van zaken van de jurisprudentie of bij de praktijk.

Met betrekking tot het deelonderzoek over de dragers van de bevoegdheden wordt geconcludeerd dat recente rechtspraak de verhouding tussen de burgemeester en het college heeft vertroebeld. Nadere afbakening zou hier nuttig kunnen zijn, waarbij de onderzoekers aantekenen dat enige vaagheid zal blijven bestaan vanwege het inherent vage begrip 'openbare orde'. De wetgever zou die vaagheid zo veel mogelijk kunnen beperken door de term 'openbare orde' te concretiseren, bijvoorbeeld door het begrip 'onmiddellijke ordehandhaving'. Ook kan de wetgever ervoor kiezen om het vage gebied van de

openbare orde geheel en uitsluitend bij de burgemeester te beleggen. Een andere optie is dat aan de raad wordt overgelaten hoe de bevoegdheidsverdeling lokaal moet worden geregeld.

Met betrekking tot de juridische inbedding van de openbare-ordebevoegdheden concluderen de onderzoekers dat iedere vorm van harmonisatie aanloopt tegen het vage begrip 'openbare orde'. Harmonisatie wordt ook bemoeilijkt doordat door toepassing van openbare-ordebevoegdheden grondrechten kunnen worden beperkt. De voorwaarden waaronder dat is toegestaan, zijn zo divers dat de afzonderlijke wettelijke regelingen van deze bevoegdheden altijd een zekere mate van niet harmoniseerbaar detail zullen hebben. De onderzoekers geven verder aan dat de wetgever ervoor kan kiezen slechts de klassieke openbare-ordebevoegdheden te herstructureren, maar zij vragen zich af of de onoverzichtelijkheid juist op dit rechtsgebied zo groot is dat dit noodzakelijk is. Bij herstructurering zal volgens hen in ieder geval meer aandacht moeten worden besteed aan de vraag welk orgaan in welke omstandigheden over welke bevoegdheden zou moeten beschikken. Ook het veranderende burgemeestersambt zou erbij betrokken moeten worden. Met de voortdurende uitbreiding van zijn bevoegdheden loopt de burgemeester het risico niet langer met een zekere (politieke) onafhankelijkheid om te kunnen gaan met zijn bevoegdheden. Verder zou het de overzichtelijkheid dienen als de wetteksten worden aangepast aan de huidige stand van de jurisprudentie of praktijk. Vooral bij de bevelsbevoegdheden en de noodverordeningbevoegdheid zou aangegeven moeten worden in hoeverre het beperken van grondrechten is toegestaan.

5.2 Dissertaties

In juni 2017 promoveerde Van Rooij op het proefschrift 'Orde in het semipublieke domein: Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief'.^[109] Het promotieonderzoek heeft betrekking op de verschillende juridische instrumenten die particulieren tot hun beschikking hebben voor orderegulering. Voorbeelden die in het onderzoek aan de orde komen zijn horecagelegenheden, winkels, openbaar vervoer, en voetbalwedstrijden. Plaatsen die publiek toegankelijk zijn, maar die worden beheerd door particulieren. Om de doelmatigheid van het particuliere veiligheidsbeleid te vergroten werken de particulieren samen met de overheid. Niet alleen de juridische instrumenten worden in het boek behandeld, het boek bevat ook een analyse van de toepasselijkheid van grondrechten, de beschikbaarheid van adequate rechtsbescherming en de juridische toelaatbaarheid van samenwerking tussen de overheid en de particuliere beheerders.

5.3 Overige literatuur

Het afgelopen kroniekjaar verscheen het boek *De aanpak van malafide pandeigenaren & de handhaving van de Woningwet*^[110] van Vols, Hof en Brouwer. Het boek heeft betrekking op de nieuwe handhavingsbevoegdheden die gemeentebesturen op grond van de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet hebben en hoe die in de praktijk worden toegepast. De wet biedt gemeentebesturen meer mogelijkheden om overtredingen door huisjesmelkers en andere malafide pandeigenaren van de Woningwet tegen te gaan. De wet voorziet onder meer in een uitbreiding van de zorgplicht uit artikel 1a Woningwet, een herziening van de sluitingsbevoegdheid, de introductie van een bestuurlijke boete en een bevoegdheid tot beheerovername. Het boek laat zien dat de wet een positief effect heeft gehad op de handhaafbaarheid van de Woningwet en de aanpak van malafide pandeigenaren en dat er tegelijkertijd nog voldoende juridische en bestuurlijke horden te nemen zijn.

In *Ars Aequi* brengen Van Rooij, Bijlsma, Schilder en Smeehuijzen^[111] in kaart welke mogelijkheden het privaatrecht, het bestuursrecht en het strafrecht bieden om voetbalgeweld te bestrijden. Zowel publieke als private partijen spannen zich in om voetbalgeweld te bestrijden. De auteurs wijzen erop dat de verschillende instrumenten niet op zichzelf staan, maar dat publieke en private partijen samenwerken. Zij onderkennen dat samenwerking doelmatig kan zijn, maar maken daar vanuit juridisch perspectief enkele kritische kanttekeningen bij.

In *De Gemeentestem* verscheen het artikel 'Het sluiten van woningen op basis van de Opiumwet: ordemaatregel of straf?' van Peters.^[112] De auteur gaat in deze bijdrage na welke grenzen de Afdeling bestuursrechtspraak hanteert bij de beoordeling van de toepassing van artikel 13b Opiumwet en of daarbij recht wordt gedaan aan de bedoelingen van de wetgever. Naar zijn mening wijkt de praktijk van sluitingen op basis van artikel 13b Opiumwet af van de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever. Die zag de bevoegdheid als sluitstuk van het coffeeshopgedoogbeleid: voorkomen moet worden dat gedoogde coffeeshops te veel concurrentie ondervinden van niet-gedoogde verkooppunten. De wetgever had niet voor ogen met de sluitingsbevoegdheid het drugsbezit en -gebruik aan te pakken omdat dit een strafrechtelijke benadering vraagt. De bevoegdheid tot sluiting van woningen wordt regelmatig toegepast, ook als er niet of nauwelijks sprake is van overlast voor de omgeving of van concurrentie voor de gedoogde coffeeshops. De indruk van de auteur is dat de sluitingsbevoegdheid vaak wordt ingezet om drugsbezit en -gebruik aan te pakken. Zijn indruk is ook dat de Afdeling bestuursrechtspraak tot eind 2016 relatief weinig oog heeft gehad voor de discrepantie tussen de praktijk en de bedoeling van de wetgever. De auteur ziet in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 26 oktober 2016 (zie paragraaf 4.2 van deze kroniek) echter ook aanwijzingen voor een meer indringende toetsing.

In het artikel 'Wanordelijkheden als argument om demonstraties en vergaderingen te verbieden'^[113] in *Ars Aequi* gaat Roorda na of de burgemeester een demonstratie of een vergadering mag verbieden vanwege (dreigende) wanordelijkheden. Roorda gaat ook in op de vraag hoe het zit als niet de demonstranten zelf, maar anderen dan de demonstranten de wanordelijkheden veroorzaken. Gelet op de letterlijke tekst van de Wet openbare manifestaties lijkt de

conclusie te zijn dat zodra er (te verwachten) wanordelijkheden zijn, de burgemeester beperkend kan optreden. Deze conclusie is volgens de auteur echter te kort door de bocht.

In het afgelopen kroniekjaar verscheen in De Gemeentestem verder een tweeluik van Tuk en De Jong over de publiekrechtelijke aanpak van bijtincidenten met honden.^[114] De auteurs analyseren de (on)mogelijkheden om op basis van het huidige publiekrecht efficiënte maatregelen te nemen tegen de eigenaar en/of tegen zijn gevaarlijke of hinderlijke hond als sprake is van bijtincidenten. In deel I bespreken de auteurs de overheidsinstanties (politie, OM, college van b&w/burgemeester) die betrokken zijn bij de aanpak van (ernstige) bijtincidenten en de wijze waarop zij optreden na een melding. Tevens beschrijven zij in dit deel het bestuursrechtelijke kader: de Wet dieren en aanverwante regelgeving, autonome regelgeving (APV) en de Gemeentewet (lichte bevelsbevoegdheid ex artikel 172 lid 3 Gemeentewet). Deel II heeft betrekking op de strafrechtelijke aanpak en de verschillen tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden. Tuk en De Jong concluderen dat het strafrecht alleen wordt ingezet bij ernstige bijtincidenten en dat de straffen en maatregelen een relatief beperkte tijdsduur kennen. Het strafrecht biedt mogelijkheden om repressief op te treden. Het bestuursrecht heeft primair een meer ordenende functie en biedt mogelijkheden tot preventief optreden. In de bestuursrechtelijke aanpak valt volgens de auteurs nog de nodige winst te behalen. Zij pleiten voor aanvulling van de landelijke regelgeving, zodat een uniform landelijk beleid voor gevaarlijke honden tot stand komt, dat helderheid schept voor hondeneigenaren en handhavers.

6. Slot

De hier besproken kroniekperiode geeft weer een keur aan interessante zaken op het gebied van de openbare orde te zien. De burgemeester heeft in het afgelopen decennium steeds meer bevoegdheden toebedeeld gekregen ter handhaving van de openbare orde en ook ter uitvoering van taken die de grenzen van het openbare-orderecht striktgenomen te buiten gaan, zoals artikel 13b Opiumwet. Die ontwikkeling zet zich voort met bijvoorbeeld de Wet aanpak woonoverlast die inmiddels van kracht is. De maatschappelijke vraag naar een effectief eenhoofd gezag lijkt eerder toe dan af te nemen en de druk op de burgemeester wordt er dan ook niet minder op. De *Hilversumse vuurwerkzaak* laat zien dat ook het college bevoegdheden op het gebied van de openbare orde toebedeeld kan krijgen. Het “feitelijk herstellen en bewaren van de openbare orde” blijft echter het exclusieve domein van de burgemeester. Het is te hopen dat het nieuwe kabinet oog heeft voor het feit dat ter uitvoering van deze taak voldoende instrumenten en middelen beschikbaar moeten worden gesteld, zeker nu de burgemeester steeds meer een van de hoofdrolspelers bij de bestrijding van de georganiseerde (drugs)misdaad is geworden.

Voetnoten

[1]

Auteurs zijn beiden advocaat bij Kennedy Van der Laan. Jan van der Grinten is daarnaast gastdocent aan de Universiteit Leiden.

[2]

33 885.

[3]

Wetsvoorstel 32 211.

[4]

Zie uitgebreider onze vorige kroniek: A.E.M. van den Berg & J.H.A. van der Grinten, ‘Kroniek openbare-orderecht 2016’, *Gst.* 2016/152.

[5]

[Kamerstukken I 2016/17, 33885, C.](#)

[6]

NRC Handelsblad, ‘Kabinet herintroduceert pooierverbod’, 8 oktober 2017.

[7]

Het regeerakkoord is te vinden op www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/regeerakkoord20172021.pdf.

[8]

Regeerakkoord, p. 4: “*Er komt een pooierverbod, in aanvulling op de mogelijkheden die artikel 273f Sr biedt voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de prostitutie. Wie betrokken is bij onvergunde bedrijfsmatige seksuele dienstverlening en daar financieel voordeel uithaalt, wordt strafbaar.*”

[9]

[Kamerstukken II 2015/16, 33885, 10.](#)

[10]

Stb. 2017, 113.

[11]

A.E. Schilder, 'De Wet aanpak woonoverlast – een hamerstuk?', *Gst.* 2017/88.

[12]

Zie uitgebreider onze vorige kroniek: A.E.M. van den Berg & J.H.A. van der Grinten, 'Kroniek openbare-orderecht 2016', *Gst.* 2016/152.

[13]

[Kamerstukken II 2015/16, 34007, 16.](#)

[14]

[Kamerstukken II 2016/17, 34007, 17.](#)

[15]

[Kamerstukken II 2014/15, 34165, 1.](#)

[16]

Inmiddels zet Bergkamp de verdediging van het wetsvoorstel alleen voort ([Kamerstukken II 2014/15, 34165, 4](#)).

[17]

[Kamerstukken II 2014/15, 34165, 3](#), p. 4 en 7.

[18]

Regeerakkoord, p. 5.

[19]

Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, 17 februari 2014, kenmerk: 484690, p. 1. Zie uitgebreider onze kroniek Openbare-orderecht 2013/2014 (*Gst.* 2014/82).

[20]

[Kamerstukken II 2016/17, 34165, 5.](#)

[21]

A.E.M. van den Berg & J.H.A. van der Grinten, *NJB* 2016/2063.

[22]

S.F.J. Smeets & J.T.E. Vis, *NJB* 2017/8, p. 525-526.

[23]

A.E.M. van den Berg & J.H.A. van der Grinten, *NJB* 2017/8, p. 526.

[24]

Overzicht van stemmingen in de Tweede Kamer, www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34165_initiatiefvoorstel_bergkamp.

[25]

SP, D66, PvdA, PvdD, GroenLinks, Van Vliet, Bontes/Van Klaveren, Houwers, Klein, 50PLUS, Kuzu/Öztürk en Monasch.

[26]

SGP, VVD, CDA, ChristenUnie en PVV.

[27]

[Kamerstukken I 2016/17, 34165, B.](#)

[28]

[Kamerstukken II 2016/17, 34763, 1.](#)

[29]

[Kamerstukken II 2016/17, 34763, 3](#), p. 1-2.

[30]

[Kamerstukken II 2016/17, 34763, 4](#), p. 2.

[31]

[Kamerstukken II 2016/17, 34763, 4](#), p. 2-3.

[32]

www.slachtofferhulp.nl/Actueel/2017/Onderzoek-naar-juridische-mogelijkheden-woonverbod.

[33]

De Stentor, 'Reclassering zet vraagtekens bij woonverbod voor moordenaars', 25 juli 2017.

[34]

Brief van 1 september 2017, kenmerk 2108649.

[35]

Het stenografisch verslag hiervan is te vinden op www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2017D25231.

[36]

J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Noodbevel Weert: vrijheidsontneming niet toegestaan', www.openbareorde.nl.

[37]

NOS, 'Geen andere keus' dan huisarrest voor asielzoekers Weert', 27 december 2016.

[38]

Binnenlands Bestuur, 'Burgemeester Heijmans: 'Niet om hete brei heendraaien'', 11 februari 2017.

[39]

www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@99507/vervolgt-noodbevel.

[40]

De Volkskrant, 'Burgemeester Weert wil OM dwingen zes criminele asielzoekers te vervolgen', 29 juni 2017.

[41]

Trouw, 'Sint-Maarten en Nederland botsen over inzet mariniers', 18 september 2017.

[42]

Trouw, 'Commandant: kritiek op gedrag mariniers St. Maarten is 'klinkklare onzin'', 18 september 2017.

[43]

NOS, 'Reconstructie Rotterdam: zelfs agenten moesten dekking zoeken', 14 maart 2017.

[44]

NRC Handelsblad, 'Turkse minister voor Familiezaken tegengehouden in Rotterdam', 11 maart 2017.

[45]

Zie de brief d.d. 10 april 2017 van de minister-president aan de Tweede Kamer, kenmerk STPS5HHCFWEY-7-88383.

[46]

Rapport 'Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016, gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl.

[47]

'Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016', p. 47.

[48]

Pro Facto, 'Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur', uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, september 2017, gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl.

[49]

'Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur', p. 9.

[50]

NOS, 'Kritiek op oud-burgemeester Verver van Schiedam terecht', 12 juli 2017, <www.nos.nl>.

[51]

Rb. Midden-Nederland 12 juli 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3456.

[52]

ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, *JOM* 2016/1076, OGR-Updates.nl 2016-0213, m.nt. Tycho Lam, *JOM* 2016/1093, *JB* 2016/235, m.nt. L.J.M. Timmermans, *JM* 2017/3, m.nt. E.J.H. Plambeck, *JOM* 2017/198, *JG* 2017/18, m.nt. mr. L.M. Bruijn en prof. mr. dr. M. Vols, *JIN* 2017/42, m.nt. L.J.M. Timmermans, *Omgevingsvergunning in de praktijk* 2016/7371, *ABkort* 2016/408, *BA* 2016/290, *AB* 2016/447, *NJB* 2016/2329, *Gst.* 2017/37, *M en R* 2017/64.

[53]

Zie bijvoorbeeld Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 18 augustus 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:5263, in welke zaak een zwakbegaafde zorgbehoevende man uit zijn woning dreigde te worden gezet, welk besluit door de voorzieningenrechter werd geschorst onder uitdrukkelijke verwijzing naar de hiervoor genoemde Afdelingsuitspraak. Zie voor een ander voorbeeld: Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 3 januari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:5, waarin de aangevoerde omstandigheden geen reden waren voor schorsing.

[54]

Rb. Midden-Nederland (vzr.) 22 mei 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2559.

[55]

ABRvS 30 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1728.

[56]

Rb. Limburg (vzr.) 8 augustus 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:7729. Zie ook Rb. Oost-Brabant (vzr.) 27 juli 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:4010, waarin het besluit werd geschorst in verband met een geplande logeerpartij van de elfjarige dochter van eiser.

[57]

Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3167, ABRvS 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:374, ABRvS 10 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:634, en Rb. Noord-Nederland (vzr.) 19 april 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:1469.

[58]

Zie bijvoorbeeld Rb. Oost-Brabant (vzr.) 31 oktober 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5961 en Rb. Oost-Brabant 14 februari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:724.

[59]

Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2388.

[60]

Rb. Limburg (vzr.) 29 maart 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:2855.

[61]

ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:252.

[62]

Zie ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1362.

[63]

Zie ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:978, ECLI:NL:RVS:2017:979.

[64]

Zie ABRvS 22 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1329.

[65]

Zie Rb. Oost-Brabant 10 mei 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:2617.

[66]

Zie Rb. Oost-Brabant (vzr.) 13 oktober 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5665.

[67]

Zie Rb. Oost-Brabant 9 mei 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:2476.

[68]

Zie Rb. Midden-Nederland (vzr.) 22 mei 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2557.

[69]

Rb. Midden-Nederland 22 juni 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3108.

[70]

Rb. Limburg (vzr.) 29 maart 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:2853.

[71]

Rb. Midden-Nederland (vzr.) 22 mei 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2559.

[72]

Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 5 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7633.

[73]

Rb. Oost-Brabant 13 oktober 2016, ECLI:NL:BOBR:2016:5667.

[74]

ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:993; zie ook het vervolg op deze zaak: Rb. Oost-Brabant (vzr.) 17 juli 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:3819.

[75]

Rb. Oost-Brabant 11 mei 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:2659.

[76]

Rb. Overijssel 12 mei 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:1979.

[77]

A.E.M. van den Berg & J.H.A. van der Grinten, 'Kroniek openbare-orderecht 2016', *Gst.* 2016/152.

[78]

Vindplaats onbekend, parketnummers 18-630702-10 en 18-830184-14.

[\[79\]](#)

Hof Arnhem-Leeuwarden 9 september 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:6566.

[\[80\]](#)

HR 13 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1075.

[\[81\]](#)

Zie ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3784.

[\[82\]](#)

Rb. Oost-Brabant (vzr.) 23 mei 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:2815.

[\[83\]](#)

ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2521.

[\[84\]](#)

ABRvS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2348.

[\[85\]](#)

Rb. Den Haag (vzr.) 7 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:12148.

[\[86\]](#)

Rb. Amsterdam 8 december 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:8060.

[\[87\]](#)

Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985.

[\[88\]](#)

Hof Den Haag 11 juli 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2030.

[\[89\]](#)

Rb. Oost-Brabant (vzr.) 23 december 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:7607.

[\[90\]](#)

Rb. Oost-Brabant 30 januari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:415.

[\[91\]](#)

Rb. Oost-Brabant (vzr.) 14 april 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:2241.

[\[92\]](#)

Het gaat om een reeks op dezelfde dag gewezen arresten. Zie onder meer HR 11 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:665.

[\[93\]](#)

HR 6 december 2016 ECLI:NL:HR:2016:2766. Zie ook: Hof Amsterdam 25 april 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1735 en ECLI:NL:GHAMS:2017:1736.

[\[94\]](#)

ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:903.

[\[95\]](#)

Rb. Oost-Brabant (vzr.) 14 april 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:2161.

[\[96\]](#)

Rb. Noord-Nederland (vzr.) 22 februari 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:620.

[\[97\]](#)

Annotatie in *JG* 2017/26.

[\[98\]](#)

HR 10 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:1742.

[\[99\]](#)

GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure. De GRIP-regeling voorziet in landelijke richtlijnen voor opschaling bij incidenten naarmate de reikwijdte daarvan groter is.

[\[100\]](#)

ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3342.

[\[101\]](#)

Rb. Noord-Holland (vzr.) 7 februari 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:924.

[\[102\]](#)

Rb. Noord-Holland (vzr.) 16 juni 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:5040.

[\[103\]](#)

Rb. Amsterdam (vzr.) 6 december 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:7976.

[\[104\]](#)

Rb. Amsterdam 31 oktober 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:7934.

[\[105\]](#)

Zie bijvoorbeeld ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:DO5718.

[\[106\]](#)

ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:923.

[\[107\]](#)

Rb. Gelderland (vzr.) 30 maart 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:1723.

[\[108\]](#)

M.A.D.W. de Jong e.a., 'Orde in de openbare orde', Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen, 2017.

[\[109\]](#)

A.E. van Rooij, *Orde in het semipublieke domein: Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017.

[\[110\]](#)

M. Vols, J.P. Hof & J.G. Brouwer, *De aanpak van malafide pandeigenaren & de handhaving van de Woningwet*, Boom juridisch 2017.

[\[111\]](#)

A.E. van Rooij, J. Bijlsma, A.E. Schilder & J.L. Smeehuijzen, 'Bestrijding van voetbalgeweld. De civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak van voetbalgeweld geïntegreerd beschouwd', *Ars Aequi* 2016, p. 809-819.

[\[112\]](#)

Th. Peters, 'Het sluiten van woningen op basis van de Opiumwet: ordemaatregel of straf?', *Gst.* 2017/122.

[\[113\]](#)

B. Roorda, *AA* 2017, afl. 9, p. 699-705.

[\[114\]](#)

M.I. Tuk & M.A.D.W. de Jong, 'Over honden en brokken: de publiekrechtelijke aanpak van bijtincidenten (deel I)', *Gst.* 2017/79 en 'Over honden en brokken: de publiekrechtelijke aanpak van bijtincidenten (deel II)', *Gst.* 2017/89.