

Kroniek openbare-orderecht 2018

Mr. A.E.M. van den Berg & mr. J.H.A. van der Grinten, datum 20-11-2018

Datum

20-11-2018

Auteur

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

Auteursprofiel

[A.E.M. van den Berg](#)

mr. J.H.A. van der Grinten

Folio weergave

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

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

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

1. Inleiding

In deze kroniek bespreken wij de ontwikkelingen op het gebied van de openbare orde tussen november 2017 (toen onze vorige kroniek^[2] verscheen) en oktober 2018.^[3] 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

In onze vorige kroniek meldden wij dat er een novelle Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche aanhangig is bij de Eerste Kamer.^[4] Met de novelle werd gepoogd tegemoet te komen aan de bezwaren die de Eerste Kamer had tegen het oorspronkelijke wetsvoorstel.^[5] Wij merkten vorig jaar op dat de Eerste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie voorlopig verslag had uitgebracht^[6] en dat het wachten was op de memorie van antwoord. Inmiddels is bekend dat die er niet gaat komen. In een brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer van 15 mei 2018 meldt de Minister van Justitie en Veiligheid dat een memorie van antwoord zal uitblijven.^[7] Hij geeft aan dat de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan een wetsvoorstel werkt dat gebaseerd is op het oorspronkelijke wetsvoorstel en de novelle en is aangepast en aangevuld teneinde uitvoering te geven aan het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'.^[8] In het regeerakkoord staat hierover:

"Om ongewenste verplaatsingen van prostitutie naar minder zichtbare delen van de sector te voorkomen, worden alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening, waaronder ook escort en zelfstandig werkende prostituees, vergunningplichtig."

Op het moment van het schrijven van deze kroniek is het nieuwe wetsvoorstel nog niet ingediend bij de Tweede Kamer. De minister verwacht dat dit nog dit jaar zal gebeuren.

2.2 Wetsvoorstel herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen

Het beoogde algehele vergunningsstelsel van het hiervoor onder 2.1 genoemde, nog in te dienen wetsvoorstel, vormt ook het aanknopingspunt voor de herintroductie van een pooierverbod bij illegale prostitutie.^[9] Het verbod is vervat in het wetsvoorstel Herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen,^[10] waarbij een nieuw artikel 206a Strafrecht wordt voorgesteld. De bepaling stelt het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie strafbaar en dient als aanvulling op de bestaande mogelijkheden om seksuele uitbuiting strafrechtelijk aan te pakken (ex artikel 273f Sr). Het wetsvoorstel is in mei en juni 2018 opengesteld voor (internet)consultatie.^[11]

Achtergrond van het beoogde verbod is volgens de conceptmemorie van toelichting dat de de prostitutiebranche kwetsbaar is voor misstanden, zoals dwang, onveilige seks en onhygiënische werkruimten. Prostituees die in de niet vergunde branche werkzaam zijn, worden vaak op enige wijze gefaciliteerd bij de uitoefening van hun activiteiten door personen die hier

financieel voordeel uit halen. Dit kunnen bijvoorbeeld eigenaren van panden, kamerverhuurders, horeca-exploitanten, personen die optreden als beschermer of geldbewaarder, bodyguards, snorders, loopjongens of boekhouders zijn. Omdat het kabinet van mening is dat betrokkenheid bij illegale prostitutie niet mag lonen, wordt het pooiervod voorgesteld.

2.3 Wet regulering voor- en achterdeur van coffeeshops

Zoals viel te verwachten,^[12] is het initiatiefwetsvoorstel Wet regulering voor- en achterdeur van coffeeshops^[13] – een wijziging van de Opiumwet om een einde te 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^[14] – door de initiatiefnemer aangehouden.^[15] De behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer ligt nu stil. Aanleiding voor de aanhouding is de aankondiging in het regeerakkoord^[16] om uniforme experimenten met het gedoogd telen van wiet voor recreatief gebruik mogelijk te maken. Inmiddels is hiervoor een wetsvoorstel ingediend. Wij bespreken dat hieronder.

2.4 Wet experiment gesloten coffeeshopketen

Doel van de experimenten met het gedoogd telen van wiet voor recreatief gebruik is te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet “gedecriminaliseerd” aan de coffeeshops toegeleverd kan worden en wat de effecten hiervan zijn. De experimenten zullen worden uitgevoerd in 6 tot 10 (middel)grote gemeenten en onafhankelijk^[17] worden geëvalueerd. Voor alle overige gemeenten blijft het huidige coffeeshopbeleid gewoon van kracht.^[18]

Een groot aantal gemeenten heeft aangegeven dat de huidige inrichting van de coffeeshopketen – met een gedoogde verkoop en een niet-gedoogde inkoop – problemen oplevert voor de openbare orde en veiligheid, de volksgezondheid en het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Het kabinet wil onderzoeken in hoeverre een gedecriminaliseerde coffeeshopketen de problemen kan verminderen. Na afloop van de experimenten en de evaluatie besluit het kabinet welke weg verder zal worden ingeslagen.^[19]

Er is een onafhankelijke adviescommissie in het leven geroepen die adviseert over de nadere uitwerking van het experiment.^[20] De adviescommissie heeft tot taak te adviseren over de teelt van hennep, selectiecriteria voor gemeenten die deelnemen aan het experiment, de deelname door coffeeshops, preventiemaatregelen, toezicht op de naleving en de handhaving van de regels van het experiment en de meting van effecten. Daarnaast wordt de adviescommissie gevraagd een voorstel te doen voor gemeenten die zouden moeten deelnemen aan het experiment.

In juni 2018 heeft de adviescommissie het rapport ‘Een experiment met een gesloten cannabisketen’^[21] uitgebracht. Voor het laten slagen van het experiment acht de adviescommissie van belang dat alle coffeeshops van de deelnemende gemeente onderdeel zijn van het experiment.^[22] Volgens de adviescommissie is het onwenselijk om tegelijkertijd meerdere handhavingsregimes in één gemeente te hebben. Ook acht de adviescommissie het noodzakelijk dat deelnemende telers en verkooppunten zich moeten houden aan strikte voorwaarden en het illegale circuit geheel buiten de cannabisketen moeten houden. Zij moeten ook aantoonbaar betrouwbaar zijn. De adviescommissie doet verder onder meer de aanbeveling dat een preventiecriteria aan de voor coffeeshops geldende AHOJG-I-criteria wordt toegevoegd.^[23] Het kabinet neemt deze aanbevelingen over, maar volgt de adviescommissie op een aantal cruciale punten niet. Het kabinet wil het experiment beperkt houden tot zes à tien gemeenten, terwijl de adviescommissie meent dat er meer gemeenten nodig zijn, wil het experiment succesvol kunnen verlopen. Ook wil het kabinet geen diversiteit in type verkooppunten. Verder wil het kabinet, in weerwil van het advies van de adviescommissie, niet vooraf vastleggen dat als het experiment succesvol blijkt, de geregleerde teelt en verkoop doorgezet mag worden.^[24]

In juli 2018 is het wetsvoorstel Wet experiment gesloten coffeeshopketen^[25] ingediend bij de Tweede Kamer. Daarin wordt het verbod van artikel 3 Opiumwet ten aanzien van het telen, afleveren en verkopen buiten toepassing verklaard voor deelnemers aan het experiment (artikel 3 wetsvoorstel). In het kader en voor de duur van het experiment kunnen door de minister één of meer telers aangewezen worden die ten behoeve van het experiment hennep of hasjesj telen (artikel 5 wetsvoorstel). Aan die aanwijzing kunnen voorschriften worden verbonden. De aanwijzingsbevoegdheid wordt nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (artikel 5 lid 3 wetsvoorstel). Daarin wordt ook geregeld welke gemeenten (maximaal tien) er deelnemen aan het experiment en welke regels voor de deelname gelden. Het wetsvoorstel is door de Raad van State kritisch ontvangen. Volgens de Raad is het beoogde experiment vermoedelijk in strijd met het geldende internationale en Europese recht.^[26] Ook betwijfelt de Raad of met het experiment, gelet op de beperkte omvang, kan worden voldaan aan de door de regering gestelde ambities. Het kabinet heeft in reactie hierop aangegeven dat het de spanning met het internationale en Europese recht nadrukkelijk heeft meegewogen. Het kabinet acht het voorts goed mogelijk om binnen de voorgestelde kaders een zinvol, geloofwaardig en wetenschappelijk relevant experiment in te richten.^[27]

2.5 Wetsvoorstel Wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid)

In onze vorige kroniek maakten wij melding van het wetsvoorstel Wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid).^[28] Het wetsvoorstel bevat een verruiming van artikel 13b Opiumwet. Kort gezegd komt die erop neer dat een woning of lokaal ook kan worden gesloten als daar geen drugs worden aangetroffen, maar er wel voorwerpen of

^[29]

stoffen aanwezig zijn die duidelijk bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs.^[29] Te denken valt aan een woning waarin een precisie-weegschaal en bigbags met paracetamol worden aangetroffen. De weegschaal en de grote hoeveelheid paracetamol samen zijn een aanwijzing dat de paracetamol wordt gebruikt als versnijdingsmiddel waarmee zuivere harddrugs vermengd worden.^[30] Voor de reikwijdte van de bevoegdheid wordt aangesloten bij de voorbereidingshandelingen die op grond van artikel 10a of 11a Opiumwet strafbaar zijn.^[31]

Na een overwegend positieve ontvangst bij de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer,^[32] heeft de Minister van Justitie en Veiligheid in de nota naar aanleiding van het verslag^[33] toegelicht dat de sluiting op basis van de Opiumwet in beginsel geen punitieve sanctie is. Concrete omstandigheden kunnen echter maken dat van een herstelsanctie geen sprake kan zijn. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 november 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3251) (zie hierna in het onderdeel over de jurisprudentie) geeft de minister aan dat de sluiting geen herstelkarakter heeft als er onvoldoende verband is tussen de woning en de aangetroffen drugs.

Op 11 april 2018 is het voorstel door de Tweede Kamer aangenomen.^[34] Het wetsvoorstel ligt nu voor bij de Eerste Kamer, de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft inmiddels verslag uitgebracht.^[35]

2.6 Wetsvoorstel bestuurlijk verbod rechtspersonen

In maart 2018 is het initiatiefwetsvoorstel Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen ter consultatie voorgelegd.^[36] Het wetsvoorstel verschaft de Minister voor Rechtsbescherming de bevoegdheid een rechtspersoon (niet zijnde politieke partij), waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, te verbieden en te ontbinden. De initiatiefnemers zien noodzaak voor de introductie van deze bevoegdheid om tot een effectievere aanpak van zogenoemde Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) te komen. Zij achten de ondernemende activiteiten van sommige OMG's dermate ontwrichtend voor de samenleving dat een verbod op zo'n OMG op zijn plaats kan zijn. De huidige procedure – de rechtbank kan op verzoek van het openbaar ministerie een rechtspersoon verbieden en ontbinden – is volgens de initiatiefnemers onvoldoende slagvaardig omdat die te veel tijd in beslag neemt. Ook blijkt het bestaande civielrechtelijke verbod in de praktijk moeilijk toepasbaar omdat crimineel handelen van leden van de rechtspersoon in de rechtspraak niet snel aan de rechtspersoon wordt toegerekend.^[37] De initiatiefnemers vinden dat onwenselijk. Zij menen dat indien de daden van leden van een OMG niet los gezien kunnen worden van de club waartoe zij behoren, die club verboden moet kunnen worden. Het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid van de minister om onmiddellijk een verbod op te leggen indien de werkzaamheid van de rechtspersoon in strijd is met de openbare orde. Toerekening van gedragingen van leden aan de rechtspersoon vindt plaats indien die gedragingen samenhangen met de werkzaamheid of het doel van de rechtspersoon, in georganiseerd verband hebben plaatsgevonden en door de rechtspersoon worden geduld (artikel 2 lid 2 wetsvoorstel). Het voortzetten van de werkzaamheid van de verboden organisatie – ook als het verbod nog niet onherroepelijk is – wordt in het wetsvoorstel strafbaar gesteld. Aan de verbodsbevoegdheid is gekoppeld de bevoegdheid tot ontbinding en vereffening van de rechtspersoon. Het besluit tot ontbinding kan pas in werking treden nadat het verbod onherroepelijk is geworden.

2.7 Deconstitutionalisering van de van de commissaris van de Koning en de burgemeester

In deze paragraaf mag de voorgestelde grondwetswijziging Deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester^[38] niet ontbreken. Het initiatiefwetsvoorstel houdt in dat de Grondwetsbepaling dat de burgemeester en de commissaris van de Koning bij koninklijk besluit worden benoemd, komt te vervallen. De wijziging regelt dus niet hoe de benoemingswijze moet geschieden, dat wordt aan de gewone wetgever over gelaten, zodat deze eenvoudiger kan worden veranderd. De grondwetswijziging maakt de weg vrij voor invoering van een direct gekozen burgemeester of een getrapte verkiezing, waarbij de raad de burgemeester kiest.

Het gaat om de tweede lezing van de grondwetsherzieningsprocedure. Op grond van artikel 137 lid 4 Grondwet heeft het wetsvoorstel een gekwalificeerde meerderheid, dat wil zeggen ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen, nodig. Op 17 januari 2018 is het voorstel bijna unaniem (alleen SGP stemde tegen) aangenomen door de Tweede Kamer.^[39] Kamerlid Jetten van D66 heeft de verdediging van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer op zich genomen. De stand van zaken is dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning voorlopig verslag hebben uitgebracht^[40] en dat hierop bij memorie van antwoord is gereageerd.^[41] Tevens heeft de regering een reactie gegeven.^[42] Hierna zijn een nader voorlopig verslag,^[43] een nadere memorie van antwoord^[44] en een nadere reactie van de regering^[45] gevolgd. Op 13 november 2018 heeft de Eerste Kamer het initiatiefvoorstel behandeld.

Eenendertig burgemeesters hebben een brandbrief aan de Eerste Kamer gestuurd waarin zij erop aandringen de benoemingswijze van de burgemeester niet uit de Grondwet te halen.^[46] Zij vrezen dat dit gevolgen zal hebben voor hun onafhankelijke, verbindende en integriteitsbevorderende functie. Volgens deze burgemeesters kan deconstitutionalisering slechts plaatsvinden na een grondige, inhoudelijke discussie over het ambt, bezien in samenhang met de rol die de gemeenteraad en de wethouders vervullen in het lokale politieke bestel.

3. Ontwikkelingen en gebeurtenissen

3.1 Bedreigingen van burgemeesters

Een zorgwekkende kwestie die steeds vaker in de belangstelling staat, is dat burgemeesters regelmatig doelwit zijn van bedreigingen.^[47] In een enkel geval zijn die bedreigingen dermate ernstig dat de burgemeester moet onderduiken. Recentelijk overkwam dit de burgemeester van Haarlem. Over de aard van de bedreigingen is niets openbaar gemaakt. In de media wordt gesuggereerd dat die mogelijk verband houden met zijn strenge aanpak van criminaliteit en de sluiting van een clubhuis van de Hells Angels.^[48] Eerder al moesten de burgemeesters van Helmond, Emmen en Kerkrade onderduiken. In de literatuur wordt onder de aandacht gebracht dat de bedreigingen verband houden met de uitbreiding van het takenpakket van de burgemeester in de afgelopen jaren. Burgemeesters krijgen steeds meer bevoegdheden om criminele gedragingen aan te pakken.^[49]

3.2 Ondernijning

In het kader van de bedreigingen richting de burgemeester, of breder: het openbaar bestuur, kan de toenemende aandacht voor het fenomeen 'ondernijning' niet onvermeld blijven. Met ondernijning wordt bedoeld op criminele activiteiten die de rechtsstaat ondergraven. Vaak gaat het om georganiseerde criminaliteit maar dit hoeft niet noodzakelijkerwijs het geval te zijn. Gedacht kan worden aan grootschalige hennepcultuur, het witwassen van zwart geld via *underground bankers* en het afpersen van ondernemers door leden van OMG's. ^[50]

Om het probleem van ondernijning aan te pakken is in het regeerakkoord een Ondernijningswet aangekondigd. Dit is in feite een verzamelnaam voor meerdere wetten die gemeen hebben dat zij geheel of mede tot doel hebben de aanpak van ondernijnde criminaliteit te versterken.^[51] Het gaat om uiteenlopende wijzigingen van bestaande wetten en om geheel nieuwe wetten. Een aantal wetsvoorstellen is al aanhangig, een aantal is nog in de maak en een aantal bevindt zich nog in de verkennende fase. Voor de ondernijningswetgeving vormt de door de regioburgemeesters opgestelde 'Proeve van wetgeving' ^[52] een belangrijke bouwsteen. De regioburgemeesters hebben als essentieel aandachtspunt geformuleerd dat de benodigde informatie-uitwisseling binnen een gemeente en met externe partijen om ondernijnde criminaliteit zichtbaar te maken, verbeterd moet worden.

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 16 februari 2018 noemt de Minister van Justitie en Veiligheid de volgende wetgevingsinitiatieven in het kader van de ondernijningswetgeving: Wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (nieuw); Verruiming sluitingsbevoegdheid artikel 13b Opiumwet (lopend); Wijziging Wet Bibob (nieuw); Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (lopend); Initiatiefwetsvoorstel verbod motorbendes (consultatiefase is afgerond); uitbreidingen in het instrumentarium voor screening van politieke ambtsdragers en gemeenteambtenaren (nieuw) en wetswijzigingen die de effectiviteit van de inzet van het strafrecht moeten vergroten (nieuw).

Naast nieuwe wetgeving komt er een Ondernijningsfonds met € 100 miljoen voor intensivering van de aanpak.

3.3 Demonstraties

De Nationale ombudsman heeft onderzoek^[53] gedaan naar de manier waarop autoriteiten omgaan met het demonstratierecht. Geconcludeerd wordt dat de overheid neigt naar risicomijdend gedrag en dat daardoor het grondwettelijk gewaarborgde recht op demonstratievrijheid onder druk komt te staan. De Nationale ombudsman concludeert dat "overheden het demonstratierecht in de praktijk niet zelden als onderdeel van een belangenafweging [beschouwen]", waarbij het recht om te demonstreren wordt afgewogen tegen het belang van de openbare orde en veiligheid. De Nationale ombudsman stelt in zijn rapport dat de essentie van het grondrecht tot demonstreren voorop moet staan. Dat betekent dat de overheid zich tot het uiterste moet inspannen om demonstraties te faciliteren en te beschermen.

Een demonstratie die veel stof heeft doen opwaaien was de geplande anti-Zwarte Piet-demonstratie in Dokkum bij de landelijke intocht op 18 november 2017. De burgemeester had twee locaties aangewezen waar de demonstraties mochten plaatsvinden. Er bleek echter ook aanleiding om een noodbevel uit te vaardigen.^[54] Op grond daarvan zou eenieder die vermoedelijk zou deelnemen aan wanordelijkheden of verstoringen van de openbare orde rondom de intocht, of anderen daartoe zou aanzetten, zich op eerste aanzegging van de politie moeten verwijderen en alle aanwijzingen van de politie in het belang van de openbare orde of veiligheid van personen of goederen direct moeten opvolgen. Aanleiding voor dit noodbevel was de kennisgeving van 'Nederland wordt beter', een stichting die een anti-Zwarte Piet-standpunt verkondigt, tot het houden van een demonstratie op het terrein van de intocht. De burgemeester beschikte tevens over informatie op grond waarvan niet uitgesloten kon worden dat pro-Zwarte Piet-demonstranten onaangekondigd op het terrein van de intocht gingen demonstreren dan wel demonstraties zouden komen verstoren. De burgemeester vreesde voor escalatie en kondigde daarom het noodbevel af.

Tot de effectivering van het noodbevel kwam het echter niet omdat twee bussen met de anti-Zwarte Piet-demonstranten op de snelweg werden tegengehouden door tientallen pro-Zwarte Piet-demonstranten. De bussen konden uiteindelijk onder politiebegeleiding verder naar Dokkum, maar de burgemeester had inmiddels alle protesten verboden uit vrees voor botsingen en vuurwerk.^[55] De pro-Zwarte Piet-demonstranten veroorzaakten hier dus een gevaar voor de openbare orde

waardoor de burgemeester zich genoodzaakt voelde een demonstratieverbod uit te vaardigen. Roorda heeft hier in de Volkskrant zijn zorgen over geuit omdat 'de overheid zo groepen [beloont] die andere burgers een grondrecht ontnemen'. [\[56\]](#) Andere demonstraties die de aandacht trokken komen aan de orde in de volgende paragraaf waarin wij actuele openbare-ordejurisprudentie bespreken.

3.4 Symposium Openbare-orderecht Groningen

Op 9 februari 2018 vond in Groningen een boeiend symposium over ontwikkelingen in het openbare-orderecht plaats. Het congres werd georganiseerd door onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen en de Vrije Universiteit Amsterdam. Tijdens het congres werden recente onderzoeksresultaten uitgewisseld en vond een wetenschappelijke discussie plaats over het openbare-orderecht.

4. Jurisprudentie

4.1 Inleiding

In dit onderdeel van deze kroniek bespreken wij de jurisprudentie op het terrein van de openbare orde die in het afgelopen jaar is gevormd. Wij behandelen achtereenvolgens jurisprudentie over drugs, waarbij net als in vorige jaren de grote hoeveelheid jurisprudentie over de toepassing van artikel 13b Opiumwet in het oog springt, de sluiting (op verschillende rechtsgronden) van inrichtingen waartegen geweld wordt gepleegd, diverse toepassingen van de bevelsbevoegdheden van artikel 172 Gemeentewet, gebiedsverboden op grond van artikel 172a Gemeentewet, de Wet openbare manifestaties, en tot slot onder de noemer "diversen" een paar interessante uitspraken in afzonderlijke zaken die niet onder de hiervoor genoemde categorieën vallen.

4.2 Drugs

4.2.1 Artikel 13 Opiumwet

Algemeen

Op grond van artikel 13b Opiumwet (verder: artikel 13b) kan de burgemeester, kort gezegd, een woning of lokaal sluiten als daar een handelshoeveelheid drugs is aangetroffen. Het artikel wordt veelvuldig toegepast en de jurisprudentie laat zien dat er ook veel over wordt geprocedeerd (zie ook paragraaf 5.2 van deze kroniek). Wij schetsen hier eerst de hoofdlijnen die op grond van het wetsartikel en de daarover gevormde jurisprudentie gelden bij de toepassing van artikel 13b. Daarna zal op een aantal specifieke elementen daarvan aan de hand van dit jaar gevormde jurisprudentie nader worden ingegaan.

Uitgangspunt van artikel 13b, eerste lid, is dat de burgemeester bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang tot sluiting van een pand als in het pand of daarbij behorende erven drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. De enkele aanwezigheid van drugs in een pand is dus niet voldoende.[\[57\]](#) Gezien de woorden "daartoe aanwezig" moeten de drugs met de bestemming verkoop, aflevering of verstrekking ter plaatse aanwezig zijn. Dat drugs met die bestemming aanwezig zijn, is uitgangspunt als een hoeveelheid daarvan wordt aangetroffen die het door het openbaar ministerie gehanteerde criterium voor "eigen gebruik" overstijgt. Bij harddrugs is dat meer dan 0,5 gram, bij softdrugs meer dan 5,0 gram. Andersom is het ook denkbaar dat in een pand in het geheel geen drugs wordt aangetroffen, maar toch aannemelijk is dat van daaruit drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt. In dat geval kan artikel 13b ook worden toegepast.[\[58\]](#)

Uit tal van uitspraken[\[59\]](#) volgt dat persoonlijke verwijtbaarheid van degene die door de sluiting van het pand wordt getroffen niet vereist is voor de toepassing van artikel 13b. De verwijtbaarheid kan wel worden betrokken bij het bepalen van de sanctie.

Hoewel de wetgever als uitgangspunt hanteerde dat bij een eerste constatering van drugshandel vanuit een woning nog niet tot sluiting zou worden overgegaan maar zou kunnen worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel, laat de jurisprudentie zien dat van dit uitgangspunt "in ernstige gevallen" mag worden afgeweken. [\[60\]](#) Of sprake is van een ernstig geval hangt af van de omstandigheden. In ieder geval is daarvan volgens de Afdelingsjurisprudentie sprake als een handelshoeveelheid *hard*drugs in een woning wordt aangetroffen.[\[61\]](#)

Toepassing van artikel 13b is bedoeld als een bestuurlijke herstelmaatregel en niet als punitieve sanctie.[\[62\]](#) Zoals hierna zal blijken kan onder omstandigheden de toepassing ervan toch een (niet toelaatbaar) punitief karakter krijgen.[\[63\]](#)

Veel burgemeesters maken gebruik van beleidsregels bij de toepassing van artikel 13b. Dit beleid wordt vaak aangeduid met de benaming "Damoclesbeleid", genoemd naar de naam van de wet waarmee artikel 13b in de Opiumwet is geïntroduceerd. Tot 26 oktober 2016 volgde de Afdeling de lijn dat gevolgen van een woningsluiting die in het 13b-beleid waren verdisconteerd, niet onevenredig konden worden geacht. Bij uitspraak van 26 oktober 2016[\[64\]](#) is de Afdeling echter

een andere koers gaan varen. Bij de toepassing van het 13b-beleid moet worden bezien of aanleiding bestaat van het beleid af te wijken op grond van artikel 4:84 Awb. Deze uitspraak heeft (dus) geen betrekking op het beleid zelf, maar op de vraag of daarvan vanwege bijzondere omstandigheden moet worden afgeweken.^[65] De gevolgen van deze uitspraak zijn duidelijk zichtbaar in de jurisprudentie zoals hierna nog aan de orde komt.

Zoals gezegd gaan we hierna in op een aantal specifieke aspecten van de toepassing van artikel 13b aan de hand van daarover in het afgelopen jaar gevormde jurisprudentie.

Eigen gebruik

De Rechtbank Zeeland-West-Brabant wordt niet gevolgd in haar opmerkelijke rechtspraak waarin zij afstapt van het in de jurisprudentie gevormde uitgangspunt dat een hoeveelheid harddrugs van meer dan 0,5 gram wordt aangemerkt als handelshoeveelheid.^[66] De rechtbank was van oordeel dat dit wetsuitleggend beleid in geval van het aantreffen van enkel geringe hoeveelheden drugs onjuist is. Zij overwoog daartoe dat er (verslaafde) gebruikers zijn die dagelijks meer dan 0,5 gram harddrugs gebruiken. In dat geval zou een grotere hoeveelheid harddrugs dus voor eigen gebruik aanwezig zijn, in welk geval artikel 13b niet kan worden toegepast. De Afdeling erkent in haar uitspraak op het hoger beroep van de burgemeester van Waalwijk dat de hoeveelheid van 0,5 gram harddrugs voor eigen gebruik arbitrair is, maar dat ter wille van de rechtszekerheid en hanteerbaarheid aansluiting bij dit criterium niet onredelijk is. Tegen de toepassing van dit uitgangspunt staat de mogelijkheid van tegenbewijs open. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding om af te wijken van de bestendige jurisprudentielijn, dat bij de aanwezigheid van een hoeveelheid harddrugs in een pand die groter is dan 0,5 gram in beginsel, dat wil zeggen behoudens tegenbewijs, aannemelijk is dat die drugs bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking.^[67]

In een andere uitspraak legt de voorzieningenrechter van de Afdeling nog eens duidelijk uit hoe het beoordelingsstramien of sprake is van drugs voor eigen gebruik in elkaar zit.^[68] Bij een geringe overschrijding van de 0,5 gram-grens is het aan de rechthebbende op de woning om aannemelijk te maken dat de aangetroffen handelshoeveelheid harddrugs niet voor verkoop, aflevering of verstrekking aanwezig waren. Hij moet dan feiten en omstandigheden noemen waaruit volgt dat het om een hoeveelheid voor eigen gebruik zou kunnen gaan. In dat geval is er in beginsel geen bevoegdheid tot sluiting van de woning. De burgemeester moet dan motiveren waarom desondanks de conclusie is gerechtvaardigd dat de aangetroffen hoeveelheid harddrugs bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking, zodat hij niettemin bevoegd is tot sluiting van de woning, aldus de voorzieningenrechter die in deze uitspraak tevens uitspraak doet in de bodemzaak. Het hoger beroep van de burgemeester wordt daarbij ongegrond verklaard omdat hij niet heeft gemotiveerd dat de aangetroffen harddrugs in een woning bestemd is voor verkoop, aflevering en verstrekking ondanks het feit dat de rechthebbende op de woning "een helder en consistent betoog [heeft] gegeven over het eigen gebruik door bekenden" die de woning van appellant na een feest hadden bezocht.

Het voordeel van de twijfel over de stelling dat een handelshoeveelheid drugs voor eigen gebruik bestemd is, wordt ook toegekend aan saunaclub Yin Yang in een uitspraak van de Rechtbank Limburg. De herroeping van het artikel 13b-besluit in deze zaak vindt onder meer plaats vanwege tegenstrijdigheden in de bestuurlijke rapportage die aan het besluit ten grondslag liggen. Die tegenstrijdigheden hebben rechtstreeks betrekking op de vindplaatsen van drugs in de saunaclub en de op die vindplaatsen aangetroffen hoeveelheden. Voor eiseressen is het volgens de rechtbank dan ook niet duidelijk ten aanzien van welk feitencomplex zij aannemelijk moeten maken dat de drugs niet bestemd zijn voor de handel.^[69] Een ander voorbeeld is schorsing van een woningsluiting door de burgemeester van Oss in een zaak waarin verzoeker stelt dat hij een aangetroffen hoeveelheid speed van 40 gram in huis heeft voor medicinaal gebruik.^[70] Een andere man wiens woning wordt gesloten stelt dat hij de aangetroffen drugs gebruikt als medicijn tegen hevige rugpijn. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag volgt hem echter niet in die stelling.^[71] Dat hoeft niet te verbazen nu de normale hoeveelheid voor eigen gebruik ruimschoots is overschreden en in de woning onder andere het volgende is aangetroffen: zes mobiele telefoons, een geldbedrag van € 718,90, een weegschaal met resten verdovende middelen en een rol met gele vuilniszakken waarvan de kleur sterk overeenkomt met de kleur van de aangetroffen bolletjes met verdovende middelen, zo vermeldt de uitspraak. Bovendien blijkt uit de bestuurlijke rapportage dat er meerdere meldingen en observaties zijn gedaan die betrekking hebben op drugshandel vanuit de woning. Wie zich beroept op eigen gebruik moet dus wel met een geloofwaardig verhaal komen dat niet wordt tegengesproken door tal van aanwijzingen voor handel in drugs.

Ernstig geval

Zoals uit het algemene deel van deze bespreking blijkt, mag de burgemeester in "ernstige gevallen" afwijken van het uitgangspunt van de wetgever dat na een eerste vondst van drugs in een woning (bij een bedrijfspand geldt dit uitgangspunt niet) geen sluiting maar een waarschuwing of soortgelijke maatregel volgt. Zoals wij ook in onze vorige kroniek bespraken, volgt op een sluiting van een woning bij een eerste overtreding dan ook regelmatig discussie over de vraag of sprake is van een ernstig geval. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Holland meent dat de burgemeester van Uitgeest, die geen 13b-beleid heeft, daar niet van uit mag gaan op grond van door hem genoemde omstandigheden die volgens de voorzieningenrechter in feite inherent zijn aan een hennepkwekerij, zoals het aantreffen van hennep en daaraan

gerelateerde goederen en de illegale afname van stroom. De voorzieningenrechter betreft bij zijn oordeel dat tussen ontmanteling van de hennepkwekerij en het sluitingsbevel meer dan een half jaar tijd zit.^[72]

Bijzondere omstandigheden in de zin van art. 4:84 Awb

Zoals gezegd laat de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 26 oktober 2016 haar invloed zien op de toepassing van artikel 13b en de jurisprudentie daarover. De burgemeester kan niet meer zomaar voorbij gaan aan door de wederpartij aangevoerde bijzondere omstandigheden, ook al zijn die in het 13b-beleid verdisconteerd. In verband met de zorgvuldige voorbereiding van zijn besluiten dient hij zelfs uit eigen beweging te onderzoeken of er bijzondere omstandigheden zijn in de zin van artikel 4:84 Awb.^[73] Dit geldt te meer als hij daar aanwijzingen voor heeft door kennisname van de bestuurlijke rapportage van de politie.^[74] De Rechtbank Limburg gaat volgens de Afdeling echter te ver door zich in een zaak over een sluitingsbevel van de burgemeester van Sittard-Geleen niet te beperken tot de vernietiging van het besluit op bezwaar omdat de burgemeester in het geheel niet is ingegaan op de omstandigheden die in genoemde bestuurlijke rapportage zijn vermeld, maar tevens het primaire besluit te herroepen en een waarschuwing op te leggen. De vraag of de omstandigheden van het geval tot de conclusie dienen te leiden dat bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 4:84 Awb bestaan, moet volgens de Afdeling in eerste instantie door de burgemeester en niet door de rechtbank worden beantwoord.^[75]

Wij noemen enkele uitspraken waarin een beroep op bijzondere omstandigheden die in de weg staan aan sluiting van een woning slaagt. Dit was het geval bij iemand met een hersenletsel die bovendien verslaafd was en als een sociaal zwakkere, kwetsbare man moet worden beschouwd.^[76] Schorsing volgde ook in een zaak van een vrouw die haar huis uit zou moeten terwijl zij de dubbele woonlasten niet kon opbrengen, terwijl uit de bestuurlijke rapportage niet bleek van levering en (door)verkoop van harddrugs vanuit de woning, de vondst van drugs waarschijnlijk aan de niet meer in de woning wonende ex-partner van verzoekster moest worden toegerekend en verzoekster zelf daarbij geen betrokkenheid had.^[77] Een vrouw met ernstige COPD die afhankelijk was van een zogenaamde concentrator (een vaste zuurstofkast) waarvan verplaatsing naar een andere locatie erg problematisch voor haar zou zijn, mocht in haar huis blijven.^[78] De dreigende sluiting van een aangepaste woning waar drugs was aangetroffen, werd geschorst wegens een zeer ernstige vorm van allergie van de dochter van verzoekster.^[79] Schorsing volgde ook in een geval waarin verzoekster en haar dochter door sluiting van de woning van elkaar zouden worden gescheiden wat moest worden vermeden in verband met de traumatische gevolgen voor het kind,^[80] en, in een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak, vanwege het belang van verzoeker om met zijn hele gezin in de woning te blijven wonen, mede nu in de omstandigheden van het geval beperkt belang toekwam aan het "ongewenste signaal" dat van het treffen van een voorlopige voorziening zou uitgaan. De voorzieningenrechter nam daarbij in aanmerking dat het niet ging om een gezin met jonge kinderen^[81] maar om kinderen van 21 en 17 jaar oud. Bovendien hadden zich sinds het sluitingsbevel geen concrete overlast of onregelmatigheden rondom de woning voorgedaan. Verzoeker had geen concrete alternatieve woonruimte voor het hele gezin en onmiddellijke sluiting zou ertoe leiden dat de gezinsleden in verscheidene woningen moesten worden ondergebracht.^[82] De Afdeling vernietigde een besluit op bezwaar in verband met haar twijfel of verhuurders enig verwijt kon worden gemaakt van de drugshandel van de huurder met wie de verhuurders een goede relatie hadden. De verhuurders brachten de huurder regelmatig een bezoek, waardoor zij zich actief informeerden over het gebruik dat hij van het bedrijfspand maakte en bovendien was niet gebleken van loop van leveranciers of kopers van drugs naar het pand.^[83]

De rechtspraak laat ook zien dat een beroep op een precare gezondheidssituatie niet slaagt als onvoldoende aannemelijk wordt gemaakt dat sluiting van de woning een onverantwoord medisch risico met zich meebrengt.^[84] Degene die zich op gezondheidsklachten beroept, doet er dan ook verstandig aan die klachten en de gevolgen die een woningsluiting met het oog daarop heeft, met een medische verklaring te onderbouwen. Ook het feit dat er minderjarige kinderen in het spel zijn, is op zichzelf nog geen reden voor een geslaagd beroep op artikel 4:84 Awb.^[85] Al met al ontstaat de indruk dat artikel 4:84 Awb reële betekenis heeft in artikel 13b-zaken, zij het dat een beroep op bijzondere omstandigheden vaker niet dan wel slaagt.^[86]

Punitief karakter?

In meerdere zaken wordt aangevoerd dat de toepassing van artikel 13b in feite een *criminal charge* behelst. Artikel 13b is door de wetgever zo niet bedoeld, het is een bestuurlijke herstelmaatregel waarmee geen leedtoevoeging wordt beoogd. Dat neemt niet weg dat onder bijzondere omstandigheden de toepassing van artikel 13b toch een punitief karakter kan krijgen. In dat geval wordt het besluit om die reden vernietigd. Dat is bijvoorbeeld aan de orde in een uitspraak van de Afdeling van 29 november 2017.^[87] In die zaak toetst de Afdeling de stelling dat sprake zou zijn van een *criminal charge*, onder verwijzing van haar uitspraak van 15 november 2017 ^[88] aan de zogenoemde *Engel*-criteria, die zijn gevormd in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.^[89] Het gaat daarbij om drie criteria. De Afdeling geeft die als volgt weer:

"Ten eerste is van belang de classificatie van de sanctie naar nationaal recht, ten tweede de aard van de overtreding – mede bezien in relatie tot het doel van de sanctie – en ten derde de zwaarte van de maatregel. De laatste twee criteria zijn

niet cumulatief: het voldoen aan één van deze criteria kan in bepaalde gevallen reeds leiden tot de conclusie dat van een criminal charge sprake is. Daarnaast is mogelijk dat het tweede en derde criterium in samenhang gezien een dergelijke conclusie kan rechtvaardigen.”

Volgens de Afdeling geldt het volgende. De classificatie van een sluitingsbevel naar nationaal recht is een bestuurlijke maatregel en niet een punitieve sanctie. De Afdeling overweegt vervolgens dat, kort gezegd, het doel van de maatregel is de verkoop, aflevering of verstrekking van drugs een halt toe te roepen, welk oogmerk past in de algemene doelstelling van de Opiumwet, dat primair gericht is op preventie en beheersing van de gezondheidsrisico's van drugsgebruik. Ook wordt beoogd negatieve effecten van handel en het gebruik van drugs vanuit het perspectief van openbare orde tegen te gaan. Een sluiting van een woning voor de duur van drie maanden kan volgens de Afdeling een bestuurlijke maatregel zijn die niet mede gericht is op leedtoevoeging als die noodzakelijk is om de overtreding te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen. In de hier besproken zaak blijkt volgens de Afdeling nergens uit dat levering en doorverkoop van hennep plaatsvond aan de deur van de woning van appellante. De burgemeester heeft daarom onvoldoende gemotiveerd dat sluiting van de woning met het oog daarop noodzakelijk was. De Afdeling acht de sluiting van de woning voor de duur van drie maanden niet enkel op grond van de zwaarte van die sanctie aan te merken als punitieve sanctie. De hier samengevatte overwegingen brengen mee dat de Afdeling de rechtbank zonder nadere motivering van de burgemeester niet kan volgen in haar oordeel dat geen sprake is van een *criminal charge*. Dit leidt tot vernietiging van de rechtbankuitspraak, gegrondverklaring van het beroep en vernietiging van het besluit op bezwaar. Aan het karakter van herstelsanctie doet overigens niet af dat mogelijk ook een generaal preventieve werking van zichtbare sluiting van een woning of lokaal door de burgemeester uitgaat. [\[90\]](#)

Toetsing aan de *Engel*-criteria in verband met de stelling dat sprake is van een *criminal charge* is in meerdere andere uitspraken aan de orde. Daarin wordt de stelling dat de sanctie een punitief karakter heeft echter vrijwel steeds van de hand gewezen, ook in het geval van de burgemeester van Heemskerk, die in zijn beleid heeft staan dat omstandigheden die wijzen op handel in harddrugs vanuit de woning als “strafverzwarende” omstandigheid worden aangemerkt. [\[91\]](#)

Tijdsduur tussen aantreffen drugs en sluitingsbevel

In een aantal uitspraken komt de vraag aan de orde of de periode tussen de vondst van drugs en het bevel tot sluiting van een pand niet zodanig lang is dat de sluiting haar doel voorbij schiet. In het algemeen geldt dat zelfs een periode van enkele maanden nog aanvaardbaar wordt geacht. [\[92\]](#) Een sluiting vijf weken na een drugsincident achtte de Afdeling toelaatbaar maar niet met toepassing van artikel 5:31 Awb, dat wil zeggen niet zonder voorafgaande last en begunstigingstermijn. [\[93\]](#)

Samenhang locatie drugsvondst met andere gebouwen of gebouwdelen

Evenals in de vorige kroniekperiode, waren er ook dit jaar weer verscheidene uitspraken waarin de vraag aan de orde kwam of de locatie waar drugs zijn aangetroffen al dan niet één geheel vormde met andere delen van het gebouw of bouwwerken in de directe omgeving. Die vraag is van belang omdat bij voldoende samenhang tussen gebouwen of gebouwdelen het geheel door een sluitingsbevel kan worden getroffen. De jurisprudentie hierover is nogal casuïstisch

De burgemeester van Eindhoven mocht een gehele woning sluiten en hoefde die dus niet per verdieping afzonderlijk te beoordelen omdat voor de woning geen vergunning was verleend voor het omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte. In dat geval mag ervan uit worden gegaan dat er geen kamerbewoning plaatsvindt en er dus sprake is van één woonruimte. [\[94\]](#)

Tussen een woning waar drugs werden aangetroffen en het daarmee verbonden pension bestond niet een zodanig verband dat zij als één lokaal in de zin van artikel 13b konden worden aangemerkt. Het pension kon volgens de rechtbank zelfstandig functioneren. [\[95\]](#)

Bij een vondst van drugs in een loods op landgoed De Oldenbergen mocht de burgemeester wel de loods, maar niet de rest van de op het perceel aanwezige opstallen sluiten. [\[96\]](#)

In een geval dat harddrugs werden aangetroffen in een garagebox mocht de burgemeester van Oss volgens de Afdeling alle op het perceel aanwezige opstallen als één geheel aanmerken. De in de garageboxen aangetroffen harddrugs konden daardoor ook worden toegeschreven aan de woning op het perceel. De Afdeling overwoog in dat verband dat het gehele perceel eigendom was van één partij, die tevens de exploitant was van het café op het perceel en woonachtig was in de woning. De horecaruimte, woning en eerste garageboxen die daarachter lagen waren met elkaar verbonden en via de horecaruimte annex woning door middel van een tussendeur bereikbaar. De overige garageboxen vormden deels een bouwkundige eenheid met de horecaruimte annex woning. Alle garageboxen bevonden zich in de fysieke nabijheid van de horecaruimte annex woning en het perceel was als één geheel omsloten en vanaf de openbare weg toegankelijk via één oprit. Bovendien hechtte de Afdeling belang aan het feit dat op het perceel zowel in een andere garagebox als in de woning (geen harddrugs maar) een hennepkwekerij werd aangetroffen en in een aantal andere garageboxen goederen die afkomstig waren van diefstal. [\[97\]](#)

4.3 Drugs overig

Gedoogbeleid

Wij volstaan hier met de constatering dat niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie in zaken waarin vervolging plaatsvindt van softdrugsverkopers die in verband met de zogenoemde achterdeurproblematiek over een grotere voorraad beschikken dan het gedoogbeleid toelaat, niet langer aan de orde lijkt te zijn. Dat ligt ook voor de hand na de hierover gewezen arresten van de Hoge Raad, waaruit blijkt dat lagere rechters veel te gemakkelijk oordeelden dat het openbaar ministerie niet-ontvankelijk was omdat zij, kort gezegd, meenden dat gedoogde softdrugshandel niet zonder het gedoogbeleid overstijgende voorraden zou kunnen.^[98] De Hoge Raad wees in het afgelopen kroniekjaar nog wel arrest in een zaak waarin die niet-ontvankelijkheid was uitgesproken waarbij hij tot vernietiging van het Hof-arrest overgaat.^[99]

In deze kroniekperiode zien we wel weer een bewezenverklaring zonder strafoplegging bij handelen in strijd met het gedoogbeleid (op grond van 9a Sr).^[100]

4.4 Slachtoffersluitingen^[101]

Er lijkt in ons land een sterke toename te zijn van geweldpleging door beschieting van of het plaatsen van handgranaten bij (horeca)inrichtingen. Zeker in Amsterdam komt deze intimiderende vorm van geweldpleging momenteel veel voor.^[102] Veelal wordt een dergelijke aanslag op een mogelijk onschuldige inrichting gevolgd door sluiting daarvan in verband met de handhaving van de openbare orde. Daarvoor worden diverse juridische grondslagen gehanteerd, met name de APV en artikel 174 Gemeentewet. De hierover gevormde jurisprudentie laat zien dat een dergelijke sluiting in verband met de bij die sluiting te maken belangenafweging vaak gerechtvaardigd wordt geacht. Wij geven een aantal voorbeelden.

De burgemeester van Amsterdam mocht een lunchroom in Amsterdam-West onmiddellijk voor onbepaalde tijd sluiten nadat voor de deur een handgranaat was aangetroffen.^[103] Ook de sluiting van cocktailbar Suzy Wong voor onbepaalde tijd, nadat voor de tweede keer een handgranaat voor de zaak was neergelegd, werd in verband met de af te wegen belangen en het lopende onderzoek naar de zaak aanvaardbaar geacht.^[104] Een coffeeshop in het centrum van Amsterdam die in mei 2016 op last van de burgemeester werd dichtgetimmerd na twee keer te zijn beschoten, onderhandelde met de gemeente om de deuren weer te mogen openen en werd toen voor een derde keer te beschoten. De inmiddels ingetrokken gedoogverklaring hoefde volgens de voorzieningenrechter niet opnieuw als verleend te worden beschouwd.^[105] De sluiting van een horeca-inrichting voor onbepaalde tijd nadat daar twee keer een handgranaat was aangetroffen die door onbekenden voor de deur van de zaak was neergelegd, was volgens de voorzieningenrechter niet disproportioneel. De inrichting beroept zich erop dat het sluitingsbeleid voor coffeeshops (na een aanslag volgde direct sluiting) is opgeschort, maar dat helpt haar niet. De voorzieningenrechter zet in zijn uitspraak uiteen dat er relevante verschillen zijn tussen de 174 coffeeshops in Amsterdam en de meer dan 2000 reguliere horecagelegenheden.^[106] Vergelijkbare overwegingen bevat de uitspraak van de voorzieningenrechter over de sluiting van Club Abe (geen coffeeshop) na de vondst van een handgranaat. Volgens de voorzieningenrechter zijn er onvoldoende aanwijzingen om een relatie aan te nemen tussen de uitvoering van het sluitingsbeleid van reguliere horeca-inrichtingen en de handgranaat die bij Club Abe is geplaatst.^[107] Ook buiten Amsterdam kon de sluiting van horeca-inrichtingen na beschieting daarvan in de regel door de beugel volgens de rechter. Dit gold bijvoorbeeld voor de sluiting van een coffeeshop in Oss op grond van artikel 174, tweede lid, Gemeentewet, na nachtelijke beschieting^[108] en de sluiting van een horeca-inrichting op grond van artikel 174 Gemeentewet in Enschede na een nachtelijke beschieting.^[109] Een uitzondering op de regel is de voortzetting van een sluiting die al drie maanden duurde van een inrichting in Rotterdam waar een op scherp staande handgranaat was aangetroffen gevolgd door andere explosieven, patroonhulzen en kogelgaten in de toegangsdeur. De voorzieningenrechter betrok in zijn oordeel dat de burgemeester had bevestigd dat de inrichting geen verwijt trof.^[110]

4.5 Bevelsbevoegdheden artikel 172 Gemeentewet

Artikel 172 lid 2 Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester bevoegd is overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen en dat hij zich daarbij bedient van de onder zijn gezag staande politie. Artikel 172 lid 3 Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester bevoegd is bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde. Anders dan de wetgever destijds voor ogen had, wordt artikel 172 lid 3 Gemeentewet (in feite bedoeld als vangnetbepaling) veelvuldig toegepast en 172 lid 2 Gemeentewet nauwelijks, althans dat blijkt niet uit de jurisprudentie.

Dit jaar is er niettemin een voorbeeld van toepassing van artikel 172 lid 2 Gemeentewet. Met toepassing van dit artikel laat de burgemeester van Rotterdam posters verwijderen waarop president Erdogan van Turkije en president Poetin van Rusland te zien zijn. Het wettelijke voorschrift dat hier zou zijn overtreden is artikel 2:42 APV inzake "plakken en bekladden", dat onder meer een aanplakverbod zonder toestemming van de rechthebbende bevat. De zaak betreft een civiele dagvaardingsprocedure bij de kantonrechter van de Rechtbank Rotterdam nu eiser opkomt tegen de feitelijke verwijdering van de desbetreffende posters. Of in deze zaak ook een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit is genomen,

komt in het vonnis niet aan de orde. De kantonrechter wijst de vordering tot vergoeding van de gestelde immateriële schade af, omdat hij meent dat de gemeente niet onrechtmatig heeft gehandeld. Hij komt tot dit oordeel omdat hij de vrees van de burgemeester voor onregelmatigheden als gevolg van de posters gegrond acht.^[111]

De zogenoemde “lichte bevelsbevoegdheid” van artikel 172 lid 3 Gemeentewet wordt net als de APV en artikel 174 Gemeentewet voor inrichtingen, regelmatig gebruikt voor maatregelen tegen slachtoffers van (dreigend) geweld. Ook in die gevallen wordt de maatregel soms toelaatbaar geacht op grond van het zwaarwegende belang van de openbare orde. Of degene die door de maatregel wordt getroffen een verwijt treft van de tegen hem gerichte geweldpleging, is in de regel niet van doorslaggevend belang. Overigens laat de jurisprudentie zien dat de rechter dergelijke maatregelen kritisch benadert en dat zij vaker onderuit gaan dan de hiervoor besproken maatregelen tegen horeca-inrichtingen. Wij noemen hierna enkele voorbeelden.

In Roosendaal wordt een woning van een gezin met kinderen gesloten nadat die is beschoten. De voorzieningenrechter heeft “ernstige twijfels over de bevoegdheid van verweerder om op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet over te gaan tot sluiting van de woning”. Hij overweegt dat het een voor verzoekers “zeer verstrekkende maatregel met ingrijpende gevolgen” betreft waarmee een inbreuk wordt gemaakt op een grondwettelijk beschermd recht, te weten artikel 10, eerste lid, van de Grondwet. Artikel 172 lid 3 Gemeentewet opent niet expliciet de mogelijkheid om een dergelijke inbreuk te maken ter handhaving van de openbare orde, aldus de voorzieningenrechter. Mede in verband met het feit dat inmiddels cameratoezicht en verscherpt toezicht door de politie is ingesteld, schorst de voorzieningenrechter het sluitingsbevel.^[112]

Toelaatbaar is volgens de voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam het gebiedsverbod dat is opgelegd aan het vermeende doelwit van een schietpartij op 26 januari 2018 in een buurthuis in Amsterdam. Daarbij vielen twee zwaargewonden en een dode. Volgens de burgemeester is het noodzakelijk dat verzoeker voorlopig niet in de wijk aanwezig is met het oog op het gevaar dat een eventuele liquidatiepoging voor hem en anderen heeft. Gekozen is voor een gebiedsverbod van drie maanden omdat dat de minimale termijn is voor de politie om onderzoek te verrichten en de rust in de buurt te laten wederkeren, aldus de burgemeester. De voorzieningenrechter erkent dat het woonrecht van verzoeker in het geding is, maar acht de verstoring van de openbare orde op dit moment van dien aard dat diens woonrecht daarvoor moet wijken. Hij wijst het verzoek om schorsing dan ook af.^[113]

De burgemeester van Breda beveelt de sluiting van een huurwoning voor drie maanden nadat die is beschoten met meerdere kogels uit een zwaar kaliber vuurwapen. De voorzieningenrechter spreekt ook in deze uitspraak ernstige twijfels uit over de bevoegdheid van de burgemeester om de woning op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet te sluiten. Hij verwijst daarbij naar de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling die is bedoeld als een “lichte” bevelsbevoegdheid. Hij werpt bovendien de vraag op of artikel 172 lid 3 Gemeentewet in lijn is met het beperkingsstelsel van artikel 10 Grondwet. De voorzieningenrechter beslist echter op basis van een belangenafweging, omdat hij de hiervoor genoemde principiële vragen niet geschikt acht voor beantwoording in een voorlopige-voorzieningsprocedure. Die belangenafweging leidt geleet op het feit dat onvoldoende is gebleken van een concreet en actueel gevaar voor herhaling van de beschieting, tot schorsing.^[114]

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam is stelliger over het toepassingsbereik van de lichte bevelsbevoegdheid dan zijn collega’s die de hiervoor genoemde uitspraken hebben gedaan: hij overweegt in een uitspraak over een bevel van de burgemeester van Schiedam in algemene zin dat de burgemeester aan artikel 172 lid 3 Gemeentewet niet de bevoegdheid kan ontlenen om een woning te sluiten en verzoeker een gebiedsontzegging op te leggen waardoor hij zijn woning niet meer kan bereiken. Volgens hem vereist artikel 10 Grondwet een voldoende specifieke (formeel)wettelijke grondslag voor een dergelijke beperking. Ondanks de ernst van de feiten (ontvoering en mishandeling van verzoeker gevolgd door een beschieting van zijn woning en een handgranaat op het balkon) schorst de voorzieningenrechter daarom het bevel van de burgemeester.^[115]

Een andere categorie van gevallen waarin artikel 172 lid 3 veelvuldig wordt toegepast, betreft de inbeslagname van valse honden, soms zelfs met de dreiging van euthanasie als een test daartoe aanleiding geeft of de hond niet kan worden herplaatst. Ook deze kroniekperiode geeft daar weer een aantal voorbeelden van te zien. Alleen al hond Luna uit Nunspeet (een oude bekende, zie onze kroniek van vorig jaar) geeft aanleiding voor drie (gepubliceerde) gerechtelijke uitspraken. De eerste betreft een last onder dwangsom die de burgemeester oplegt aan de eigenaren van de hond omdat zij geen gehoor geven aan zijn bevel tot afgifte van het beest. Deze last houdt stand bij de voorzieningenrechter.^[116] Het besluit tot herplaatsing van Luna wordt door de Rechtbank Gelderland als een inbreuk op het eigendomsrecht van de eigenaar van de hond beschouwd die de reikwijdte van de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172 lid 3 Gemeentewet te buiten gaat. Het besluit tot herplaatsing wordt dan ook herroepen.^[117] Als Luna nadat het eerste dwangsbesluit is uitgewerkt nog steeds niet afgegeven wordt, neemt de burgemeester een volgend dwangbesluit waarbij de dwangsom wordt verhoogd van € 250 per dag naar € 750 per dag met een maximum van € 15.000. Het gaat hierbij nog steeds om de handhaving van het bevel tot afgifte gebaseerd op artikel 172 lid 3 Gemeentewet. De voorzieningenrechter meent dat de grondslag van de bevelsbevoegdheid van de burgemeester ten tijde van het nemen van het tweede dwangsbesluit, namelijk ernstige vrees

voor het ontstaan van verstoring van de openbare orde “ *enigszins is verbleekt*”. De hond is na het eerste dwangsbesluit niet meer gesignaleerd in Nunspeet. Hoewel het bevel ex artikel 172 lid 3 Gemeentewet tot afgifte van de hond op zichzelf niet ter discussie staat, schorst de voorzieningenrechter de last onder dwangsom waarmee de burgemeester beoogt de nakoming van dat bevel af te dwingen.^[118]

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant acht de burgemeester van Roosendaal bevoegd om op grond van artikel 172 lid 3 een bijtende Mechelse herder in beslag te nemen om die te laten testen.^[119] De Afdeling vernietigt die uitspraak echter. De burgemeester is volgens haar niet bevoegd om de in artikel 172 lid 3 Gemeentewet neergelegde bevoegdheid aan te wenden in een situatie waarin de APV voorziet. Op grond van artikel 2:59, eerste lid, APV kan het college van burgemeester en wethouders indien het een hond in verband met zijn gedrag gevaarlijk of hinderlijk acht, de eigenaar of houder een muilkorf-en kortaanlijngedod opleggen voor zover die hond verblijft of loopt op een openbare plaats of op een terrein van een ander. De burgemeester kon volgens de Afdeling in dit geval volstaan met een muilkorf- en kortaanlijngedod in plaats van inbeslagname van de hond.^[120] De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak wijst de inbeslagname van een hond op basis van artikel 172 lid 3 Gemeentewet echter niet principieel van de hand. Na een beschouwing van de mogelijkheden en beperkingen van dit artikel komt zij tot de conclusie dat de burgemeester van Utrechtse Heuvelrug terecht een bijtende Boerenfox in beslag heeft genomen.^[121]

Er zijn in deze kroniekperiode meerdere uitspraken geweest die betrekking hebben op de sluiting van camping Fort Oranje, een gebeurtenis die veel media-aandacht heeft getrokken. De burgemeester van Zundert besluit op 23 juni 2017 camping Fort Oranje te sluiten wegens verloederd, de slechte staat van onderhoud, vervuiling, de aanwezigheid van veel afval en gevaarlijke stoffen en schending van de brandveiligheidsvoorschriften. Het gaat hierbij volgens de burgemeester om overtredingen die leiden tot een bedreiging van de leefbaarheid en een gevaar voor de gezondheid en bovendien er zou een vrijwel constante stroom van schendingen van de openbare orde zijn op de camping. Het besluit wordt mede gegrond op artikel 172 lid 3 Gemeentewet. Om technische redenen (de Afdeling is ten aanzien van enkele overtredingen die aan de sluiting ten grondslag worden gelegd in eerste aanleg bevoegd) behandelt de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak de verzoeken om schorsing van het sluitingsbevel. Voor zover ontvankelijk worden deze verzoeken afgewezen. De voorzieningenrechter acht van belang dat al dan niet permanente bewoners van de camping bij de sluiting daarvan niet van de camping zijn verwijderd maar dat een tijdspad wordt gehanteerd voor de ontruiming waarbij de bewoners tijd wordt gegeven vervangende woonruimte te zoeken en personen met een zorgindicatie actief worden geholpen door de gemeente bij het vinden van vervangende woonruimte. De gemeente heeft bovendien hulp aangeboden aan de bewoners die voor de datum van het besluit in de Basisregistratie Personen waren ingeschreven in de gemeente Zundert.^[122]

In onze vorige kroniek bespraken wij het gebiedsverbod voor camping Fort Oranje dat door de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet werd opgelegd aan spilfiguren van de camping na het besluit tot sluiting daarvan. De voorzitter ontleende die bevoegdheid aan artikel 172 lid 3 jo. artikel 39 Wet veiligheidsregio's na opschaling naar fase 4 van de GRIP. De burgemeester van Zundert verlegt dat gebiedsverbod (na afschaling van de situatie waardoor de voorzitter van de veiligheidsregio niet langer bevoegd is) bij besluit van 21 september 2017 met drie maanden. De vrees bestaat dat verzoekers zich naar de camping zullen begeven, zij de bewoners daarvan tegen het nieuwe beheer van de camping en de aanwezige politie en andere gezagsdragers zullen opruien dan wel anderszins de openbare orde zullen verstoren. De voorzieningenrechter schorst dit besluit. Volgens de uitspraak is enige vrees voor terugval in het overlastgevend gedrag gerechtvaardigd maar is de burgemeester pas bevoegd om het gebiedsgebod op te leggen “ *als sprake is van concrete aanwijzingen die ernstige vrees voor terugval in het overlast gevende gedrag rechtvaardigen*”.^[123]

De laatste hier te noemen uitspraak die betrekking heeft op het gebruik van de lichte bevelsbevoegdheid betreft een gebiedsverbod dat is opgelegd door de burgemeester van een op rechtspraak.nl geanonimiseerde gemeente. Van anonimisering van de gemeente waarvan de burgemeester als verwerend bestuursorgaan optreedt, bestaan meer voorbeelden. Wij hopen dat er snel een einde komt aan deze rare praktijk. Het gebiedsverbod is het vierde in een reeks dat de burgemeester oplegt aan verzoeker die wordt verdacht van het plegen van ontucht met een minderjarig kind. De burgemeester heeft ernstige vrees dat in de wijk waar verzoeker woont de openbare orde verstoord zal worden en dat verzoekers persoonlijke veiligheid in het geding komt als hij terugkeert naar zijn wijk. De aanwezigheid van verzoeker heeft al meerdere malen tot incidenten geleid, ook zodanig dat verzoeker zich op een gegeven moment genoodzaakt heeft gezien op de bij hem thuis geïnstalleerde alarmknop te duwen. Verzoeker zou zelf aan de dreiging bijdragen door provocerend gedrag. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Nederland wijst het verzoek om schorsing van het gebiedsverbod af. Hij betreft in zijn oordeel de beperkte omvang van het gebiedsverbod en de omstandigheid dat verzoeker slechts in beperkte mate in zijn bewegingsvrijheid wordt beperkt, onder andere omdat hij zijn moeder die in het gebied woont mag bezoeken. Dat verzoeker niet zijn “zus en oomzeggertje” kan bezoeken, zoals de voorzieningenrechter overweegt, is geen reden voor schorsing. De voorzieningenrechter overweegt dat zij ook bij verzoeker op bezoek kunnen gaan.^[124]

4.6 Gebiedsverboden ex artikel 172a Gemeentewet

Deze kroniekperiode geeft verschillende uitspraken te zien die betrekking hebben op gebiedsverboden ex artikel 172a Gemeentewet. Hoewel dit artikel destijds als onderdeel van de zogenoemde Voetbalwet in de Gemeentewet is geïntroduceerd, gaat het voor zover wij kunnen overzien in geen van deze gevallen om voetbalgerelateerde openbare-ordeverstoringen. Voor de goede orde: de wettekst legt zelf ook geen link met voetbalgerelateerde gedragingen.

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg schorst een gebiedsverbod dat is opgelegd door de burgemeester van Heerlen. Hangende bezwaar legt de burgemeester opnieuw een gebiedsgebod ex artikel 172a Gemeentewet op. Daaraan liggen dezelfde feiten en omstandigheden ten grondslag maar het verboden gebied is in omvang beperkt en er zijn aanvullende voorschriften verbonden aan het gebiedsverbod. Ditmaal wordt het verzoek om voorlopige voorziening afgewezen.^[125]

Een gebiedsverbod ex artikel 172a Gemeentewet opgelegd door de burgemeester van Amsterdam aan iemand die hinderlijk gedrag op de Albert Cuypmarkt en in de Kalverstraat vertoont, houdt stand bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Appellant beroept zich tevergeefs op de onschuldpresumptie nu volgens de Afdeling geen sprake is van een *criminal charge*.^[126]

De burgemeester van Woerden heeft een dubbel gebiedsverbod ex artikel 172a Gemeentewet opgelegd aan een vader en een zoon die met elkaar verwickeld zijn in privaatrechtelijk geschil over de eigendom en het gebruik van een woonwagen. De woon- en leefomgeving heeft hier ernstig onder te lijden en de burgemeester acht de kans op escalatie groot. De openbare-ordeverstoringen zitten onder meer in de tussen vader en zoon over en weer geuite ernstige bedreigingen. De vader is verzoeker, de zoon zit ten tijde van deze procedure in de gevangenis. De voorzieningenrechter acht de inbreuk die met het gebiedsverbod wordt gemaakt op het woonrecht en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van verzoeker proportioneel en gerechtvaardigd. Hij overweegt dat de wetgever als uitgangspunt heeft gehanteerd dat een gebiedsverbod niet mag leiden tot een inbreuk op het gezinsleven van betrokkene en zich daarom in principe niet kan uitstrekken tot de omgeving van zijn woning. Daaruit (wij vermoeden: uit het gebruik van de woorden “in principe” in de wetsgeschiedenis) volgt naar het oordeel van de voorzieningenrechter dat de wetgever niet heeft uitgesloten dat een gebiedsverbod zich uitstrekt tot de woning. Hij overweegt voorts dat de wetgever vooral van belang heeft geacht dat iemand in principe de toegang moet blijven houden tot de woning ter voorkoming van een inbreuk op het gezinsleven. Verzoeker verblijft vanaf eind 2014 feitelijk niet meer in de woonwagen. Dat verzoeker weer in de woonwagen wil gaan wonen en deze bewoonbaar zou zijn en dat hij aanspraak maakt op de eigendom ervan is volgens de voorzieningenrechter onvoldoende om een ongerechtvaardigde inbreuk op artikel 8 EVRM of artikel 1 Protocol 1 EVRM aan te nemen omdat verzoeker ten tijde van het opleggen van het gebiedsverbod “niet zijn privéleven uitoefende” op het adres van de woonwagen. ^[127]

Een door de burgemeester van Groningen opgelegd gebiedsverbod ex artikel 172a Gemeentewet aan een inwoner van de wijk Beijum die verantwoordelijk is voor tal van incidenten waarmee hij herhaaldelijk de openbare orde heeft verstoord, houdt stand bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De burgemeester heeft volgens de Afdeling voldoende rekening gehouden met de persoonlijke belangen van appellant door toe te staan dat hij zijn moeder en zijn dochter via een aangewezen route in het verboden gebied mag blijven bezoeken.^[128]

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg schorst een gebiedsverbod ex artikel 172a Gemeentewet dat is opgelegd door de burgemeester van Heerlen aan iemand die zich meermalen schuldig heeft gemaakt aan fysiek geweld en mishandeling, schelden en het ernstig lastig vallen van mensen. De voorzieningenrechter meent dat dit besluit niet voldoende gemotiveerd is nu daaruit niet blijkt waarom een gebiedsverbod voor de duur van drie maanden “strikt noodzakelijk is” en de burgemeester niet had kunnen volstaan met een lichtere maatregel. Ook acht de voorzieningenrechter onvoldoende gemotiveerd waarom het verbod geldt voor de daarin aangegeven gebieden, nu de voorvallen zich in een aanmerkelijk kleiner gebied hebben voorgedaan.^[129]

4.7 Noodbevelen

Bevelen van de burgemeester kunnen langs verschillende wegen aan een rechterlijke toets worden onderworpen. Iemand die geen gehoor geeft aan zo'n bevel kan daarvoor strafrechtelijk worden vervolgd op grond van artikel 184 Sr. Daarnaast worden tal van bestuursrechtelijke procedures gevoerd tegen burgemeestersbevelen zoals de hiervoor besproken jurisprudentie over de toepassing van artikel 172 Gemeentewet laat zien en ook een tweetal uitspraken over noodbevelen op grond van artikel 175 Gemeentewet.

De strafrechter spreekt een verdachte vrij die niet heeft voldaan aan een noodbevel van de voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, dat is uitgebracht in verband met de sluiting van camping Fort Oranje, die hiervoor al aan de orde kwam. De persoon in kwestie wordt vervolgd op grond van artikel 184 Sr. Het noodbevel beveelt “*dat een ieder die deelneemt aan of aanwezig is bij een actie die de sluiting of overname van het beheer (van de camping door de gemeente, JvdG en AvdB) belemmert of dreigt te belemmeren op eerste aanwijzing van een ambtenaar van de politie zich terstond op de door de politie aangegeven wijze in de door de politie aangegeven richting dient te begeven, dan*

wel zich van het grondgebied van camping Fort Oranje dient te verwijderen.” Vrijspraak volgt omdat volgens de politierechter uit het dossier niet blijkt dat sprake was van een situatie waarbij de sluiting of overname van het beheer van de camping belemmerd werd, noch dat verdachte deelnam aan een actie die de sluiting of overname van de camping belemmerde, maar hooguit dat sprake was van een verstoring van de openbare orde en dreiging daarvan. Het noodbevel bood volgens de politierechter in die omstandigheden geen grondslag voor een vordering aan verdachte om zich van de camping te verwijderen.^[130]

In onze vorige kroniek bespraken wij de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Oost-Brabant van 14 april 2017 waarin een verzoek tot schorsing van een noodbevel van de burgemeester van Veldhoven wordt afgewezen. Met het noodbevel verbood de burgemeester een conferentie van de Stichting Nederlands Eritrees platform, wegens ernstige vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden.^[131] Deze zaak krijgt een vervolg met de uitspraak van de rechtbank van 14 juni 2018.^[132] De rechtbank vernietigt het besluit op bezwaar en herroept het noodbevel. Dit is opmerkelijk omdat volgens de rechtbank de burgemeester zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat op de dag dat hij het noodbevel nam, sprake was van ernstige wanordelijkheden en dat sprake was van ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden in de daarop volgende dagen. Dat de rechtbank het beroep toch gegrond verklaart, is omdat de burgemeester zich volgens haar niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat er geen alternatieven waren voor het uitvoeren van een noodbevel en hij “dus” niet heeft kunnen oordelen dat sprake was van een bestuurlijke noodsituatie. De rechtbank overweegt dat de burgemeester niet mag volstaan met zich te laten adviseren door de politie, maar dat hij zich een eigen oordeel zal moeten vormen over de vraag of er redelijke alternatieven zijn voor het uitvoeren van een noodbevel. Daarbij zal hij zich binnen redelijke grenzen op de hoogte moeten stellen van het aantal politieagenten dat noodzakelijk is om eventuele wanordelijkheden te voorkomen of in goede banen te leiden, het aantal daartoe direct beschikbare agenten, de mogelijkheid van extra politie-inzet en het tijdsbestek waarbinnen die extra agenten ter plaatse kunnen zijn. De burgemeester heeft de politie gevraagd of de politie de veiligheid kon waarborgen voor de bezoekers van de conferentie en de demonstranten en die vraag is met ‘nee’ beantwoord. De vraag hoeveel politiepersoneel beschikbaar was, heeft de burgemeester echter niet gesteld, aldus de rechtbank. Uit het verslag van de hoorzitting van de bezwaarschriftencommissie blijkt dat hij dit “geen relevante vraag” achtte “als bevoegd gezag, als opdrachtgever richting de politie”. Ook anderszins is volgens de rechtbank niet aannemelijk geworden dat de burgemeester relevante vragen, zoals hiervoor genoemd, heeft gesteld.

Zoals hiervoor aan de orde kwam, nemen burgemeesters regelmatig maatregelen tegen slachtoffers van geweldpleging. Voor inrichtingen staat de burgemeester daartoe de APV en/of artikel 174 Gemeentewet ter beschikking, voor maatregelen tegen burgers hanteert hij vaak de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172 lid 3 Gemeentewet. De burgemeester van Nijmegen neemt zijn toevlucht tot een noodbevel ex artikel 175 Gemeentewet om de woning van een gezin in Nijmegen te sluiten. Het pand mag volgens het noodbevel niet betreden worden en moet zichtbaar afgesloten zijn. Het gehele gezin dient zich te onthouden van zichtbaar en kenbaar verblijf in de gemeente Nijmegen. De achtergrond van dit noodbevel, dat de nodige aandacht in de media heeft gegenereerd, is dat rond de woning een groot risico zou zijn ontstaan op vergeldingsacties door schietgevaarlijke personen, vermoedelijk gerelateerd aan een zware criminele organisatie. De burgemeester effectueert het bevel door toepassing van spoedeisende bestuursdwang ex artikel 5:31 Awb. Dat wil zeggen dat hij zonder last en zonder begunstigingstermijn het pand zichtbaar laat sluiten. De procedure over deze zaak bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank Gelderland^[133] betreft alleen het noodbevel nu geen gronden zijn aangevoerd tegen het toepassen van bestuursdwang. De voorzieningenrechter overweegt dat verzoekers de aan hen aangeboden beschermingsmaatregelen hebben afgewezen. Volgens de burgemeester zijn er op dat moment geen andere maatregelen mogelijk om de veiligheid van alle betrokkenen (het gezin en de buurt) te kunnen blijven garanderen. De voorzieningenrechter acht het noodbevel daarom niet in strijd met het subsidiariteitsbeginsel. Dat het noodbevel van toepassing is op het gehele grondgebied van de gemeente Nijmegen vindt de voorzieningenrechter erg verstrekkend, maar gelet op de aard en omvang van de dreiging vooralsnog niet disproportioneel. Dat het besluit voor onbepaalde tijd is opgelegd acht hij echter een te ver gaande inbreuk op de grondrechten van verzoekers. De maatregel mag niet langer duren dan strikt noodzakelijk. De burgemeester moet daarom met enige regelmaat beoordelen of nog steeds sprake is van een ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden en verzoekers moeten dan de mogelijkheid hebben een rechtsmiddel in te stellen tegen het resultaat van die beoordeling. Daaraan doet volgens de voorzieningenrechter niet af dat verzoekers kunnen vragen om opheffing van het noodbevel. Dit gebrek leidt echter niet tot schorsing omdat het bij besluit op bezwaar hersteld kan worden. De voorzieningenrechter beschrijft een aantal aandachtspunten voor het te nemen besluit op bezwaar en wijst het verzoek om schorsing van het noodbevel af.

4.8 Wet openbare manifestaties

Wij bespreken in het kader van deze kroniek ieder jaar ook de jurisprudentie op het gebied van de Wet openbare manifestaties. Hiervoor kwam al aan de orde een procedure van de Stichting Nederlands Eritrees Platform tegen een noodbevel van de burgemeester van Veldhoven. De rechtbank stelt in die zaak voorop dat de conferentie op het moment dat het noodbevel werd gegeven nog niet was begonnen. De burgemeester kon daarom geen gebruik maken van de hem in artikel 8 van de Wet openbare manifestaties toegekende bevoegdheid de conferentie terstond te beëindigen en de

deelnemers opdracht te geven uiteen te gaan, aldus de rechtbank (r.o. 5.1). Daarom speelt die procedure zich buiten het bestek van de Wom af. Niettemin is er ook jurisprudentie over de Wom in deze kroniekperiode.

Twee uitspraken hebben betrekking op demonstraties van de Bond van Wetsovertreders (verder: "Bond"). De eerste betreft een voorgenomen demonstratie voor de poort van de gevangenis in Vught. De Bond wil de poort van de gevangenis met een oplegger en dranghekken afsluiten zodat het personeel niet aan het werk kan. De burgemeester van Vught heeft geen bezwaar tegen de demonstratie maar wel tegen het afsluiten van de poort en stelt als voorwaarde dat de poort te allen tijde toegankelijk moet zijn. Hij wijst een alternatieve locatie voor de demonstratie aan, enkele meters verwijderd van de poort. De voorzieningenrechter overweegt dat zij vindt " *dat de burgemeester gelijk heeft wanneer hij zegt dat de in de Wom genoemde belangen (de gezondheid, het verkeer en de voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden) een beperking zoals door hem opgelegd, vergen.*" Zij vindt verder van belang dat de demonstratie mede bedoeld is als (in de terminologie van de Bond) "lawaaidemo" en dat verzoekster de stelling van de burgemeester niet heeft betwist dat met de verplaatsing van de demonstratie naar de parkeerplaats enkele meters verderop het effect van die lawaaidemo niet zal verminderen of teniet zal worden gedaan. Het verzoek om voorlopige voorziening wordt afgewezen.^[134]

De tweede uitspraak op een verzoek om voorlopige voorziening van de Bond betreft voorgenomen demonstraties bij TBS-kliniek De Rooyse Wissel in Venray. De Bond wil de in- en uitgang van deze kliniek blokkeren door middel van het vormen van een menselijke keten van 35 personen. De burgemeester van Venray heeft geen problemen met de aangekondigde demonstraties, maar net als zijn collega in Vught verbiedt hij de in- en uitgang te blokkeren. De voorzieningenrechter overweegt in de uitspraak over het verzoek om schorsing van die beperking dat alleen voor zover de Wom de mogelijkheid geeft om beperkingen te stellen, dit is toegestaan voor de burgemeester. Zonder het desbetreffende artikel van de Wom te noemen overweegt hij dat in de Wom is bepaald dat beperkingen mogen worden gesteld ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Deze overweging is als wij het goed zien geënt op het bepaalde in artikel 5 lid 1 jo. artikel 2 Wom. Mede gelet op hetgeen de burgemeester tijdens de zitting naar voren heeft gebracht over de veiligheidsredenen die ten grondslag liggen aan de opgelegde beperking en het feit dat verzoekster niet duidelijk heeft gemaakt dat de blokkade onmisbaar is voor de demonstratie (de Bond spreekt in verband met de menselijke keten over "het kersje op de taart"), heeft de burgemeester de beperkingen volgens de voorzieningenrechter mogen opleggen. Het verzoek om voorlopige voorziening wordt dan ook afgewezen.^[135]

Veel media-aandacht trok dit jaar een voorgenomen lawaaidemonstratie tijdens de twee minuten stilte op 4 mei op de Dam in Amsterdam. De persoon in kwestie wilde daarmee het door hem gestelde feit aan de kaak stellen dat sommige slachtoffers niet worden herdacht op 4 mei en sommige daders wel. De burgemeester verbiedt de lawaaidemonstratie, het verzoek om voorlopige voorziening daartegen wordt ingetrokken. De uitspraak van de voorzieningenrechter Amsterdam die wij hier bespreken heeft betrekking op het daarop volgende plan van de man om op 4 mei kort voor acht uur 's avonds op de Dam een luchtalarm te laten afgaan. De burgemeester verbiedt ook die actie. De gronden daarvoor zijn kort samengevat als volgt: de burgemeester stelt dat de actie geen betoging is waarvoor verzoeker grondwettelijke bescherming moet krijgen. Hij meent voorts dat de actie strafbaar is omdat verzoeker daarmee de Nationale Herdenking belemmert, een toegestane manifestatie. De burgemeester vindt de actie bovendien een verstoring van de openbare orde. Volgens de voorzieningenrechter is het derde punt al voldoende. De burgemeester mag de demonstratie dus verbieden, zo staat vermeld in het proces-verbaal van de mondelinge uitspraak van de voorzieningenrechter.^[136] Het oordeel van de voorzieningenrechter is met een nadere uitwerking gepubliceerd. In de nadere uitwerking gaat de voorzieningenrechter nader in op de argumenten van de burgemeester en de grondslag voor het verbod. De aangekondigde actie kan volgens de voorzieningenrechter wél als betoging in de zin van de Wom worden beschouwd. Hij is bovendien van mening dat de actie geen belemmering is van de Nationale Herdenking omdat die gewoon door kan gaan. De voorzieningenrechter stelt niet te zullen beoordelen of de voorgenomen actie een strafbaar feit is. De burgemeester heeft gezegd dat de actie van verzoeker niet op dat tijdstip en die plaats mag plaatsvinden. De voorzieningenrechter overweegt dat de burgemeester de actie daarmee feitelijk heeft verboden. Die constatering lijkt ons juist omdat lawaai maken rond de dodenherdenking op de Dam het wezen van de actie vormt. De voorzieningenrechter vervolgt dat de burgemeester deze betoging in verband met het voorkomen van wanordelijkheden mocht verbieden op grond van artikel 5, tweede lid aanhef en onder c, Wom. Terzijde merken wij op dat ook het aan verzoeker opgelegde gebiedsverbod voor de Dam en omgeving op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet standhoudt.

Pegida neemt zich voor te demonstreren tegen de door haar gestelde islamisering bij de Sayidina Ibrahim Moskee aan het Attleplantsoen in Utrecht. Zij wil daarbij toespraken houden, spandoeken laten zien en een barbecue met varkensvlees houden. De bedoeling is dat de demonstratie tijdens de ramadan en tijdens het avondgebed plaatsvindt op het einde van de vastenperiode van die dag. De burgemeester van Utrecht verbiedt de demonstratie niet, maar wijst de busbaan op het Westplein in Utrecht als alternatieve locatie aan, die Pegida van de hand wijst. De voorzieningenrechter meent dat de burgemeester in verband met de noodzaak om wanordelijkheden te voorkomen de demonstratie van Pegida mocht beperken zoals hij heeft gedaan. Hij betreft bij dat oordeel dat het op het tijdstip van de demonstratie druk is rond de moskee en dat het roosteren van een varken door jongeren uit de buurt en andere Utrechtse wijken gezien wordt als een ernstige en bewuste provocatie en dat confrontaties verwacht worden, niet alleen van jongeren uit de buurt, maar ook van

andere actiegroepen.^[137]

4.9 Diversen

Wij bespreken hierna nog twee zaken op het gebied van de openbare orde die het vermelden waard zijn en niet in een van de hiervoor genoemde categorieën thuis horen. Het eerste betreft het verbod op de bierfiets in het centrum van Amsterdam. De uitspraak van de rechtbank waarin dat verbod toelaatbaar werd geacht, bespreken wij al in onze vorige kroniek. Die kreeg een vervolg bij de Afdeling. Verder twee uitspraken over het aanwijzingsbesluit van de burgemeester van Haarlemmermeer inzake het aanbieden van taxidiensten op Luchthaven Schiphol. De afwijzing van het verzoek tot schorsing van dat aanwijzingsbesluit bespreken wij al in onze vorige kroniek.

Bierfiets

De burgemeester van Amsterdam heeft op grond van artikel 2:17 APV Amsterdam 2008 een gebied aangewezen waarin, kort gezegd, het gebruik van de bierfiets is verboden. In eerste aanleg ging de zaak over de vraag of de burgemeester bevoegd was tot het nemen van een aanwijzingsbesluit en of de regeling in de APV en het aanwijzingsbesluit niet in strijd waren met de Wv 1994 nu daarmee ook beoogd werd verkeershinder en verkeersonveilige situaties tegen te gaan. Zoals al opgemerkt, achtte de rechtbank het (na schorsing gewijzigde) besluit aanvaardbaar. Het verzoek tot schorsing van het besluit wordt door de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak hangende hoger beroep afgewezen.^[138] Gelet op de geconstateerde overlast en hinder dient vooralsnog meer gewicht te worden toegekend aan het belang van de burgemeester dan aan het belang van verzoekers, aldus de voorzieningenrechter. De enige latere ons bekende uitspraak over deze zaak betreft de niet-ontvankelijkheid van het hoger beroep van appellanten wegens het niet-tijdig betalen van griffierecht.^[139]

Aanwijzingsbesluit taxidiensten Luchthaven Schiphol

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 taxionseleers op de luchthaven veroorzaakten. In onze vorige kroniek vermeldden wij dat de voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Holland de APV-bepaling waarop het aanwijzingsbesluit is gebaseerd verbindend achtte en het aanwijzingsbesluit zelf gerechtvaardigd in verband met de gebleken verstoringen van de openbare orde. De Rechtbank Noord-Holland volgt in de uitspraak op het beroep dat oordeel van de voorzieningenrechter.^[140]

5. Literatuur

5.1 Verbod op OMG's

In het artikel 'Bevoegdheid minister om OMG te verbieden'^[141] hebben Koornstra, Roorda, Vols en Brouwer kanttekeningen geplaatst bij het Wetsvoorstel bestuurlijk verbod rechtspersonen (zie paragraaf 2.6). Zij achten het bezwaarlijk dat de verbodgrond – 'strijd met de openbare orde' – weinig precies is en dat het aan de minister, en niet aan de rechter, wordt overgelaten om hier nadere invulling aan te geven. Dit staat volgens de auteurs op gespannen voet met de beperkingssystematiek van artikel 8 Grondwet op grond waarvan de wetgever met voldoende precisie moet aangeven wanneer ingegrepen mag worden op de verenigingsvrijheid. De auteurs zijn ook kritisch ten aanzien van het ruime toerekeningscriterium dat de initiatiefnemers voor ogen hebben. Verder gaan zij in op het onderscheid tussen het verbod en de ontbinding van een rechtspersoon dat het wetsvoorstel maakt. Volgens de initiatiefnemers bestaat de rechtspersoon na een besluit van de minister nog wel, maar kan het bestuur of kunnen de leden ervan worden vervolgd als zij de werkzaamheid van de rechtspersoon voortzetten. De auteurs achten het bezwaarlijk dat het wetsvoorstel niet bepaalt wat hieronder valt.

In *Ars Aequi* geven Koornstra en Brouwer hun opinie over het wetsvoorstel. Zij wijzen erop dat politieke druk op de minister om op te treden tegen OMG's ten koste kan gaan van de zorgvuldigheid van de besluitvormingsprocedure. Ook betwijfelen zij of gedrag van derden op grond van de toerekeningscriteria van het wetsvoorstel eerder kan worden toegedicht aan de rechtspersoon als eigen werkzaamheid dan op grond van de huidige criteria. Zij achten in dit verband van belang dat de voorgestelde criteria cumulatief zijn en geen uitzonderingsclausule kennen, zoals het toerekeningscriterium in de huidige rechtspraak dat wel kent. Voorts verwachten zij problemen in de handhaafbaarheid van het verbod. Volgens de auteurs is onvoldoende duidelijk welke gedragingen na oplegging van een verbod strafbaar zijn. Zij vragen zich ook af of dit niet in strijd is met het Europeesrechtelijke bepaalbaarheidsgebod en het *lex-certa*-beginsel en de grondwettelijke beperkingssystematiek.

5.2 Artikel 13b Opiumwet

In het Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving bespreekt Bruijn de ontwikkelingen van de Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet).^[142] Uit haar onderzoek blijkt dat er een stijgende lijn is in het aantal sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet. Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat belanghebbenden in 30% van de zaken gelijk kregen van de rechter. De kans op een gegrond beroep blijkt bij de sluiting van een woning groter te zijn dan bij een lokaal. De kans op een gegrond beroep wordt volgens Bruijn verkleind door de verscherpte motiveringsplicht. Opvallend is verder dat uit haar onderzoek blijkt dat het aanvoeren van een proportionaliteitsverweer een negatief effect heeft op de kans van slagen van het beroep. Bruijn geeft als mogelijke verklaring hiervoor dat proportionaliteitsverweren in een rechtszaak enkel worden aangevoerd als laatste redmiddel of door de rechter als zodanig worden beschouwd.^[143] Gelet op de hiervoor genoemde omstandigheden, en vanwege constante verlaging van de bewijsdrempel en het wegvallen van de waarschuwingplicht, het aantal gegronde beroepen verder zal dalen. Doordat de uitleg van de sluitingsbevoegdheid steeds meer uitgekristalliseerd is, verwacht Bruijn een daling van gerechtelijke procedures over de bevoegdheid. Verder volgt uit haar onderzoek dat de sluitingsbevoegdheid niet uitsluitend wordt ingezet bij drugshandel, maar ook bij het aantreffen van een hennepkwekerij, het aanwezig hebben van een handelshoeveelheid drugs, het bewaren van een stash voor een coffeeshop en het aantreffen van een drugslaboratorium. Bruijn merkt ook op dat er een duidelijke verharding in de aanpak van drugscriminaliteit is.

5.3 Ondernijning

De uitvoerige aandacht voor het fenomeen van ondernijning laat zich ook in de juridische literatuur zien. Wij noemen hier de bijdragen die betrekking hebben op het openbare-orderecht. In *NJB* gaan Tuk en Vols in op de invloed van het ondernijningsframe in de juridische sfeer.^[144] De auteurs geven aan dat het frame zo pakkend is, dat het in staat is om veel aandacht te genereren en beleidsmatige verandering te bewerkstelligen. Zij schetsen drie ontwikkelingen in het openbare-orderecht die naar hun idee het gevolg zijn van de introductie van het ondernijningsframe. Ten eerste beargumenteren zij dat burgemeesters hun bevoegdheden vaker dan voorheen toepassen. Ten tweede zien zij ondernijning als een katalysator voor de inzet van openbare-ordebevoegdheden op andere manieren dan oorspronkelijk is voorzien. Ten derde leidt het ondernijningsframe tot de introductie van nieuwe openbare-ordebevoegdheden of wijziging van reeds bestaande bevoegdheden.

In zijn bijdrage 'Ondernijning van burgemeestersambt voorkomen'^[145] in de Gemeentestem gaat Schilder in op de 'Proeve van wetgeving 'Voorkomen en Aanpakken ondernijning'' van de regioburgemeesters (zie ook paragraaf 3.2 van deze kroniek). Schilder is afwijzend ten aanzien van het voorstel om artikel 172 lid 1 Gemeentewet te wijzigen door daarin aan de taak van de burgemeester toe te voegen 'het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten'. Anders dan de regioburgemeesters doen voorkomen, heeft de burgemeester nu niet reeds de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in zijn takenpakket zitten, zo stelt Schilder. De wetgever heeft hem die rol ook nooit toebedacht en Schilder vindt dat dit terecht is gelet op de positie van de burgemeester in ons staatsbestel.

5.4 Gebiedsverbod

In Justitiële Verkenningen^[146] gaan Brouwer en Schilder in op de mogelijkheid om een gebiedsverbod op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding op te leggen met als doel iemand te beletten zijn boodschap uit te dragen. Aanleiding voor hun bijdrage is het verbod van Minister van Veiligheid en Justitie aan de omstreden prediker Jneid om zich te vertonen in de buurt van zijn boekhandel annex moskee in de Haagse Schilderswijk. Zij concluderen dat gebiedsverboden een belangrijke functie kunnen vervullen bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Het is echter zonneklaar dat het nooit de bedoeling is geweest van de wetgever om personen door middel van een gebiedsverbod te beletten hun gedachtegoed te verspreiden. Dit is dan ook niet toegestaan. Ook niet als de inhoud van het gedachtegoed indruist tegen de in onze samenleving gedeelde waarden en normen. Als sprake is van een overschrijding van wettelijke normen is het aan de politie, het Openbaar Ministerie en de strafrechter om achteraf in te grijpen, aldus de auteurs.

5.5 Burgemeesters in cyberspace

In het afgelopen kroniekjaar verscheen ook het onderzoeksrapport 'Burgemeesters in cyberspace. Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld'.^[147] Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van NHL Stenden Hogeschool en de Rijksuniversiteit Groningen. De centrale onderzoeksvraag luidt:

"In hoeverre volstaat het bestaande bestuurlijke instrumentarium van de burgemeester om maatregelen te nemen tegen activiteiten in cyberspace die de openbare orde bedreigen of verstoren?"

De onderzoekers concluderen dat de openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester uit de Gemeentewet zijn geschreven met de offline wereld in gedachten. Zij beschrijven twee modellen van regulering van cyberspace vanuit een openbare-ordeoogpunt. Het eerste model is directe regulering, hetgeen betekent dat er regels worden gemaakt die ook bedoeld zijn om in de online wereld te werken en die daarop zijn afgestemd. Het tweede model is indirecte regulering, wat inhoudt dat regels die bedoeld zijn voor de offline wereld, een zodanig ruime werkings sfeer krijgen dat ze ook (preventief) al een grondslag kunnen bieden voor ingrijpen in de online wereld.

Op dit moment is sprake van indirecte regulering. Daarbij kunnen zich echter wel problemen voordoen omdat de bevoegdheden niet zijn afgestemd op een cyberspacesetting. De onderzoekers wijzen op vraagstukken als het noodzakelijkheidsvereiste, de subsidiariteit, de evenredigheid, de voorspelbaarheid van de grondrechtenbeperking, de grondwettelijke eis dat een maatregel die grondrechten beperkt daar ook specifiek voor is bedoeld en op is afgestemd (de leer van de bijzondere beperkingen) en de vraag naar de causaliteit. Zij wijzen ook op het probleem van territoriale begrenzing van gemeentelijke bevoegdheden: de offline verstoring kan weliswaar territoriaal bepaald zijn, maar dat dit niet hoeft te gelden voor de online aanleiding.

Het alternatief is directe regulering, maar de onderzoekers signaleren ook hierbij juridische haken en ogen. Zij concluderen dat nadere regulering om principiële keuzes van de wetgever vraagt.

Uit het empirisch deel van het onderzoek blijkt dat er veel discussie en weinig consensus bestaat over de rol van burgemeesters in cyberspace.

6. Conclusie

Uit deze kroniek blijkt dat er op uiteenlopende terreinen veel ontwikkelingen te melden zijn over de burgemeester en de uitoefening van zijn bevoegdheden. In kwantitatieve zin valt daarbij de berichtgeving en jurisprudentie over drugs op. Wij verwachten dat die trend zich de komende jaren verder zal voortzetten, gelet op de omvang van de problematiek en de verharding van de aanpak van drugscriminaliteit. Dat laat zich bij uitstek zien in de aandacht die uitgaat naar het probleem van ondermijning. Hoewel tal van strafbare (en overigens ook niet strafbare) feiten een ondermijnd karakter hebben, wordt drugscriminaliteit doorgaans als hét voorbeeld van ondermijning genoemd. Dat de burgemeester in de aanpak van ondermijning vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde een belangrijke rol vervult, lijkt niet ter discussie te staan. De meningen zijn wel verdeeld over de vraag *hoe* hij die rol dient te vervullen. Moet de burgemeester als *crime fighter* vooraan staan bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit als drugscriminaliteit of zou hij meer een onderdeel moeten vormen van de keten en een ondersteuner van de politie en het openbaar ministerie, die beter zijn toegerust voor de aanpak van criminele activiteiten?^[148] Als het aan de regioburgemeesters ligt (zie paragraaf 3.2 en 5.3 van deze kroniek) krijgt de burgemeester een prominente rol in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit en wordt die rol ook expliciet aan hem toebedeeld in artikel 172 lid 1 Gemeentewet. Deze opvatting wordt echter niet door iedereen gedeeld. Hoe dat ook zij, de voorspelling is in ieder geval niet gewaagd dat de komende jaren veel gesproken zal worden over ondermijning als “succesvol retorisch frame” ^[149] voor een veelheid van oude en nieuwe problemen waarmee burgemeesters worden geconfronteerd.

Voetnoten

[1]

Anita van den Berg en Jan van der Grinten zijn beiden advocaat bij Kennedy Van der Laan.

[2]

A.E.M. van den Berg & J.H.A. van der Grinten, ‘Kroniek openbare-orderecht 2017’, *Gst.* 2017/195.

[3]

Met dien verstande dat de behandelde jurisprudentie loopt tot half oktober 2018 en de in paragraaf 2.7 te noemen brief van 31 burgemeesters aan de Eerste Kamer van november 2018 is.

[4]

33 885.

[5]

Wetsvoorstel 32 211. De voor de Eerste Kamer bezwaarlijke aspecten – de registratieplicht voor prostituees en de vergewisplicht voor klanten – zijn bij de novelle geschrapt. 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. Te jonge prostituees zijn op grond van de novelle niet strafbaar. De bedoeling is dat zij worden doorverwezen naar hulpverlening. Op grond van de novelle zijn de klant die gebruikmaakt van de diensten van een te jonge prostituee en de vergunninghouder die een te jonge prostituee te werk stelt wel strafbaar.

[6]

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

[7]

[Kamerstukken I 2017/18, 34775, VI, S.](#)

[8]

Gepubliceerd op <www.kabinetformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.

[9]

In 2000 zijn het bordeelverbod en het souteneursverbod opgeheven.

[10]

Voluit: Wijziging van onder meer het Wetboek van Strafrecht in verband met de herwaardering van de strafbaarstelling van enkele actuele delictsvormen.

[11]

<www.internetconsultatie.nl/actueledelictsvormen>.

[12]

Zie paragraaf 2.3 van onze vorige kroniek: A.E.M. van den Berg & J.H.A. van der Grinten, 'Kroniek openbare-orderecht 2017', *Gst.* 2017/195.

[13]

[Kamerstukken II 2014/15, 34165, 1](#). De initiatiefnemers zijn van Berndsens-Jansen en Bergkamp. Inmiddels zet Bergkamp de verdediging van het wetsvoorstel alleen voort ([Kamerstukken II 2014/15, 34165, 4](#)).

[14]

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

[15]

[Kamerstukken I 2017/18, 34165, C](#).

[16]

Regeerakkoord, p. 5.

[17]

Door de Begeleidings- en evaluatiecommissie experiment gesloten coffeeshopketen.

[18]

[Kamerstukken II 2017/18, 34997, 3](#), p. 1.

[19]

[Kamerstukken II 2017/18, 24077, 406](#), p. 1.

[20]

Regeling van de Minister voor Medische Zorg, de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdende instelling van een onafhankelijke commissie in verband met de advisering over de opzet van een uniform experiment met de teelt en verkoop van hennep in een gesloten coffeeshopketen (Instellingsregeling Adviescommissie experiment gesloten coffeeshopketen).

[21]

Bijlage bij [Kamerstukken II 2017/18, 24077, 416](#).

[22]

De burgemeester van Amsterdam heeft aangegeven dat deze schaal, Amsterdam heeft 166 coffeeshops onuitvoerbaar is voor de gemeente. Op voorstel van de gemeenteraad gaat de burgemeester het kabinet voorstellen om het experiment in een deel van Amsterdam te houden.

[23]

'Een experiment met een gesloten cannabisketen', pagina 34-35.

[24]

Brief van de Minister voor Medische Zorg en Sport en de Minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer, 6 juli 2018, 1374242-178738-VGP.

[25]

[Kamerstukken II 2017/18, 34997, 2](#).

[26]

Die conclusie trok de Raad van State ook ten aanzien van het initiatiefvoorstel Bergkamp waarin gereguleerde legalisering van cannabis wordt beoogd. Zie ook onze opinie in *NJB* hierover: Initiatiefwetsvoorstel 'Wet gesloten coffeeshopketen', *NJB* 2016/2063. Het wetsvoorstel Wet experiment gesloten coffeeshopketen verschilt van het initiatiefvoorstel in die zin dat bij het wetsvoorstel gaat om een afgebakend experiment met een tijdelijk karakter. Wat niet wegneemt dat ook het experiment in strijd is met het genoemde geldende internationale en Europese recht.

[27]

[Kamerstukken II 2017/18, 34997, 4](#), p. 5.

[28]

34763.

[29]

Zoals blijkt uit de jurisprudentie (zie onze bespreking van de jurisprudentie over 13b Opiumwet) is overigens sluiting van een woning waar geen drugs

zijn aangetroffen onder omstandigheden ook al mogelijk met toepassing van artikel 13b Opiumwet in zijn huidige vorm.

[30]

[Kamerstukken II 2017/18, 34763, 6](#), p. 4.

[31]

Zie uitgebreider onze vorige kroniek: A.E.M. van den Berg & J.H.A. van der Grinten, 'Kroniek openbare-orderecht 2017', *Gst.* 2017/195.

[32]

[Kamerstukken II 2017/18, 34763, 5](#).

[33]

[Kamerstukken II 2017/18, 34763, 6](#).

[34]

Handelingen II 2017/18, 74.

[35]

[Kamerstukken I 2017/18, 34763, A](#).

[36]

<www.internetconsultatie.nl/bestuurlijkverbodrechtspersonen>.

[37]

Conceptmemorie van toelichting, gepubliceerd op <www.internetconsultatie.nl/bestuurlijkverbodrechtspersonen>.

[38]

34716. Het wetsvoorstel werd voor de eerste lezing op 20 april 2012 aanhangig gemaakt door het Tweede Kamerlid Schouw.

[39]

Handelingen II 2017/18, 19.

[40]

[Kamerstukken I 2017/18, 34716, B](#).

[41]

[Kamerstukken I 2017/18, 34716, C](#).

[42]

[Kamerstukken I 2017/18, 34716, D](#).

[43]

[Kamerstukken I 2017/18, 34716, E](#).

[44]

[Kamerstukken I 2017/18, 34716, F](#).

[45]

[Kamerstukken I 2017/18, 34716, G](#).

[46]

De brief is gepubliceerd op <www.burgemeesters.nl/sites/www.burgemeesters.nl/files/File/brief%2031%20burgemeesters.pdf>. Er is ook een gezamenlijke brief aan de Eerste Kamer van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Wethoudersvereniging, en van elf commissarissen van de Koning.

[47]

Zie ook paragraaf 3.5 van onze vorige kroniek: A.E.M. van den Berg & J.H.A. van der Grinten, 'Kroniek openbare-orderecht 2017', *Gst.* 2017/195.

[48]

NOS 'Totaal onacceptabel' dat Haarlemse burgemeester moet onderduiken', 12 oktober 2018.

[49]

Zie ook: J.G. Brouwer, 'Bedreiging lokaal bestuur en ondermijning', < www.openbareorde.nl> en H. Sackes die aangehaald wordt in het bericht 'Totaal onacceptabel' dat Haarlemse burgemeester moet onderduiken' van 12 oktober 2018 op www.nos.nl.

[50]

M. Tuk & M. Vols, 'Ondermijning en het openbare-orderecht', *NJB* 2018/1190.

[51]

Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer, 16 februari 2018, kenmerk: 2206317.

[52]

Regioburgemeesters, 'Proeve van wetgeving "Voorkomen en Aanpakken ondermijning"', september 2017.

[53]

Nationale ombudsman, *Demonsteren, een schurend grondrecht?*, 14 maart 2018.

[54]

<www.dongeradeel.nl/gemeente-dongeradeel/2016-2017-2018_41721/item/de-burgemeester-van-dongeradeel-heeft-op-17-november-2017-een-noodbevel-uitgevaardigd_13633.html>.

[55]

NOS, 'Burgemeester verbiedt protest tegen Zwarte Piet bij intocht Dokkum', 18 november 2017; NOS, 'Burgemeester Dokkum verbood protest om vuurwerk', 20 november 2017.

[56]

de Volkskrant, 'Tegenacties leiden steeds vaker tot een demonstratieverbod. Hoe gevaarlijk is dat?', 25 november 2017.

[57]

ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362.

[58]

ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2222 en ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2400.

[59]

Bijvoorbeeld ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:851.

[60]

ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4412; zie bijvoorbeeld ook Rb. Noord-Holland 31 juli 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:6653.

[61]

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

[62]

Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2787.

[63]

ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3251.

[64]

ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

[65]

ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3246.

[66]

Rb. Zeeland-West-Brabant 23 januari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:418 en Rb. Zeeland-West-Brabant 24 maart 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:1954.

[67]

ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:835; zie ook ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738 en ECLI:NL:RVS:2018:2526.

[68]

ABRvS (vzr.) 5 oktober 2018 ECLI:NL:RVS:2018:3238, onder verwijzing naar ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738.

[69]

Rb. Limburg 29 november 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:11568.

[70]

Rb. Oost-Brabant 27 oktober 2017, ECLI:NL:RB:OBR:2017:5665.

[71]

Rb. Den Haag (vzr.) 24 september 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:11457.

[72]

Rb. Noord-Holland (vzr.) 13 juni 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:4742. Zie over de vraag of sprake is van een ernstig geval ook Rb. Noord-Holland (vzr.) 31 juli 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:6653 en ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2206.

[73]

ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2419.

[74]

Idem.

[75]

Idem.

[\[76\]](#)

Rb. Oost-Brabant (vzr.) 23 november 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:6138.

[\[77\]](#)

Rb. Noord-Holland (vzr.) 1 februari 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:700.

[\[78\]](#)

Rb. Oost-Brabant (vzr.) 19 juni 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2987.

[\[79\]](#)

Rb. Limburg (vzr.) 4 juli 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:6377.

[\[80\]](#)

Rb. Rotterdam (vzr.) 17 juli 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:5788.

[\[81\]](#)

Hiermee is naar wij aannemen bedoeld dat de indruk moet worden vermeden dat een jong gezin bij een drugsvondst niets te vrezen heeft waardoor het aantrekkelijker zou zijn om te worden ingeschakeld bij drugscriminaliteit dan personen zonder kinderen.

[\[82\]](#)

ABRvS (vzr.) 4 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3233.

[\[83\]](#)

ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2241.

[\[84\]](#)

ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2438.

[\[85\]](#)

ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3502.

[\[86\]](#)

Zie voor andere voorbeelden waarin een dergelijk beroep faalt onder andere Rb. Noord-Nederland (vzr.) 26 oktober 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4056, ABRvS (vzr.) 9 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3057, ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:55, ABRvS 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:503 en ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1194.

[\[87\]](#)

ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3251.

[\[88\]](#)

ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3142.

[\[89\]](#)

EHRM 8 juni 1976, ECLI:NL:XX:1976:AC0386.

[\[90\]](#)

ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3481.

[\[91\]](#)

ABRvS 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:976. Zie voor andere uitspraken waarin de vraag of er sprake is van een criminal charge: ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3360, ABRvS 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2787, ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3274, ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1151.

[\[92\]](#)

ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2206 (sluiting drie maanden na rapportage over aangetroffen drugs); ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3301 (sluiting twee maanden na drugsvondst).

[\[93\]](#)

ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1131.

[\[94\]](#)

Rb. Oost-Brabant (vzr.) 15 september 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:4876, onder verwijzing naar ABRvS 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8409.

[\[95\]](#)

Rb. Limburg 25 oktober 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:10225.

[\[96\]](#)

Rb. Oost-Brabant (vzr.) 14 februari 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:723.

[\[97\]](#)

ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1193. Zie voor overige jurisprudentie: ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1600, Rb. Oost-Brabant 27 juni 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:3136, Rb. Oost-Brabant 23 augustus 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:4314 en Rb. Oost-Brabant 2 oktober 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:4810.

[\[98\]](#)

Zie bijvoorbeeld HR 19 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:23.

[\[99\]](#)

HR 30 januari 2018, ECLI:NL:HR:2018:25.

[\[100\]](#)

Hof 's-Hertogenbosch 28 november 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:5167; zie over de ontvankelijkheid van het OM ook Hof Arnhem-Leeuwarden 12 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1356.

[\[101\]](#)

Hiermee doelen wij op inrichtingen (of woningen, waarvan de bespreking van jurisprudentie over de artikelen 172 en 175 Gemeentewet voorbeelden te zien geeft) die vanwege het feit dat zij doelwit zijn van geweldpleging door de burgemeester worden gesloten.

[\[102\]](#)

Zie hierover bijvoorbeeld het artikel in Trouw van 15 augustus 2018: 'In Amsterdam worden handgranaten bezorgd alsof het pizza's zijn' op: www.trouw.nl/home/in-amsterdam-worden-handgranaten-bezorgd-alsof-het-pizza-s-zijn~adbd760e/.

[\[103\]](#)

Rb. Amsterdam 9 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7140.

[\[104\]](#)

Rb. Amsterdam (vzr.) 11 juni 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:4058.

[\[105\]](#)

Rb. Amsterdam (vzr.) 7 juni 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:3993.

[\[106\]](#)

Rb. Amsterdam (vzr.) 18 april 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:2492.

[\[107\]](#)

Rb. Amsterdam (vzr.) 12 september 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:6550; het sluitingsbeleid in Amsterdam was aanvankelijk dat een aanslag onmiddellijke sluiting betekende. Toen bleek dat de aanslagen mogelijk ten doel hadden om sluiting van coffeeshops te bewerkstelligen, is het beleid ten aanzien van de coffeeshops aangepast.

[\[108\]](#)

Rb. Oost-Brabant (vzr.) 13 april 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:1769.

[\[109\]](#)

Rb. Overijssel (vzr.) 12 oktober 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3848.

[\[110\]](#)

Rb. Rotterdam (vzr.) 7 juni 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:4492.

[\[111\]](#)

Rb. Rotterdam 27 juli 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:6177.

[\[112\]](#)

Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 23 juni 2018, ECLI:NL:RBZWB:2018:1340.

[\[113\]](#)

Rb. Amsterdam (vzr.) 21 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:977.

[\[114\]](#)

Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 30 januari 2018, ECLI:NL:RBZWB:2018:540; zie ook Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 30 januari 2018, ECLI:NL:RBZWB:2018:536.

[\[115\]](#)

Rb. Rotterdam (vzr.) 31 juli 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:6229.

[\[116\]](#)

Rb. Gelderland (vzr.) 28 december 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:6857.

[\[117\]](#)

Rb. Gelderland 20 februari 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:763.

[\[118\]](#)

Rb. Gelderland (vzr.) 27 februari 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:885.

[\[119\]](#)

Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 20 december 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:8467.

[\[120\]](#)

ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2448.

[\[121\]](#)

ABRvS (vzr.) 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:644.

[\[122\]](#)

ABRvS (vzr.) 20 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2846. Een tweede verzoek om voorlopige voorziening wegens gestelde wijziging van de omstandigheden wordt eveneens afgewezen, zie ABRvS (vzr.) 5 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3384.

[\[123\]](#)

Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 30 november 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:7804.

[\[124\]](#)

Rb. Noord-Nederland (vzr.) 7 februari 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:417.

[\[125\]](#)

Rb. Limburg (vzr.) 3 oktober 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:9320.

[\[126\]](#)

ABRvS 28 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1043.

[\[127\]](#)

Rb. Midden-Nederland (vzr.) 24 mei 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2287.

[\[128\]](#)

ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2112.

[\[129\]](#)

Rb. Limburg (vzr.) 31 augustus 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:8273.

[\[130\]](#)

Rb. Zeeland-West-Brabant 2 november 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:7058.

[\[131\]](#)

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

[\[132\]](#)

Rb. Oost-Brabant 14 juni 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2894.

[\[133\]](#)

Rb. Gelderland (vzr.) 28 september 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4125.

[\[134\]](#)

Rb. Oost-Brabant (vzr.) 19 oktober 2017 ECLI:NL:RBOBR:2017:5500.

[\[135\]](#)

Rb. Limburg (vzr.) 10 april 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:3328.

[\[136\]](#)

Rb. Amsterdam (vzr.) 3 mei 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:3407.

[\[137\]](#)

Rb. Midden-Nederland (vzr.) 4 juni 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2504.

[\[138\]](#)

ABRvS (vzr.) 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3371.

[\[139\]](#)

ABRvS 11 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:78.

[\[140\]](#)

Rb. Noord-Holland 3 mei 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:3736.

[\[141\]](#)

J. Koornstra e.a., 'Bevoegdheid minister om OMG te verbieden', < www.openbareorde.nl>.

[\[142\]](#)

L.M. Bruijn, 'De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*.

[143]

Het bestaan van het hier gesuggereerde causale verband lijkt ons buitengewoon onwaarschijnlijk. Als het al zo is dat zaken die het moeten hebben van een proportionaliteitsverweer niet de sterkste zijn, betekent dat uiteraard niet dat het voeren van zo'n verweer de kans op succes verkleint.

[144]

M. Tuk & M. Vols, 'Ondermijning en het openbare-orderecht', *NJB* 2018/1190.

[145]

A.E. Schilder, 'Ondermijning van burgemeestersambt voorkomen', *Gst.* 2018/75.

[146]

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Het gebiedsverbod als wapen tegen verspreiding van jihadistisch gedachtegoed', *Justitiële Verkenningen*, 2018, afl. 2.

[147]

W. Bantema e.a., *Burgemeesters in cyberspace. Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld*, Politie & Wetenschap 103.

[148]

Zie hierover ook p. 35-36 van het rapport *Ondermijning ondermijnd* van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is opgesteld. Nsob heeft geïnventariseerd hoe de decentrale partners die zich bezighouden met de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit aankijken tegen de rol van de rijksoverheid en welke ondersteunende beweging vanuit Den Haag zij graag zouden zien.

[149]

M. Tuk & M. Vols, 'Ondermijning en het openbare-orderecht', *NJB* 2018/1190.