

# Wijken voor orde: over nieuwe geboden en verboden

## 1. Inleiding

Aandachtswijken, prachtwijken, krachtwijken, verschillende benamingen voor een en hetzelfde verschijnsel: probleemwijken. Ze staan op dit moment volop in de schijnwerpers. Uiteenlopende actieplannen op landelijk niveau liggen klaar, alle met als doel verbetering van het woon- en leefklimaat in deze achterstandsbuurten.<sup>1</sup> Stadsrenovatie en sociaaleconomische maatregelen nemen daarin een centrale plaats in, maar ook 'harde' maatregelen worden niet geschuwd.<sup>2</sup> Nieuwe bestuurlijke en justitiële bevoegdheden staan op stapel.<sup>3</sup> Welke precies is afwachten, maar het nodige voorwerk is verricht.<sup>4</sup>

Minder zicht bestaat er tot dusver op maatregelen van decentrale wetgevers om deze wijken weer leefbaar te maken. Gemeentebesturen blijken hun regelgevende bevoegdheid evenwel volop te benutten. Met ongekend elan en een enorme vindingrijkheid lanceren zij nieuwe geboden en verboden in de strijd tegen verloedering en overlast.<sup>5</sup> In dit themanummer over bestuurswetgeving schetsen we een beeld van die diverse maatregelen. We streven daarbij geen uitputtend overzicht na. We richten onze pijlen vooral op de decentrale regelgeving die lokale bestuursorganen machtigt tot bestuurlijk ingrijpen. Nieuwe instrumenten ter handhaving van lokale orde, zoals de bestuurlijke boete en

\* J.G. Brouwer is hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen. A.E. Schilder is hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

1. Zie het op 7 maart 2008 door het kabinet vastgestelde *Actieplan overlast en verloedering* en het *Actieplan krachtwijken* van juli 2007 met de ondertitel 'Van aandachtswijk naar krachtwijk' van minister Vogelelaar. Lokale actieplannen zijn te vinden op de diverse websites van gemeenten. Het begrip probleemwijk laat zich overigens niet precies definiëren. De problemen in dit soort wijken zijn zeer divers; ze liggen zowel op het terrein van wonen (verouderd wooncomfort), werken, schoolbezoek en integreren als veiligheid.
2. Zie voor een recent pleidooi ook in die zin: 'Alleen geld steken in stenen is niet genoeg', *NRC Handelsblad*, 15 januari 2008, p. 2; uitgebreider: G.J.M. van den Brink (red.), *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van probleemwijken in Nederland*, Amsterdam: Bakker 2007.
3. Zoals groepsverboden, gedragsaanwijzingen en mogelijk ook uithuisplaatsing van zogenoemde 'asogezinnen'; zie voor een recent overzicht van nieuwe wettelijke maatregelen het genoemde *Actieplan overlast en verloedering* van maart 2008; veel aandacht trok het instrument van mogelijke uithuisplaatsing door de burgemeester (zie bijv. *NRC-Handelsblad*, 8 maart 2008).
4. Een overzicht met verdere literatuurverwijzingen is te vinden in het binnenkort te verschijnen rapport van H.B.R.M. Kummeling, E.R. Muller & L.J.J. Rogier, *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.
5. Men maakt ook gebruik van nieuw ontwikkelde fysieke vindingen. Een voorbeeld is de 'smart-camera', waarmee 'verdachte' bewegingen automatisch gesignaleerd worden. Een ander voorbeeld is de inmiddels omstreden mosquito, een apparaatje dat een zeer hoog, tegen de pijngrens aanliggend geluid produceert, dat het verblijf van jongeren in de directe omgeving feitelijk onmogelijk maakt. Zie hiervoor onder meer J.G. Brouwer, 'Mosquito in strijd met wer', *NRC-Handelsblad*, 9 maart 2008. In antwoorden op Kamervragen van Leijten en Langkamp (SP) heeft minister ter Horst, mede namens minister Rouvoet, een verkenning aangekondigd 'naar de inzet van het instrument, en of er een grondslag voor bestaat of nodig is, dan wel op welke wijze een dergelijke grondslag alsnog kan worden gecreëerd' (*Kamerstukken II 2007/08*, 1810 en 1811).

de OM-strafbeschikking, laten we links liggen.

## 2. Bevoegdheid tot gebieden en verbieden

Van oudsher was het aan de lokale rechtsgemeenschappen zelf om voorschriften vast te stellen ter bevordering van het gewenste niveau van orde en rust op straat. Plaatselijke verordeningen vormden vóór de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886 de belangrijkste bron van het recht op dit terrein. Anno 2008 wordt in artikel 124 Grondwet nog steeds voor gemeenten de 'bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten', maar de formele wetgever heeft in de loop der jaren zoveel onderwerpen naar zich toe getrokken dat de reikwijdte van de (autonome) regelgevende bevoegdheid in feite tamelijk beperkt is.

Zijn er grondrechten in het geding, dan kunnen gemeenteraden op eigen gezag al helemaal weinig meer regelen, omdat er als gevolg van de beperkingensystematiek van de Grondwet van 1983 een specifieke, formeel wettelijke grondslag is vereist voor regels die inbreuk maken op grondwettelijk beschermde grondrechten. Verschillende autonome verordeningen tegen overlast en verloedering uit de jaren tachtig bleken daardoor niet langer verbindend. De meest in het oog springende verordening die geslachtetof werd, was de bepaling in de APV, die het mogelijk maakte een bezoekers-

verbod voor drugspanden in te stellen.<sup>6</sup> De onverbindendverklaring ervan leidde tot invoering van artikel 174a in de Gemeentewet en recent tot een aanpassing van artikel 13b Opiumwet.<sup>7</sup>

Het vergt daarom de nodige creativiteit van gemeentjuristen om (model)voorschriften te ontwerpen waarmee de problematiek van overlast en verloedering effectief te lijf kan worden gegaan. Uit de verschillende voorbeelden hierna blijkt dat het hun aan inventiviteit geenszins ontbreekt. Een geheel nieuw verschijnsel is deze gemeentelijke legislatieve activiteit overigens niet. In een ver verleden waren gemeenteraden ook al eens uiterst initiatiefrijk. Toen werd hun verweten zich aan keuromanie schuldig te maken, met name door allerlei, veelal onschuldige, gedragingen te verbieden. Tijdens de NJV-vergadering van 1898 ontlokte dat aan een deelnemer de opmerking dat er gemeenten zijn waarvan spottend wordt gezegd dat men er alleen ongestraft mag ademen, mits men ervoor zorgt dat men zijn adem niet hoorbaar laat uitgaan.<sup>8</sup> Een dergelijk verwijt zou anno 2008 misplaatst zijn. De problemen waarmee gemeenten nu kampen, lijken toch van een geheel andere orde.<sup>9</sup>

## 3. Samenscholingsverboden in opmars

Overlast door groepen jongeren wordt in de praktijk als een van de ernstigste vormen van overlast ervaren.<sup>10</sup> Het gaat hierbij om herrie, vervuiling van de straat

6. Zie ABRvS 28 augustus 1995, *AB* 1996, 204 m.nt. L.J. Rogier; *Gst.* 1995, 7019, 5 (m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens); *JB* 1995, 331 (m.nt. A.W. Heringa); en *AB Klassiek*, 2003, vijfde druk, nr. 33 (m.nt. J.G. Brouwer/A.E. Schilder). Zie ook ABRvS 6 juni 2000, *AB* 2000, 327; *Gst.* 2000, 7109, 3 (prostitutieverbod dat inbreuk maakte op art. 10 Gw).

7. Wijziging Opiumwet i.v.m. toepassen bestuursdwang bij illegale verkoop in woningen, *Kamerstukken II* 2007/08, 30 515, *Stb.* 2007, 392.

8. Zie H.K. ter Brake, *Het strafrecht van de gemeente* (diss. VU), Arnhem: Gouda Quint 1986, p. 296.

9. Moeilijk valt immers in te zien welke serieuze maatschappelijke belangen werden gediend met een verbod om door de telefoon een ander toe te spreken op een voor de eerbearheid kwetsende wijze, dan wel het verbod om zonder vergunning van B&W met een masker of op enige andere wijze onherkenbaar rond te lopen. (Of is dit een voorbeeld van een burkaverbod dat het kabinet voor mogelijk houdt in zijn brief van 8 februari 2008, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200, VII, nr. 48, p. 4?) Zie voor deze en tal van andere voorbeelden Ter Brake 1986, p. 296/297.

10. Aldus de Veiligheidsmonitor Rijk, 2007 (<[www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)>), waarin gemeld wordt dat volgens tien procent van de inwoners overlast van groepen jongeren in hun buurt vaak voorkwam.

en intimiderend gedrag, veelal bestaande uit verbaal geweld tot zelfs regelrechte straatterror. Gelet op de ontwrichtende effecten hiervan op de leefomgeving zijn gemeentebesturen voortdurend op zoek naar instrumenten om dit tegen te gaan. Een van de meest recente instrumenten vormen nieuw ontwikkelde varianten op het aloude samenscholingsverbod.

APV's kennen van oudsher een verbod op samenscholing in de vorm van een abstracte verbodsnorm.<sup>11</sup> Jarenlang heeft dit algemene samenscholingsverbod een slapend bestaan geleid. Vorig jaar kwam daar echter abrupt verandering in. Handhaving van het verbod werd plotseling gezien als het panacee tegen problemen met hangjongeren. Zeker 25 gemeenten kondigden een zogenoemd 'actief samenscholingsverbod' af. Dat houdt in dat in bepaalde gebieden door de politie scherp wordt opgetreden tegen groepen van jongeren die doelloos rondhangen.<sup>12</sup>

In Utrecht is een persoonsgerichte variant ontwikkeld.<sup>13</sup> De burgemeester heeft daar in samenspraak met het OM beleidsregels opgesteld waarin staat dat handhavend wordt opgetreden tegen per-

sonen die a) het samenscholingsverbod overtreden door met meer dan vijf mensen bijeen te zijn; en b) bij de politie op een lijst staan, omdat zij zich eerder schuldig hebben gemaakt aan overlastgevend/crimineel gedrag.<sup>14</sup> Er wordt als het ware voorondersteld dat deze personen, indien zij samenscholen, per definitie de orde verstoren. Vooralnog is dit beleid alleen in de wijk Kanalenwijk-Noord toegepast en wel op een harde kern van overlastveroorzakers die met naam en toenaam zijn omschreven.<sup>15</sup> De betrokken personen zijn allemaal, al dan niet via hun ouders, van tevoren schriftelijk gewaarschuwd dat zij onder dit nieuwe beleid vallen – en dus voortaan niet meer in groepsverband de straat op mogen. Kleinere groepjes dan vijf vallen weliswaar niet onder deze regeling, maar als de deelluitmakende personen tot de harde kern behoren van de overlastveroorzakers, riskeren zij een verwijderbevel, waardoor zij helemaal niet meer op bepaalde plekken in de wijk mogen komen.

Kort nadat het gemeentebestuur van Utrecht liet weten tevreden te zijn over de effecten van dit persoonsgerichte samen-

11. Het is verboden op de weg deel te nemen aan een samenscholing, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden (bijv. APV Assen en Heerlen). In andere gemeenten is ook het zich met anderen begeven naar een samenscholing strafbaar; zie bijv. art. 2.1.1.1 APV Leeuwarden.
12. Volgens een onderzoek van het *Nederlands Dagblad*, zie de digitale editie van 18 februari 2008 op <www.nd.nl>.
13. Op basis van art. 10 APV: 'Onverminderd het bepaalde in de artikelen 424, 426 bis en 431 van het Wetboek van Strafrecht is het verboden op of aan de weg, of in een voor het publiek toegankelijk gebouw op enigerlei wijze de orde te verstoren, zich hinderlijk te gedragen, personen lastig te vallen, te vechten, deel te nemen aan een samenscholing, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden.'
14. De beleidsregels van de burgemeester luiden als volgt: '1. Het moet gaan om samenscholing in kwetsbare gebieden, gebieden die reeds flink onder druk staan als het gaat om openbare orde (dit moet blijken uit bv wijkaanpak, urgentiegebieden e.d., rapportages politie, wijkbureau's e.d.: van het gebied moet worden onderbouwd dat er ernstige structurele openbare orde en overlastproblematiek aanwezig is); 2. (...); 3. Het moet gaan om een bepaalde groep (bv. jongeren, alcoholverslaafden e.d.); 4. Overige middelen bieden (tot nu toe) onvoldoende soelaas; 5. (...); 6. Handhavend optreden vindt plaats na overleg in de driehoek (gemeente, Openbaar Ministerie en politie); 7. De begrenzing van het gebied moet zijn vastgelegd door middel van een tekening waarop dit duidelijk is vastgelegd. (...) 8. Het handhavingsbeleid wordt beperkt in periode (bv voor een periode van een half jaar intensief handhaven) en eventueel beperkt in tijd (op die tijdstippen of dagdelen dat de overlast zich veelal voordoet); 9. (...); 10. Handhavend optreden op basis van het verbod zoals genoemd in art. 10 van de APV gebeurt alleen indien het gaat om het samenscholen van meer dan vier personen; 11. Als minder dan vijf personen bij elkaar staan wordt een verwijderingsbevel gegeven krachtens art. 9.'
15. Den Haag heeft deze constructie overgenomen voor de wijken Leidschenveen-Ypenburg en Rustenburg-Oostbroek.

scholingsverbod, met daarbij de aankondiging dat de maatregel gecontinueerd zou worden,<sup>16</sup> haalt de kantonrechter een streep door deze constructie. De rechter oordeelt dat het simpelweg met een groep mensen op de openbare weg staan, ook al zijn dit personen die te rekenen vallen tot de harde kern, niet per definitie een samenscholing in de zin van de APV is. Er zal hoe dan ook sprake moeten zijn van een (dreigende) verstoring van de openbare orde. Die was in casu niet aangetoond.<sup>17</sup>

Aan de uitspraak is breed aandacht besteed in de media. Het leidde ertoe dat minister Ter Horst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kort daarop aankondigde het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel 'Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast' uit te zullen breiden met een groepsverbod, waarmee het ontstane vacuüm kan worden opgevuld.

Naast deze algemene verboden vigeren er specifieke samenscholingsverboden. In de strijd tegen drugsoverlast verbieden veel gemeenten groepsvorming van drugshandelaren en -verslaafden.<sup>18</sup> In sommige gemeenten komen we een variant tegen die zich keert tegen samenscholingen met als kennelijk doel om het functioneren van een straatprostitutielocatie te hinderen.<sup>19</sup>

#### 4. Gebiedsverboden in soorten en maten

Een eveneens de vrijheid beperkende verordening is die welke gebiedsontzeggingen of verwijderbevelen mogelijk maakt. Aanvankelijk werden verwijderbevelen (tegen drugsverslaafden) gegoten in de vorm van noodbevelen op basis van artikel 219 Gemeentewet (oud). Toen de Afdeling bestuursrechtspraak in 1996 het structurele gebruik (in Amsterdam) van de burgemeesterlijke noodbevoegdheid niet langer billijkte,<sup>20</sup> is de burgemeester van een enkele gemeente de gebiedsontzegging gaan baseren op artikel 172 lid 3 Gemeentewet (Gemw). Uit de aard van de bevoegdheid volgt echter dat ook artikel 172 lid 3 Gemw niet op structurele basis kan worden ingezet.<sup>21</sup> Terecht leggen daarom alle door overlast geplaagde gemeenten nu de basis voor gebiedsverboden in hun APV. Overigens volgt uit de wetsgeschiedenis dat de burgemeester krachtens artikel 172 lid 3 Gemw niet kan afwijken van de APV. Als de verordening, met andere woorden, de mogelijkheid biedt om voor de daarin geregelde vorm van overlast een gebiedsontzegging op te leggen, dan kan een dergelijke herstelsanctie niet krachtens artikel 172 lid 3 Gemw worden toegepast. Dat standpunt is onlangs door de Hoge Raad herhaald.<sup>22</sup>

16. Persbericht van 29 januari 2008, zie ook <[www.elsevier.nl/nieuws](http://www.elsevier.nl/nieuws)>, 13 februari 2008.

17. Zie de identieke uitspraken van de Rechtbank Utrecht van 13 februari 2008, waaronder *LJN BC4162*, 16/436623-07.

18. Bijv. art. 2.7.2 APV Zwolle: 'Verzameling van personen in verband met drugs. Het is verboden op of aan wegen, die door de burgemeester zijn aangewezen in het geval de openbare orde in verband met het openlijk gebruik van en/of de handel in middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet dit naar zijn oordeel noodzakelijk maakt, aan een verzameling van meer dan vier personen deel te nemen.'

19. Art. 3.3.3.3 APV Heerlen: 'Het is verboden op een weg of plaats, die deel uitmaakt van een door het college aangewezen gebied als bedoeld in artikel 3.3.4.2, eerste lid, gedurende de periode van 19.00 uur tot en met 02.00 uur, deel te nemen aan een samenscholing indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de samenscholing geschiedt met het kennelijk doel het functioneren van een straatprostitutielocatie te hinderen.'

20. ABRvS 14 mei 1996, *RAwb* 1996, 108 m.nt. De Jong; *JB* 1996, m.nt. BvM.

21. Zie onze bijdrage 'Gebiedsontzeggingen in het systeem van het openbare orde-recht', *JB-Plus* 2007, p. 154-168.

22. HR 11 maart 2008, *AB* 2008, 163, *LJN BB4096* m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.

Deze gebiedsontzeggingen blijken in een belangrijke behoefte te voorzien. Het heeft geleid tot een hausse in de lokale bestuurswetgeving.<sup>23</sup> Van uniformiteit is geen sprake, plaatselijk treden er op essentiële onderdelen verschillen op, maar allemaal hebben ze gemeen dat aan overlastbezorgers tijdelijk de toegang tot een nauwkeurig omschreven gebied wordt ontzegd.<sup>24</sup>

De regelingen lopen echter uiteen in de gronden op basis waarvan een gebiedsontzegging kan worden opgelegd. Sommige verordeningen eisen dat de persoon zich aan een specifiek strafbaar feit schuldig gemaakt moet hebben alvorens de burgemeester de maatregel kan opleggen. Andere zijn daarin veel minder concreet en geven de burgemeester de bevoegdheid tot oplegging van een gebiedsontzegging 'in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, het voorkomen of beperken van aantasting van het woon- en leefklimaat, de veiligheid van personen en goederen, de verkeersvrijheid of veiligheid en de gezondheid of zedelijkheid'.<sup>25</sup> Door middel van beleidsregels – zogenoemde gebruiksinstructies – wordt deze bevoegdheid weer ingekaderd, meestal door een omschrijving van de strafbare feiten waarop een gebiedsontzegging staat.<sup>26</sup>

Ook in de mogelijke lengte van de gebiedsontzeggingen vallen forse verschillen te constateren. De periode loopt uiteen van acht dagen of enkele weken tot maar

lieft een halfjaar. Overigens hebben wij op zich geen bezwaar tegen een zo lange termijn. In het verleden trokken we wel eens de vergelijking met privaatrechtelijke straatverboden, die soms voor jaren worden opgelegd. Gaat het daarbij om de bescherming van één of enkele personen, bij een gebiedsontzegging wordt de samenleving als geheel beschermd.<sup>27</sup>

Gemeentjuristen blijken ook vernuftig in het bedenken van een systeem van handhaving. Aan de burgemeester is niet slechts de mogelijkheid toegekend om een gebiedsontzegging bij een veelheid van overtredingen van lokale verordeningen op te leggen, maar ook voor overtredingen en misdrijven in formele wetten, waaronder het Wetboek van Strafrecht (Sr). Heeft iemand zich bijvoorbeeld schuldig gemaakt aan het misdrijf van vechterij (art. 306 Sr) in de binnenstad, dan wordt die persoon niet alleen strafrechtelijk vervolgd, maar kan hij ook nog eens geconfronteerd worden met een herstelsanctie in de vorm van een gebiedsontzegging voor die binnenstad.

Een tweede opvallend fenomeen is dat gemeenten met behulp van het gebiedsontzeggingsbevel hun overtredingenrecht aan het upgraden zijn tot een misdrijvenrecht. Dit vraagt om uitleg. Binnen het stelsel van de Gemeentewet kan de gemeenteraad, volgens artikel 154 lid 4 Gemw, uitsluitend strafbare feiten creëren op het niveau van overtredingen. Op

23. Zie hierover M.A.D.W. de Jong, 'De opgetuigde burgemeester. Over uitbreiding van bevoegdheden tot handhaving van de openbare orde', *Gst.* 2004, 7219, p. 673 e.v.; A. Litttooi, 'Langdurige gebiedsontzeggingen: nieuw instrument tegen drugsoverlast', *Gst.* 2003, 7181, p. 37; alsook onze bijdrage 'Gebiedsontzeggingen in het systeem van het openbare orde-recht', *JB-Plus* 2007, p. 154-168. Volgens een recent evaluatierapport kan het instrument van het verwijderingsbevel 'zonder meer een effectief, zorgvuldig en verantwoord instrument worden genoemd in de bestrijding van overlast en criminaliteit', hetgeen de aantrekkingskracht ervan ongetwijfeld verder zal vergroten (Regioplan beleidsonderzoek, Evaluatie verwijderingsbevelen overlastgebieden Amsterdam, *Eindrapport Amsterdam* 2007, p. 44 (te vinden op <[www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl)>).

24. Er wordt op dit moment nagedacht over de mogelijkheid om zo'n verbod elektronisch te handhaven.

25. Zoals in art. 2.4.25 lid 1 APV Heerlen; die bepaling kwam aan de orde in ABRvS 31 januari 2007, *LJN AZ7437*.

26. In het bijzonder bij gebiedsontzeggingen wordt volop gebruikgemaakt van het fenomeen van de gebruiksinstructie. Soms zijn deze instructies kleine wetboekjes op zich met allerlei voorschriften over in welke gebieden, onder welke omstandigheden wat voor soort gebiedsontzeggingen dienen te worden opgelegd. Ze zijn verpakt in de vorm van beleidsregels, mandaatsbesluiten of ook wel als een soort zelfstandige categorie naast de beleidsregels en mandaatsbesluiten.

27. Hierover uitgebreid ons artikel 'Beperking bewegingsvrijheid ter handhaving van de openbare orde. Van verblijfsontzeggingen of verwijderingsbevelen', *NJCM-Bulletin*, juni 1997, p. 421-437.

niet-naleving staat een hechtenis van drie maanden of een geldboete van de derde categorie. Voorlopige hechtenis is niet toegelaten. In samenspraak met het OM wordt nu echter niet langer vervolgd voor het overtreden van de APV, maar wordt gewacht totdat de persoon in kwestie de gebiedsontzegging van de burgemeester overtreedt. Het negeren van dit bevel levert een misdrijf op in de zin van artikel 184 Sr. Dat heeft niet alleen effecten op de hoogte van de op te leggen straf, maar ook op de in te zetten strafvorderlijke dwangmiddelen. Indien de persoon geen vaste woon- of verblijfplaats heeft, kan hij in voorlopige hechtenis worden genomen.

Vanuit rechtsstatelijk perspectief hebben we eerder al bezwaren naar voren gebracht tegen deze gang van zaken.<sup>28</sup> We hebben inmiddels geconstateerd dat wij hierin niet alleen staan.<sup>29</sup> In de afsluitende beschouwingen komen we op dit onderwerp terug.

## 5. Verboden van (hinderlijk) rondhangen

De gemeentelijke wetgever ziet het bestrijden van hinder en overlast als een van zijn eerste kerntaken. We kennen dan ook veel relatief 'oude' voorschriften tegen baldadig gedrag, plakken en

kladden, hinderlijk of doelloos rondhangen en dergelijke. Sommige van juist deze APV-bepalingen zijn roemrucht als gevolg van klassiek geworden uitspraken over de onder- en bovengrens van de verordenende bevoegdheid.

Ging het vroeger om de meest wonderlijke en uiteenlopende bepalingen, een modernisering en uniformering van dit soort voorschriften in de afgelopen jaren, vooral dankzij de inspanningen van de VNG, heeft ervoor gezorgd dat deze plaatselijke verordeningen nu begrijpelijke en grotendeels identieke voorschriften bevatten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de verordening om het zogenoemde hanggedrag te bestrijden. Hangen op of aan de weg,<sup>30</sup> in en rondom gebouwen (zoals flatgalerijen en portieken), of op voor het publiek toegankelijke plaatsen (zoals parkeergarages, fietsenstallingen, telefooncellen, bushokjes en andere wachtruimtes voor openbaar vervoer) wordt nu aangepakt op grond van een in praktisch alle gemeenten eensluidende verordening.<sup>31</sup> Slechts een enkele gemeente wijkt daarvan af. De Commissie Veiligheid en Bestuur in Den Haag vreesde dat de voorgestelde bepaling te veel interpretatieruimte gaf aan de politie. Het leidde in de hofstad tot een ogenschijnlijke aanscherping.<sup>32</sup> De Hoge Raad ziet overigens geen bezwaren in het modelvoorschrift; het is voldoende concreet om duidelijk te

28. Zie H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, tweede druk, Deventer: Kluwer 2007, p. 31, alsook ons eerder aangehaalde artikel 'Gebiedsontzeggingen in het systeem van het openbare orde-recht'.

29. Zie de conclusie van A-G Knigge bij HR 7 november 2006, *LJN* AU8060.

30. Zie art. 2.4.7 van de model-APV dat o.a. verbiedt 'zich op of aan de weg zodanig op te houden dat aan weggebruikers of bewoners van nabij de weg gelegen woningen onnodig overlast of hinder wordt veroorzaakt'.

31. Zie art. 2.4.9 model-APV: 'Het is verboden: 1a. zich zonder redelijk doel in een portiek of poort op te houden; b. zonder redelijk doel in, op of tegen een raamkozijn of een drempel van een gebouw te zitten of te liggen. 2. Het is aan anderen dan bewoners of gebruikers van flatgebouwen, appartementsgebouwen en soortgelijke meergezinshuizen en van gebouwen die voor publiek toegankelijk zijn, verboden zich zonder redelijk doel te bevinden in een voor gemeenschappelijk gebruik bestemde ruimte van zo'n gebouw.'

32. Het ging om art. 78 a APV (nu art. 2.4.10) Den Haag: 'Het is verboden zich zonder redelijk doel op een voor anderen hinderlijke wijze op te houden en daarmee op enigerlei wijze de orde te verstoren in een voor het publiek toegankelijke portaal, telefooncel, wachtlokaal voor een openbaar vervoermiddel, parkeergarage, rijwielstalling of een andere soortgelijke voor het publiek toegankelijke ruimte dan wel deze te verontreinigen of te gebruiken voor een ander doel dan waarvoor de desbetreffende ruimte is bestemd.' De door ons gecursiveerde inperking 'en daarmee op enigerlei wijze de orde te verstoren' komt niet voor in de model-APV (zie de brief van burgemeester Deetman van 7 januari 2005, kenmerk BSD/2004.3982 - RIS\_123672).

maken welke gedragingen strafbaar zijn, aldus de cassatierechter.<sup>33</sup>

## 6. Alcoholverboden

Het bestrijden van alcoholmisbruik is op dit moment een belangrijk aandachtspunt van de overheid als onderdeel van de bescherming van de volksgezondheid. Het ziet ernaar uit dat de Drank- en Horecawet daarom opnieuw aangescherpt zal worden.<sup>34</sup> Voor gemeenten resteert hier op dit moment slechts een taak indien alcoholgebruik gepaard gaat met overlast in de openbare ruimte. Daarvan is overduidelijk sprake, want in toenemende mate vigeert in veel gemeenten tegenwoordig een alcoholverbod. Dit houdt in dat het verboden is om alcoholhoudende drank te nuttigen of geopende flessen of blikjes met alcoholhoudende drank bij zich te hebben op door het college van burgemeester en wethouders aangewezen plaatsen.<sup>35</sup> Dat kunnen hangplekken zijn alsook grotere gebieden rondom winkelcentra, dan wel de gehele binnenstad.<sup>36</sup>

Het verbod mag zich verheugen in een toenemende populariteit in gemeenterechtelijk land. Het vermindert daadwer-

kelijk de overlast op de aangewezen plaatsen.<sup>37</sup> Maar een wondermiddel is het niet, want evenals bij een aantal andere van de hier genoemde verboden is de kans reëel dat jongeren elders voor overlast zorgen. Vanwege dit waterbedeffect zien gemeentebesturen zich genoodzaakt om de aanwijzingsbesluiten regelmatig aan te passen aan de actuele stand van zaken, dan wel om de alcoholvrije zones flink uit te breiden.

## 7. Drugsverboden

Het bestrijden van drugsgebruik is net als het tegengaan van alcoholmisbruik een belang dat de landelijke wetgever aan zich getrokken heeft. De Opiumwet bergt echter – anders dan de Drank- en Horecawet – een dubbel belang in zich: volksgezondheid en openbare orde.<sup>38</sup> Dat laatste belang is evenwel niet uitputtend in de Opiumwet geregeld, zodat er ruimte over is voor de lokale wetgever om drugsverboden vanuit een openbare-ordemotief in te voeren.

Nauw verwant aan het alcoholverbod is het verbod om op weggedeelten softdrugs te gebruiken of openlijk voorhanden te hebben. Dit blowverbod kreeg

33. Zie HR 1 september 1998, *NJ* 1999, 61; HR 28 maart 2006, *NJ* 2006, 237; *Gst.* 2006, 7257, 118 m.nt. D.E. Bunschoten.

34. Zo komt er – als het aan het kabinet ligt – een experimenteerbepaling in deze wet voor gemeenten om de leeftijdsgrens voor de verkoop van alcohol te verhogen naar 18 jaar. Verder mogen gemeenten straks regelen dat jongeren onder een bepaalde leeftijd vanaf een bepaald tijdstip niet meer mogen worden toegelaten in cafés en discotheken, aldus het reeds aangehaalde *Actieplan overlast en verloedering*, p. 23.

35. Zie bijv. art. 76a APV Den Haag:

‘1. Het is verboden op de weg, die deel uit maakt van een door burgemeester en wethouders aangewezen gebied, alcohol te nuttigen of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben.

2. Het bepaalde in het eerste lid geldt niet voor:

a. een terras dat behoort bij een horecabedrijf, als bedoeld in art. 56, 2e lid APV.

b. de plaats niet zijnde een horecabedrijf, als bedoeld onder a, waarvoor een ontheffing geldt krachtens art. 38 tweede lid van de Drank- en Horecawet.’

36. Een volstrekt willekeurig voorbeeld levert het aanwijzingsbesluit van het college van Zwolle, dat op 7 maart 2007 in werking trad (*Gemeentebled* 1-2007.024), met een alcoholverbod voor de gehele binnenstad, alle winkelcentra, alle parken en plantsoenen, alle bushokjes langs de streek- en stadbusroutes en ook de recreatieplassen. En zo ook in Woerden, waar het college zowel het centrum (inclusief de omliggende singels) als nog eens zo’n 24 plaatsen buiten het centrum aanwees (vindplaats website gemeente Woerden).

37. Zie ‘Meer straten en pleinen met permanent alcoholverbod’, *De Stadskrant* (Den Haag), 26 januari 2005, p. 3 (<[www.denhaag.nl/docs/bsd/stadskrant/2005-01-26-03.pdf](http://www.denhaag.nl/docs/bsd/stadskrant/2005-01-26-03.pdf)>).

38. Oorspronkelijk had deze wet alleen een volksgezondheidsmotief, maar sinds de toevoeging van art. 13b aan de Opiumwet (Wet Damocles) kent zij ook een openbare-ordemotief.

landelijke bekendheid toen het Amsterdamse stadsdeel De Baarsjes het invoerde. Veel buurtbewoners rond het Mercatorplein klaagden over 'blowende tieners die rondhangen, urineren in portieken, de toegang tot woningen belemmeren, deuren bekladden en voorbijgangers bespugen en schreeuwen'.<sup>39</sup> Na een experimenteel bestaan van het verbod gedurende het jaar 2006 en een geconstateerde afname van de overlast, besloot de Amsterdamse gemeenteraad begin 2007 de APV definitief met dit nieuwe instrument aan te vullen.<sup>40</sup> Het succes van de maatregel werkt aanstekelijk. Ook in andere stadsdelen zijn blowverboden afgekondigd. Inmiddels gelden in een groot aantal gemeenten verspreid over heel Nederland regels die het hinderlijk gebruik van softdrugs verbieden.<sup>41</sup>

Al weer wat ouder dan deze blowverboden zijn de bepalingen die drugshandel op straat verbieden. Een aanname is dat dit altijd gepaard gaat met overlast en dus de orde in het openbaar. In de jaren tachtig zijn veel van dit soort voorschriften tot stand gekomen, toen drugsoverlast als een steeds ernstiger probleem werd ervaren.<sup>42</sup> Deze ontwikkeling is echter reeds uitvoerig beschreven.<sup>43</sup>

Een enkele keer is de houdbaarheid van zo'n voorschrift door de Hoge Raad getoetst. In Amsterdam kende men de volgende bepaling:

'Onverminderd het bepaalde in de Opiumwet is het verboden op of aan de openbare weg post te vatten of zich daar heen en weer

te bewegen, indien redelijkerwijze kan worden aangenomen, dat zulks geschiedt om verdovende middelen, in de zin van de Opiumwet, of daarop gelijkende waar te koop aan te bieden.'

De Hoge Raad beslist dat het artikel blijkens zijn plaatsing in het hoofdstuk 'Bepalingen, betrekking hebbende op de openbare orde' kennelijk het voorkomen van aantasting van de openbare orde en van strafbare feiten tot doel heeft. Noch de tekst of de strekking van de Opiumwet noch de wetsgeschiedenis geeft grond aan de opvatting dat de wetgever heeft beoogd de bevoegdheid aan de gemeentelijke wetgever te onttrekken om ter bescherming van de openbare orde of ter voorkoming van strafbare feiten een dergelijk verbod uit te vaardigen.<sup>44</sup> Dat maakt dat deze verordeningen nog steeds hun nut kunnen bewijzen.

## 8. Verbod om op enigerlei wijze de orde te verstoren

In sommige islamitische rechtsstelsels kent men een bepaling die als volgt luidt: 'Strafbaar is iedere handeling die in strijd is met de openbare orde.' Vanuit een oogpunt van (vermindering van) regeldruk heeft deze wetgevingstechniek grote voordelen, maar vanuit het perspectief van het rechtszekerheidsbeginsel is zo'n bepaling natuurlijk in hoge mate onwenselijk. Toch komen we een dergelijk voorschrift nog wel in lokale verordeningen tegen.

39. Zie 'Blowverbod in Amsterdam', 23 december 2005, op: <[www.nu.nl/news.jsp?n=646054&c=12](http://www.nu.nl/news.jsp?n=646054&c=12)>.

40. Art. 2.8 lid 4: 'Het is verboden op door Burgemeester en Wethouders aangewezen wegen of weggedeelten softdrugs te gebruiken of openlijk voorhanden te hebben. Lid 5: Onder softdrugs worden verstaan: de middelen, genoemd in lijst II, onderdeel b, behorende bij de Opiumwet.'

41. In Venlo en Dordrecht bestond het verbod al langer. Meer recente voorbeelden van kleine gemeenten die B&W machtigen om in bepaalde gebieden blowverboden in te stellen, zijn Ede en Sneek (najaar 2006). Het al langer bestaande alcoholverbod wordt ook wel met het blowverbod in één artikel samengevoegd (zie bijv. het nieuwe art. 2.4.8 van de APV Den Haag).

42. Zie art. 2.7.1 model-APV: 'Onverminderd het bepaalde in de Opiumwet is het verboden op of aan de weg post te vatten of zich daar heen en weer te bewegen en zich op of aan wegen in of op een voertuig te bevinden of daarmee heen en weer of rond te rijden, met het kennelijke doel om middelen als bedoeld in artikel 2 en 3 van de Opiumwet, of daarop gelijkende waar, al dan niet tegen betaling af te leveren, aan te bieden of te verwerven, daarbij behulpzaam te zijn of daarin te bemiddelen.'

43. Zie Hennekens 2007, par. 6.1.7, p. 148. H.M.B. Breunese, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Wapenen tegen drugsoverlast, een onderzoek naar het bestuurlijk juridisch instrumentarium*, Deventer: Tjeenk Willink 1996.

44. HR 17 november 1992, NJ 1993, 409; zie ook ARRvS 27 september 1985, AB 1986, 527.



In Den Haag bijvoorbeeld geldt het verbod om 'op of aan de openbare weg of in een voor het publiek toegankelijk bouwwerk of enigerlei wijze de orde te verstoren (...)'. Vorig jaar nog sanctioneerde de Hoge Raad deze bepaling en gaf er de volgende uitleg aan: om van een verstoring van de (openbare) orde te kunnen spreken, zal het moeten gaan om een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte.<sup>45</sup> Zo uitgelegd, biedt dat de politie een basis om op te treden tegen een breed spectrum van overlastgevende gedragingen. In theorie zijn veel van de APV-voorschriften hierdoor zelfs overbodig; in de driehoek zou men simpelweg kunnen afstemmen en openbaar maken hoe het handhavingsbeleid eruit ziet. Om die reden verzetten wij ons tegen de verbindendheid van een zo algemene bepaling. Maar vanzelfsprekend heeft een strenge eis ook schaduwzijden. Lokale wetgevers moeten dan alle ongewenste gedrag gaan omschrijven.<sup>46</sup>

## 9. Gedragsverboden

In Rotterdam is een beleid ontwikkeld onder artikel 172 lid 3 Gemw, dat bekend staat als het FF Kappeproject. Aan een structureel overlastbezorgende persoon wordt een FF Kappecontract voorgelegd, en tevens meldt men hem aan bij een hulpverleningsinstantie. In beleidsregels heeft de burgemeester vastgelegd wie bij welke vorm van overlastgevend gedrag een contract krijgt voorgelegd, alsmede de looptijd ervan. Gaat de overlastgever niet in op het aangeboden contract, dan legt de burgemeester hem een bevel op krachtens eerdergenoemde bepaling:

'De burgemeester is bevoegd 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.'

In dat bevel wordt de opdracht aan de overlastbezorger gegeven om zich te onthouden van bepaalde gedragingen in een bepaalde wijk. Concreet wordt bijvoorbeeld betrokkene opgedragen zich niet hinderlijk op te houden in portieken, dan wel elders in de wijk niet hinderlijk of overlastgevend samen te scholen met andere personen. De burgemeester legt deze gedragsaanwijzing op krachtens artikel 172 lid 3 Gemw. De lengte van de gedragsaanwijzing is veelal een jaar. Het stadsbestuur stelt omwonenden discreet op de hoogte van de inhoud van dit bevel, zodat die mede controle kunnen uitoefenen op de naleving en de burgemeester kunnen waarschuwen wanneer de bewuste persoon over de schreef gaat. Overtreedt de persoon het burgemeesterlijk bevel, dan wordt hij strafrechtelijk vervolgd voor overtreding van artikel 184 Sr.

De politierechter heeft de houdbaarheid van deze constructie inmiddels een keer getoetst en haar rechtmatig geoordeeld.<sup>47</sup> Ten onrechte, om verschillende redenen kan de burgemeester deze bevelsbevoegdheid niet inzetten, zoals de Rotterdamse burgervader doet. Het is hier echter niet de plaats om daarop in te gaan.

## 10. Intermezzo

De hiervoor genoemde voorschriften zijn – met uitzondering van het FF Kappebevel – allemaal voorbeelden van verordeningen en uitvoeringsbesluiten, vastgesteld op grond van de autonome regelgevende bevoegdheid. Tot nu toe stuiten deze verboden in abstracto op weinig problemen bij de rechter. De beperkingen van het (verdragsrechtelijk beschermde) recht op bewegingsvrijheid worden in het algemeen toelaatbaar geacht en strijd met (ander)

45. HR 30 januari 2007, *AB* 2007, 131 m.nt. J.G. Brouwer/A.E. Schilder. Een dergelijke bepaling ontbreekt in de model-APV. Deze kent wel een verbod om bij een evenement de orde te verstoren (art. 2.2.3) en het verbod om in een horeca-inrichting de orde te verstoren (art. 2.3.1.7).

46. Rogier vestigt daar de aandacht op in zijn commentaar bij HR 30 januari 2007, *Gst.* 2007, 7281, nr. 117.

47. Rb. Rotterdam (politierechter) 21 december 2007, *LJN* BC0822.

hoger recht is niet vastgesteld.<sup>48</sup> Voor maatregelen die grondwettelijk beschermde grondrechten beperken, schiet de autonome bevoegdheid van de raad evenwel tekort. Verschillende bestuurlijk-justitiële instrumenten die in de praktijk werden ontwikkeld, bleken daarom ontoelaatbaar. In de inleiding noemden we al het voorbeeld van de lokale woningsluitingsverordeningen tegen drugsoverlast. Andere voorbeelden liggen op het terrein van preventief fouilleren, cameratoezicht en collectieve vrijheidsbeneming ter handhaving van de openbare orde.

Vanuit door overlast geplaagde gemeenten is door de jaren heen sterke druk uitgeoefend op 'Den Haag' om afgeschoten lokale instrumenten op formeel wetsniveau al dan niet in gewijzigde hoedanigheid terug te laten keren. Tevens is nog al wat energie gestoken in pogingen om de formele wetgever zo ver te krijgen nieuw instrumentarium toe te voegen.<sup>49</sup> Dat heeft uiteindelijk geleid tot diverse (initiatief)wetten, op grond waarvan gemeentebesturen in medebewind een aantal regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden zijn toegekend. Die bespreken wij in de volgende paragrafen.

## 11. Ophoudingsverordeningen

In sommige wijken is volgens politieautoriteiten regelmatig sprake van een zeer explosieve situatie, die volgens hoofdcommissaris Welten zelfs gemakkelijk kan ontaarden in 'Parijse toestanden'.<sup>50</sup> Hoewel deze inschatting overtrokken lijkt, kan een gemeenteraad die voorbereid wil zijn op grootschalige

ordeverstoringen, er sinds 2000 voor kiezen om bij verordening de burgemeester de bevoegdheid toe te kennen van de bestuurlijke ophouding (art. 154a Gemw). In de APV worden dan verbodsnormen aangewezen waarvan de groepsgewijze overtreding in (dreigende) noodomstandigheden kan leiden tot bestuurlijke detentie van groepen van personen voor een periode van maximaal twaalf uur. De verbodsnormen waarvoor in de praktijk wordt gekozen, zijn veelal: hinderlijk gedrag op of aan de weg, drankgebruik, openlijk meevoeren van messen/wapens, gebruik van vuurwerk en openen van straatkolken.<sup>51</sup> In een onvoorzien en niet-geregelde noodsituatie kan de burgemeester van de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding in artikel 176a Gemw gebruikmaken.

Vóór de Wet bestuurlijke ophouding maakten burgemeesters gebruik van illegale constructies om vergelijkbare resultaten te bereiken, ofwel van de legale mogelijkheid van een noodverordening.<sup>52</sup> Tot nu toe hebben de ophoudingsverordeningen hun nut nog niet bewezen. Het middel van bestuurlijke detentie blijkt vanwege procedurele en materiële waarborgen nogal ingewikkeld in de wet te zijn vastgelegd, waarmee burgemeesters onder de druk van de omstandigheden moeilijk overweg kunnen. Dat blijkt wel uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 9 augustus 2006, waarin het ging om een noodverordening en een ophoudingsbeschikking van de burgemeester van Almelo. Tal van materiële en vormfouten maakten de ophoudingsbeschikking onrechtmatig.<sup>53</sup>

48. Over het algemeen: tippelverboden die de bewegingsvrijheid van prostituees beperkten, achtte de Hoge Raad onverbindend wanneer zij daarmee niet meer hun eigen huis konden bereiken (HR 11 juni 1985, NJ 1986, 41). Verordeningen die gebiedsontzeggingen mogelijk maken, bevatten nu verschillende uitzonderingen op het verbod.

49. Zoals de mogelijkheid om drugspanden te sluiten ook als overlast niet bewezen kan worden (in 2007 gerealiseerd met de wijziging van art. 13b Opiumwet).

50. Deze uitdrukking is ontleend aan hoofdcommissaris Welten, die bij *Nova* op 17 oktober 2007 zei hiermee elke dag rekening te houden in Slotervaart. Concrete aanleiding voor deze zorg ontstond toen groepjes jongeren auto's in brand staken nadat een agente op het politiebureau de 22-jarige Bilal B. had doodgeschoten na door hem gestoken te zijn met een mes.

51. Zie bijv. de APV's van Zwolle, Maastricht en Leeuwarden (te vinden via de gemeentelijke websites).

52. Zoals het Amsterdamse verbod in 1982 om zich zodanig te gedragen dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zulks bedoeld is om de openbare orde te verstoren. Het betrof hier een noodverordening gericht tegen mogelijke krakersrellen.

## 12. Wapenverboden en veiligheidsrisicogebieden

In de Rotterdamse Millinxbuurt, een tot voor kort notoire probleemwijk, werd in november 1999 een experiment uitgevoerd. De gehele wijk werd afgesloten door de politie om alle passanten te fouilleren op mogelijk wapenbezit zonder dat sprake was van een concrete en individualiseerbare verdenking.<sup>54</sup> Als rechtsbasis diende artikel 2 Politiewet. Daarin staat slechts een taakomschrijving van de politie, waaronder de handhaving van de openbare orde. Preventief fouilleren op basis van artikel 2 Politiewet ging de rechter te ver, mede omdat dit inbreuk maakt op artikel 10 Grondwet.<sup>55</sup>

Hierop nam het Tweede Kamerlid Van de Camp het initiatief tot een aanpassing van de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie in 2002.<sup>56</sup> Op grond van artikel 151b Gemw kan de gemeenteraad bij (dreigende) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens bij verordening de burgemeester attribueren om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen. Een zodanig aanwijzingsbesluit eefft de weg voor de officier van justitie; hij kan krachtens het derde lid van de artikelen 50, 51 en 52 Wet wapens en munitie op een hem geschikt lijkend moment gelasten om tegenover eenieder de bevoegdheid uit te oefenen om verpakkingen van goederen, met inbegrip

van reisbagage, vervoermiddelen en personen aan hun kleding te onderzoeken op de aanwezigheid van wapens of munitie.<sup>57</sup>

Van deze nieuwe medebewindsbevoegdheid hebben gemeenteraden dankbaar gebruikgemaakt. Niet alleen in de grote steden zijn de APV's aangepast om de burgemeester deze aanwijzingsbevoegdheid toe te kennen, maar ook in als rustig bekendstaande steden in de provincie Drenthe spraken in 2003 de twaalf burgemeesters af bij de raad aan te dringen op aanpassing van de APV's in hun gemeenten. Hetzelfde gebeurde in veel andere gemeenten waarvan tot nu toe niet bekend was dat de veiligheid daar een groot risico vormde.<sup>58</sup> De proactieve legislatieve houding zal wellicht ook te maken hebben met de handreiking die de VNG deed in haar ledenbrief van 16 oktober 2002, met daarbij een modelbepaling.<sup>59</sup> Veiligheidsrisicogebieden komen begrijpelijkerwijs veel voor in probleemwijken, maar een automatisme is dat niet. Zo worden de gebieden ook aangewezen in de omgeving van stations,<sup>60</sup> in de ruimte rondom uitgaansgelegenheden, alsook in andere gebieden bij speciale gelegenheden, zoals het Antilliaans zomercarnaval in Rotterdam en Koninginnedag Amsterdam.

Tijdens de parlementaire behandeling is heel sterk gehamerd op voldoende voorafgaande rechtsbescherming tegen

53. ABRvS 9 augustus 2006, AB 2006, 413 m.nt. J.G. Brouwer/A.E. Schilder.

54. 'In een door misdaad geplaagde buurt, waar veel wapenmisbruik plaatsvindt, is iedereen potentieel wapenbezitter', zo luidde de rechtvaardiging destijds van de officier van justitie P. Oskam, *Trouw*, 22 december 1999.

55. Zie hierover J.P. Loof, 'Mag de overheid op zoek gaan naar de grenzen van haar bevoegdheden als daarbij de grondrechten in het geding zijn?', *NJCM-Bulletin* 2000, nr. 2, p. 666-667.

56. *Stb.* 2002, 459.

57. Zie over het gebrek aan rechtsbescherming: I. Tappeiner, J. de Visser & A. Woltjer, 'Preventief fouilleren: op zoek naar rechtsbescherming', *NJB* 2003, nr. 36, p. 1903-1904.

58. Zoals onlangs nog de gemeente Oldenzaal. In de (in zeer algemene bewoordingen gestelde) toelichting op het collegevoorstel van 17 april 2007 tot aanvulling van de APV is hierover in elk geval niets terug te vinden.

59. Zie art. 2.9.1 van de model-APV: 'De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151b van de Gemeentewet bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, aanwijzen als veiligheidsrisicogebied.'

60. Zo lezen we in het digitale (web)archief van de gemeente Hoorn dat het college besluit om het stationsgebied van de wijk Kersenboogerd op grond van artikel 2.91 van de APV Hoorn aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied.

preventieve foullering. In de praktijk is daar vooral doordat de bevoegdheid van de burgemeester en die van de officier in gescheiden trajecten verlopen, weinig tot niets van terechtgekomen.<sup>61</sup>

Naast een bepaling over veiligheidsrisicogebieden zijn er ook gemeenten die een specifiek wapenverbod in de APV hebben opgenomen, dat ook weer als bijzonder verbod aangewezen wordt voor bestuurlijke ophouding.<sup>62</sup> Het lijkt er echter op dat die verordeningen in strijd zijn met de bovengrens.

### 13. Afsluitende observaties

De tijd dat gemeentelijke APV-bepalingen hun betekenis ontleenden aan relatief onschuldige regels over plakken, kladden, het schoonhouden van de stoep en het op tijd op straat zetten van huisvuil, ligt ver achter ons. In autonomie én medebewind is een eigentijds stelsel van verbods- en gebodsnormen ontwikkeld in antwoord op (groot)stedelijke problematiek.

Een eerste waarneming is dat dit heeft geleid tot een zekere verharding van het lokale normenstelsel. Deze conclusie raakt niet alleen de aard en de inhoud van de ge- en verboden, maar met name ook het sanctiestelsel. Niet-naleving van veel APV-bepalingen leidt tot bevelen van de burgemeester die gebiedsontzeggingen of verwijderbevelen en gedragsaanwijzingen inhouden. Overtreding van deze bevelen levert krachtens artikel 184 Sr een misdrijf op. Het is aantrekkelijk niet meer voor overtreding van de APV te vervolgen, maar nog slechts voor het negeren van die bevelen. Dat geeft de politie de mogelijkheid om over-

lastveroorzakers zonder vaste woon- of verblijfsplaats in voorlopige hechtenis te nemen en de omgeving tijdelijk te bevrijden van overlastveroorzakers. Het is dan ook weinig verwonderlijk dat hierover binnen het driehoeksoverleg van burgemeester, officier van justitie en het hoofd van de politie afspraken worden gemaakt. Dit betekent wel dat het gemeentelijke overtredingenrecht buiten de wil van de formele wetgever om wordt opgewaardeerd tot een misdrijvenrecht.

Een tweede opvallende tendens is dat de raad vaak kiest voor de figuur van algemene verbodsnormen die nader uitgewerkt moet worden in (één of meer) concretiserende besluiten of beleidsregels. Door deze techniek van regelgeving laat de raad veel discretionariteit aan bijvoorbeeld de burgemeester. Dat de reikwijdte van de verbodsnormen daarbij niet straffeloos kan worden opgerekt, toont het geval van het samsenscholingsverbod in Utrecht.

Een derde tendens, die verwantschap vertoont met de vorige, is dat er steeds meer vage termen in verordeningen opdoemen. De talrijke verboden om 'zonder redelijk doel' op allerlei (ook openbare) plaatsen waar dan ook maar te verblijven, laten wel erg veel ruimte aan de politie om tegen groepjes jongeren op te treden. Daarbij wordt overigens wel eens miskend dat (ogenschijnlijk) doeleloos rondhangen voor de betrokkenen in een belangrijke sociale behoefte voorziet, die niet van mindere orde is dan een cultureel verheffend bezoek aan theater, bioscoop of concertzaal – dat eveneens in de omgeving voor hinder kan zorgen.<sup>63</sup>

Een vierde tendens is dat burgemeesters in de afgelopen tijd veel gebruik

61. Zie onze commentaren onder HR 20 februari 2007, AB 2007, 259; NJ 2007, 379; ABRvS 9 november 2005, AB 2006, 90 en Vzr. Rb. Alkmaar 16 juni 2003, AB 2003, 419.

62. Zie APV Zwolle artikel 2.1.6.6a Wapenverbod: '1. Het is verboden op door het college aangewezen wegen en daaraan gelegen voor het publiek toegankelijke gebouwen en terreinen, messen, knuppels, slagwapens of andere voorwerpen die als wapen kunnen worden gebruikt, openlijk bij zich te dragen. 2. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor wapens behorende tot de categorieën I, II, III en IV Wet Wapens en munitie en voor zover door het bij zich dragen van deze voorwerpen de openbare orde of veiligheid niet in gevaar komt of kan komen.' Zie ook art. 2.1.1.4 APV Leeuwarden, met een vergelijkbare regeling voor 'messen of andere voorwerpen, die als steekwapen kunnen worden gebruikt'.

63. In die zin ook het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: *Tussen flaneren en schouwen, een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren*, uitgebracht op 17 april 2008 (<[www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)>).

hebben gemaakt van bevoegdheden in de sfeer van de onmiddellijke handhaving van de openbare orde, waarmee het beleid grotendeels werd onttrokken aan democratische controle. Inmiddels heeft de rechter vastgesteld dat aan het gebruik van de lichte bevelsbevoegdheid de nodige beperkingen kleven. We verwachten dat daardoor het belang van de raad als regelgever zal toenemen. Of deze lijn in de jurisprudentie uiteindelijk ook wordt doorgetrokken naar de FF-Kappebevelen – die een ons inziens rechtsgeldige basis ontberen – moet worden afgewacht.

Een vijfde tendens is dat plaatselijke regelgeving steeds meer uniforme, landelijke regelgeving is geworden. Dat is het gevolg van de toenemende aanpassing van APV's aan de modelvoorschriften van de VNG. Vanuit een oogpunt van een zekere eenvormigheid in het lokale bestuursrecht valt daar veel voor te zeggen. Minder vanzelfsprekend is dat gemeenteraden zonder duidelijke noodzaak bepalingen opnemen die de wetgever heeft bedoeld voor bijzondere omstandigheden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vaststelling van de verordening die de burgemeester machtigt om veiligheidsrisicogebieden vast te stellen of om bestuurlijke ophouding toe te passen. Een meer kritische opstelling binnen de gemeenteraad bij de overname van deze bijzondere regels zou op zijn plaats zijn.

Dat wil niet zeggen dat er nooit meer verschillen in de vigerende geboden en verboden bestaan. Met name bij gebiedsontzeggingen lijkt het erop dat gemeenten (veelal in regionaal verband) het wiel hebben proberen uit te vinden, zowel bij de opsomming van (strafbare) gedragingen die tot een dergelijke maatregel kunnen leiden, als bij de duur ervan. Dat heeft geleid tot verschillen die niet zozeer worden ingegeven door de eigen huishouding van gemeenten, als wel door min of meer toevallige factoren. De uitgangspunten van onze gedecentraliseerde rechts-

staat laten deze rechtsongelijkheid toe, maar met het steeds meer vervagen van de betekenis van stadsgrenzen zijn grote verschillen bij de oplegging van dit soort sancties moeilijker te rechtvaardigen. Lokale rechtsgemeenschappen hebben al lang niet meer de sociaalmaatschappelijke betekenis die ze ooit hadden. Ook om die reden staan wij positief tegenover de totstandkoming van een formeel-wettelijke regeling, waarin een aantal algemene uitgangspunten en toepassingsvoorwaarden wordt gecentraliseerd, met de mogelijkheid om in individuele gevallen beschikkingen op maat te maken.<sup>64</sup>

Tot slot nog enkele afsluitende opmerkingen. Wanneer we de ontwikkelingen van de afgelopen jaren bezien, dan valt te constateren dat de lokale bestuurswetgeving een belangrijke rol is gaan vervullen bij de aanpak van de overlastproblematiek in stadswijken. Oude APV-bepalingen worden herontdekt, nieuwe voorschriften zijn tot stand gekomen. De basis hiervoor is gaandeweg door Den Haag uitgebreid. De slagkracht van het gemeentebestuur is met dit alles op verschillende fronten aanzienlijk versterkt, zozeer zelfs dat burgemeesters hun aarzelingen uiten over verdere uitbreiding van bestuurlijke bevoegdheden.<sup>65</sup> De repressieve taken van het burgemeestersambt zouden geleidelijk aan zozeer domineren, dat het evenwicht in hun positie en taken verstoord dreigt te geraken.

De nieuwe bestuurlijke bevoegdheden scheppen ook verplichtingen. De burgemeester verwordt van een burger-vader tot een burgerboeman, een rolverschuiving die niet door alle ambtsdragers als wenselijk of nodig wordt ervaren. Dat het bouwwerk (na realisering van de op stapel staande voorstellen) – met uitzondering van de mogelijkheid tot het geven van gedragsaanwijzingen – min of meer is voltooid, is naar verluidt ook een van de conclusies van een in opdracht van het ministerie van Binnenlandse

64. Het conceptwetsvoorstel bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast.

65. Zie bijv. de brief van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters aan minister Remkes van 17 januari 2007 (te vinden op <[www.vng.nl](http://www.vng.nl)>), waarin het Genootschap ervoor pleit dat het kabinet eerst een brede visie op de openbare-ordeportefeuille ontwikkelt alvorens nog meer nieuwe bevoegdheden te creëren.

Zaken en Koninkrijksrelaties verricht onderzoek.<sup>66</sup>

Het succes in de strijd tegen overlast in de wijken zal niet zozeer afhangen van weer nieuwe (bestuurs)wetgeving, als wel van een effectiever gebruik van de bestaande (en binnenkort nog te realiseren) instrumenten. Heil valt ook te

verwachten van meer 'softe' maatregelen, zoals de inzet van (allochtone) straatcoaches en buurtvaders,<sup>67</sup> buurtbemiddeling en conflictpreventie.<sup>68</sup> Dat gemeentebesturen voorlopig niet op hun lauweren kunnen rusten, staat echter vast. 'In de wijken is het geen feest, daar moet wel wat gebeuren.'<sup>69</sup>

66. Het eerder aangehaalde rapport van H.B.R.M. Kummeling, E.R. Muller & L.J.J. Rogier, *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding met kabinetsreactie door de minister van BZK aangeboden aan de Tweede Kamer op 24 april 2008* (bij brief van dezelfde datum, kenmerk 2008-0000106561).

67. Zie hiervoor de informatieve reportage 'Voelsprietten op straat', in het politievakblad *Blauw*, 12 april 2008, p. 22-26.

68. H. Nuijver, L. Reijkerkerk e.a. (red.), *Verbinden met vertrouwen*, Assen: Van Gorcum 2008.

69. Aldus P. Winsemius in een interview: *Binnenlands Bestuur*, 21 maart 2008, p. 11.