

Kroniek openbare orde en ondermijning

Gst. 2025/38

1. Inleiding

Het openbare-orderecht is bij uitstek een voor gemeenten relevant onderwerp. In een blad als *de Gemeentestem* mag een kroniek over openbare orde daarom natuurlijk niet ontbreken. De laatste kroniek openbare-orderecht verscheen in 2019 in *de Gemeentestem*. Het werd dus weer hoog tijd voor een nieuwe kroniek.

Sinds 2019 heeft het openbare-orderecht zeker niet stilgestaan. Burgemeesters hebben de afgelopen jaren steeds meer bevoegdheden gekregen. Zo zijn op 1 augustus 2020 en 1 oktober 2022 de eerste en tweede tranche van de Wet Bibob in werking getreden en is met ingang van 1 januari 2024 artikel 174a Gemeentewet, waarmee onder andere woningen gesloten kunnen worden bij ernstig geweld, aangevuld. De aandacht voor ondermijnende criminaliteit en de rol van het bestuursrecht in de aanpak daarvan leidt al enige jaren tot discussie over de vraag welke bevoegdheden passen bij de rol van het burgemeestersambt. Illustratief is dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bezig is met de implementatie van een *Afwegingskader nieuwe burgemeestersbevoegdheden*, om te gebruiken bij de beoordeling van nieuwe regelgeving en beleid waarin bevoegdheden aan de burgemeester worden toegekend. Verder roepen de voortdurende technologische ontwikkelingen en de gevolgen die dit kan hebben op de openbare orde vragen op rondom de mogelijkheden van handhaving door burgemeesters in het online domein. Tegelijkertijd bestaat niet alleen aandacht voor een eventuele uitbreiding van het instrumentarium van de burgemeester, maar staan de gevolgen van de inzet van openbare-ordebevoegdheden en de mogelijke inbreuk op grondrechten daarvan steeds meer centraal. Dit heeft – zeker in vergelijking tot 2019 – geleid tot een indringendere toets van de bestuursrechter, bijvoorbeeld aan het evenredigheidsbeginsel.

In deze kroniek bespreken wij de ontwikkelingen op het gebied van het openbare-orderecht tussen 1 januari 2024 en 1 januari 2025. De wetswijzigingen, jurisprudentie en verschenen publicaties behandelen we per thema. Achtereenvolgens gaan we in op: artikel 13b Opiumwet (paragraaf 2); de Wet Bibob (paragraaf 3); de Alcoholwet, vergunningen en slecht levensgedrag (paragraaf 4); demonstraties (paragraaf 5); burgemeestersbevoegdheden op grond van de Gemeentewet (paragraaf 6); de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) (paragraaf 7); de Wet tijdelijk

huisverbod (paragraaf 8); en de burgemeester in het online domein (paragraaf 9).

2. Artikel 13b Opiumwet

2.1 Uitbreiding lijsten Opiumwet en lachgas

Met ingang van 16 april 2024 heeft de wetgever een aantal psychoactieve stoffen² op lijst I bij de Opiumwet geplaatst en de stof 3-MMC van lijst II naar lijst I bij de Opiumwet verplaatst.³ Daarnaast was tijdens deze kroniekperiode een wetsvoorstel in behandeling om een nieuwe 'lijst IA' toe te voegen aan de Opiumwet. Deze lijst bevat een aantal stofgroepen waarvan de chemische structuur is afgeleid van meerdere substanties met een psychoactieve werking die op lijst I van de Opiumwet staan vermeld. Hoewel de precieze gezondheidsrisico's van deze nieuwe middelen nog niet in kaart zijn gebracht, is het doel van de wetgever om met een generiek verbod op bepaalde stofgroepen de volksgezondheid te beschermen en tegen te gaan dat producenten en handelaars creatieve manieren verzinnen om de Opiumwet te omzeilen.⁴ Het voorstel is net buiten deze kroniekperiode in het *Staatsblad* gepubliceerd⁵ en zal daarom pas in de volgende kroniekperiode kunnen worden toegepast bij de sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet.

Een wetswijziging die buiten de kroniekperiode valt, maar wel relevant is om hier te noemen, is dat lachgas met ingang van 1 januari 2023 op lijst II bij de Opiumwet is geplaatst.⁶ In de toelichting stelde de wetgever dat een burgemeester bijvoorbeeld tot sluiting van een woning of pand kan overgaan wanneer daar in lachgas wordt gehandeld en de betrokkene niet in het bezit is van een ontheffing voor het verrichten van handelingen met lachgas op grond van artikel 6 en 8 Opiumwet, of het lachgas niet bestemd is voor technische doeleinden of als voedingsadditief.⁷ Aangezien lachgas ook legale toepassingen kent, is het interessant om te kijken hoe burgemeesters in 2024 de sluitingsbevoegdheid ten aanzien van lachgas hebben ingezet. De Afdeling heeft nog geen uitspraken gedaan over artikel 13b Opiumwet en lachgas, maar verschillende rechtbanken hebben zich hier in 2024 wel over uitgelaten, wat laat zien dat burgemeesters de sluitingsbevoegdheid hiervoor weten te vinden. Twee uitspraken lichten we uit omdat daarin uitgebreid de bevoegdheid van de burgemeester aan de orde is gekomen.

¹ Femke Binnendijk is docent aan de Universiteit Leiden. Bob Jaasma en Marie-Lise Sluijter zijn advocaat bij Pels Rijcken en maken deel uit van het Team Openbare Orde en Ondermijning. De auteurs danken Lisa Wiggers en Ingrid Hasker voor hun belangrijke bijdrage aan deze kroniek.

² Concreet gaat het om de middelen 2-methyl-AP-237, etazeen, etonitazepyn, protonitazeen, ADB-BUTINACA en Alfa-PiHP.

³ *Stb.* 2024, 90.

⁴ *Kamerstukken II* 2021/22, 36159, nr. 3, p. 1-2 (MVT).

⁵ *Stb.* 2025, 32.

⁶ *Stcrt.* 2022, 461.

⁷ *Stcrt.* 2022, 461, p. 24.

In de eerste uitspraak had de politie naar aanleiding van meldingen van overlast 23 lachgasflessen in een woning aangetroffen.⁸ De voorzieningenrechter haalt in de uitspraak eerst de bekende grens voor eigen gebruik van 0,5 gram harddrugs, 5,0 gram softdrugs of vijf hennepplanten aan. Vervolgens zoekt de voorzieningenrechter aansluiting bij de Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs (2023R003) van het OM, waarin 1 ampul/1 ballon aange-merkt wordt als een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik en waarin staat dat voor 1 cilinder van 0,5 tot 2 kilogram een geldboete van € 750 wordt opgelegd als sprake is van een first offender. Verder verwijst de voorzieningenrechter naar de nota van toelichting bij het Besluit tot plaatsing van lachgas op lijst II bij de Opiumwet, waarin staat dat bij particulieren het bezit van meer dan 10 ampullen lachgas van 8 gram, dus in totaal 80 gram, een (sterke) aanwijzing is dat het lachgas niet bestemd is voor eigen gebruik.

De burgemeester was dus bevoegd om de woning te sluiten, maar toch gaat het in deze zaak mis omdat uit de bestuurlijke rapportage en het proces-verbaal van bevindingen niet blijkt dat de politie heeft vastgesteld hoeveel lachgas de aangetroffen lachgasflessen nog bevatten. De lachgastanks zouden dus ook leeg geweest kunnen zijn. Het betoog van de burgemeester dat dit lastig was om vast te leggen volgt de voorzieningenrechter niet, omdat uit andere uitspraken blijkt dat de politie wel degelijk in staat is om het gewicht van lachgas te bepalen.⁹ Uit deze uitspraak volgt dan ook dat het belangrijk is dat in de bestuurlijke rapportage wordt vastgesteld om hoeveel lachgas het gaat. Hoewel in de kroniekperiode ook een uitspraak is verschenen waarin het voor het aannemen van de sluitingsbevoegdheid voldoende werd geacht dat er 73 cilinders waren aangetroffen, de politieambtenaar 13 cilinders had opengedraaid en er bij 10 cilinders gas ontsnapte,¹⁰ lijkt de meest veilige werkwijze om er scherp op te zijn dat in de bestuurlijke rapportage of in processen-verbaal het lachgasgewicht wordt vastgesteld.¹¹

In de tweede uitspraak die we er hier uitlichten stond de legale toepassing van lachgas centraal.¹² De burgemeester van Rotterdam had een supermarkt voor drie maanden gesloten omdat daar zes dozen met in totaal 297 lachgaspatronen waren aangetroffen met een gewicht van 2227,5 gram. Enkele van de dozen stonden ook op de toonbank uitgesteld. In bijlage II bij het Lachgasbesluit zijn SBI-codes opgenomen van detaillisten die zijn uitgezonderd van het

lachgasverbod.¹³ De supermarkteigenaar meent dat hij onder deze uitzondering valt. De voorzieningenrechter volgt hem daarin niet omdat de code van verzoeker niet is opgenomen in de bijlage. Dat hij erop mocht vertrouwen dat hij lachgas als voedingsadditief mocht verkopen vanwege een brochure die hij gekregen heeft van de overheid, volgt de voorzieningenrechter evenmin. De SBI-code die de supermarkt heeft, werd ook niet in de brochure genoemd, en los daarvan voldeed de supermarkt niet aan het criterium dat de ampullen lachgas uit het zicht geplaatst moesten worden. Bovendien had de politie de supermarkteigenaar tijdens een eerdere controle al gewaarschuwd voor de aanwezigheid van en handel in lachgas. De burgemeester was dan ook bevoegd om tot sluiting over te gaan.

2.2 Een aantal Afdelingsuitspraken uitgelicht

In de kroniekperiode zijn weer enkele interessante Afdelingsuitspraken over artikel 13b Opiumwet verschenen. Een eerste uitspraak die het bespreken waard is, is de uitspraak waarmee de saga over de sluiting van de erotische saunaclub Yin Yang tot een einde komt.¹⁴ Op 26 november 2016 had de politie bij een onderzoek ter plaatse 6,92 gram harddrugs en 4,5 gram softdrugs in de saunaclub en 2,3 gram xtc op de parkeerplaats aangetroffen. De burgemeester van Roermond besloot de saunaclub te sluiten, maar was, gelet op de lopende procedures, pas ruim twee jaar later tot effectivering van de sluiting overgegaan. In de uitspraak staat daarom de vraag centraal of de effectivering van de sluiting nog noodzakelijk was omdat sinds de geconstateerde overtreding ruim twee jaar was verstreken. De Afdeling komt tot de conclusie dat het tijdsverloop, waarin er verder helemaal geen tekenen van drugshandel waren, te groot was en dat de noodzaak tot sluiting daarom niet meer bestond. Het betoog van de burgemeester van Roermond dat zij in een overmachtssituatie was geraakt omdat zij het pand niet eerder kon sluiten vanwege vertragingen door toegewezen verzoeken om voorlopige voorzieningen en de lange doorlooptijden bij de rechterlijke colleges, leidt niet tot een ander oordeel.¹⁵

De tweede uitspraak die we uitlichten ziet op de vraag wat de gevolgen voor het bestuursrechtelijke traject zijn van een vrijspraak door de strafrechter.¹⁶ Deze uitspraak is daarmee ook breder van belang dan alleen voor zaken over artikel 13b Opiumwet. De zaak betrof een exploitant van een groot- en detailhandel in tuinartikelen. De exploitant was strafrechtelijk vervolgd vanwege strafbare voorbereidingshandelingen

8 Rb. Oost-Brabant (vzr.) 7 juni 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:2428.

9 De voorzieningenrechter verwijst ter onderbouwing naar de volgende uitspraken: Rb. Rotterdam (vzr.) 21 mei 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:4612; Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 17 mei 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:3208; Rb. Rotterdam (vzr.) 22 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:12225.

10 Zie Rb. Noord-Holland (vzr.) 24 december 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:13757.

11 Zie de volgende uitspraken waarin het gewicht aan lachgas is vastgesteld en op grond waarvan de bevoegdheid van de burgemeester om artikel 13b Opiumwet toe te passen werd aangenomen: Rb. Rotterdam (vzr.) 21 mei 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:4612; Rb. Rotterdam 9 september 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:8819; Rb. Rotterdam (vzr.) 27 september 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:9486.

12 Rb. Rotterdam (vzr.) 8 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:3102.

13 De wettelijke grondslag voor deze uitzondering is artikel 15a Opiumwetbesluit, waarin staat dat het verbod van artikel 3 Opiumwet niet van toepassing is wanneer het lachgas bestemd is voor technische doeleinden of als voedingsadditief.

14 ABRvS 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:374, Gst. 2024/43, m.nt. M. Buitenhuis.

15 Zie de annotatie van Mariëtta Buitenhuis, waarin zij ook ingaat op de spagaat van burgemeesters bij tijdsverloop en de noodzaak van sluiting (ABRvS 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:374, Gst. 2024/43, m.nt. M. Buitenhuis).

16 ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1958, AB 2024/223, m.nt. J.C.A. Aarts & P.M. van der Weijden.

zoals bedoeld in artikel 11a Opiumwet. De sluiting was op hetzelfde feitencomplex gebaseerd. De Afdeling stelt voorop dat de reikwijdte van de onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, EVRM zich kan uitstrekken tot een bestuursrechtelijke procedure wanneer de geschilpunten in die procedure samenhangen met een strafrechtelijke procedure. Een dergelijke samenhang is op zichzelf genomen niet voldoende voor de conclusie dat vrijspraak door de strafrechter in de weg staat aan bestuursrechtelijk optreden, zolang de motivering geen twijfel doet ontstaan over de juistheid van de vrijspraak bij de strafrechter. Daarbij speelt ook mee dat in het bestuursrecht sprake is van minder strenge bewijsregels en een lagere bewijslast van 'aannemelijk maken'. In deze zaak leidt dit tot de conclusie dat geen sprake is van strijd met de onschuldpresumptie. De burgemeester heeft namelijk een belangrijk deel van het besluit gebaseerd op een politierapport waarover de politierechter niet beschikte, waardoor geen twijfel is ontstaan over de juistheid van de vrijspraak van de exploitant.¹⁷

De derde uitspraak heeft eveneens betrekking op een vraagstuk dat breder speelt dan alleen bij 13b-zaken, namelijk: wat mag van de verhuurder van een pand verwacht worden om illegale activiteiten in het pand te voorkomen?¹⁸ In dit geval bleek uit de informatie dat de appelland met zekere regelmaat controle heeft uitgevoerd en/of heeft laten uitvoeren en dat er geen aanwijzingen waren van drugsgerelateerde activiteiten, zoals de aanwezigheid van verpakkingsmateriaal of weegschalen. Dit was reden voor de burgemeester om de sluitingsduur terug te brengen van twaalf naar zes maanden en voor de Afdeling om te overwegen dat appelland niet verwijtbaar heeft gehandeld omdat hij op een goede manier invulling heeft gegeven aan zijn zorgplicht als verhuurder. Desalniettemin was dit voor de Afdeling onvoldoende voor vernietiging van het besluit. Uit strafrechtelijk onderzoek bleek namelijk dat het pand gebruikt werd als distributieplek voor grote drugszendingen cocaïne, wat aanzienlijke risico's voor omwonenden met zich meebracht, en ook lag het pand in een wijk die kwetsbaar is voor drugscriminaliteit. De burgemeester hoefde daarom niet af te zien van sluiting. Deze uitspraak toont aan dat, wanneer onderbouwd kan worden dat sluiting noodzakelijk is voor het herstel van de openbare orde, sluiting voor rekening en risico komt van de verhuurder, ook wanneer de verhuurder geen verwijt valt te maken.

17 Zie hierover ook de annotatie bij deze uitspraak van Aarts en Van der Weijden, waarin zij vraagtekens zetten bij deze conclusie omdat het bestuursrechtelijke verwijt (overtreding van artikel 11a Opiumwet) precies gelijk is aan het strafrechtelijke verwijt (ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1958, AB 2024/223, m.nt. J.C.A. Aarts & P.M. van der Weijden). Verder hebben Benny van der Vorm en Kim Demandt een artikelnoot geschreven bij deze uitspraak, waarin zij onder meer opmerken dat het opmerkelijk is dat de strafrechter geen beschikking had over het politierapport (zie: B. van der Vorm & K.M.G. Demandt, 'De onschuldpresumptie en de wisselwerking tussen strafrecht en bestuursrecht', *TBS&H* 2024, nr. 3).

18 ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2605.

2.3 Evenredigheidsontwikkelingen

De afgelopen jaren is er – naar aanleiding van de *Harderwijk*-uitspraak – veel jurisprudentie verschenen over de toepassing van de sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet. Voor een stappenplan bij 13b-zaken, inclusief stroomschema, verwijzen we naar een annotatie van Mariëtta Buitenhuis die in 2024 in dit tijdschrift verscheen.¹⁹ Buitenhuis merkt in haar annotatie ook op dat uit de jurisprudentie het beeld volgt dat de uitkomst van rechterlijke toetsing van 13b-besluiten meer onzeker is geworden. Opvallend is dan ook de constatering dat in deze kroniekperiode bijna alle 13b-besluiten bij de Afdeling de eindstreep haalden, met uitzondering van de eerder besproken zaak over Yin Yang.²⁰ In het licht van de recente ontwikkelingen rondom evenredigheid verbaast het niet dat in de kroniekperiode evenredigheid in verreweg de meeste uitspraken het centrale thema is, waarbij uitgebreid aandacht wordt besteed aan de noodzakelijkheid en evenwichtigheid van (woning)sluitingen.²¹

Ontbrekende noodzakelijkheid was bijvoorbeeld in rechtbankuitspraken terug te zien in zaken waarin de hoofdbewoner tijdens de overtreding in het buitenland verbleef en het duidelijk was dat de overtreding beëindigd is sinds hij of zij weer teruggekeerd is in de woning.²² Ook zijn er uitspraken waarin veel gewicht wordt toegekend aan meldingen van overlast door 'loop' naar een woning of gebouw.²³ Tegelijkertijd heeft de Afdeling in deze kroniekperiode ook weer overwogen dat sluiting ook mogelijk is zonder dat een verstoring van de openbare orde is aangetoond.²⁴ De jurisprudentie is dan ook erg casuïstisch van aard.

Dit geldt ook voor de beoordeling van evenwichtigheid. Bij geslaagde beroepen of toegewezen verzoeken om voorlopige voorzieningen ging het vaak om gevallen waarin sprake was van een combinatie van factoren die de sluiting onevenwichtig maken, zoals psychische en medische omstandigheden of plaatsing op de zwarte lijst.²⁵ Toch zijn er ook veel uitspraken in de kroniekperiode verschenen waarin

19 Zie de annotatie van Buitenhuis bij: ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3950, *Gst.* 2024/52.

20 In 2024 zijn er in totaal veertien Afdelingsuitspraken over artikel 13b Opiumwet verschenen. Van de twaalf bodemuitspraken leidde alleen de zaak over de sluiting van saunaclub Yin Yang tot een gegrond hoger beroep. Wel was de voorzieningenrechter twee keer een voorlopige voorziening toe, maar in die zaken was geen sprake van een uitgebreide inhoudelijke motivering (zie: ABRvS (vzr.) 8 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3244; ABRvS (vzr.) 6 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3619).

21 In dat verband verwijzen we ook naar de volgende bijdrage: B. van der Vorm, 'Het bestraffende karakter van art. 13b Opiumwet in het verband van het evenredigheidsbeginsel 'nieuwe stijl'', *DD* 2024/6.

22 Zie bijvoorbeeld: Rb. Limburg (vzr.) 7 mei 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2327; Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 17 mei 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:3208.

23 Zie bijvoorbeeld: Rb. Zeeland-West-Brabant 12 augustus 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:5528; Rb. Limburg 23 december 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:9856.

24 Zie ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1143.

25 Rb. Gelderland (vzr.) 17 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2280; Rb. Limburg (vzr.) 7 juni 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:3352.

bevestigd wordt dat de enkele plaatsing op de zwarte lijst²⁶ en/of de enkele aanwezigheid van kinderen²⁷ onvoldoende is om de sluiting onevenredig te achten. Ook de aanwezigheid van psychische of medische klachten leidt er niet automatisch toe dat een sluiting onevenredig is. Zo waren bij een Afdelingsuitspraak van 20 maart 2024 de omstandigheid dat de minderjarige zoon extra kwetsbaar was vanwege een bij hem geconstateerde autismspectrumstoornis én plaatsing op de zwarte lijst onvoldoende om de sluiting onevenredig te achten. Daarbij achtte de Afdeling van belang dat de burgemeester de feitelijke sluiting een week had uitgesteld, dat de burgemeester het gezin in contact had gebracht met het Sociaal Team van de gemeente voor ondersteuning bij het vinden van vervangende woonruimte en dat het gezin inmiddels alweer geruime tijd over een sociale huurwoning beschikte waarvoor het geen verhuurdersverklaring van de stichting heeft hoeven tonen.²⁸ Overigens is voor een geslaagd beroep op het evenredigheidsbeginsel wel nodig dat de bijzondere omstandigheden, zoals medische of psychische problematiek, voldoende zijn onderbouwd.²⁹ Het blijft bij (woning)sluitingen dus maatwerk.

Niet alleen in de jurisprudentie, maar ook in Den Haag was er aandacht voor de gevolgen van een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet. Zo heeft de Minister van Justitie en Veiligheid bij brief van 27 juni 2024 gereageerd op het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) naar het in kaart brengen van de mogelijkheden en beperkingen om onderzoek te doen naar de aard en omvang van toepassing van artikel 13b Opiumwet.³⁰ De conclusie in het WODC-rapport is dat een landelijke en periodieke monitor geen geschikt en haalbaar instrument is, maar dat een eenmalig verdiepend onderzoek hetzelfde inzicht kan geven in de gevolgen over de toepassing van artikel 13b Opiumwet.³¹ In de beleidsreactie onderschrijft de minister deze conclusie en op de website van het WODC is te vinden dat er inmiddels twee deelprojecten zijn opgestart

om onderzoek te doen naar de toepassing en gevolgen van artikel 13b Opiumwet.³²

2.4 Tot slot

In de Opiumwet 1960 BES ontbrak een bevoegdheid vergelijkbaar met artikel 13b Opiumwet. De gezaghebbers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hadden gevraagd om op dit punt de wet te wijzigen zodat zij naast het strafrecht extra instrumenten krijgen om de drugshandelproblematiek op deze eilanden tegen te gaan.³³ Het wetsvoorstel om een bevoegdheid vergelijkbaar met de Nederlandse Wet Damocles³⁴ op te nemen in de Opiumwet 1960 BES is inmiddels aangenomen en op 3 december 2024 in het *Staatsblad* gepubliceerd.³⁵ De wet is nog niet in werking getreden.

3. Wet Bibob

3.1 Inleiding

Het instrumentarium uit de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) is nog altijd belangrijk in de strijd tegen ondermijning en het (onbewust) faciliteren van criminaliteit. Het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB) heeft een belangrijke taak in de advisering van bestuursorganen over de inzet van dit instrumentarium. Als zij onvoldoende eigen onderzoek kunnen doen, kunnen bestuursorganen het LBB verzoeken onderzoek te verrichten en advies uit te brengen. Bestuursorganen maken daar geregeld gebruik van.³⁶

Het LBB signaleert in het jaarverslag over 2023 dat het aantal gevraagde en uitgebrachte adviezen in 2023 – net als in 2022 – is gedaald.³⁷ Bestuursorganen noemen verschillende factoren als reden om minder aanvragen in te dienen. Een van de genoemde redenen is de uitbreiding van de bevoegdheden van bestuursorganen voor het eigen onderzoek die met de tweede tranche van de wijziging van de Wet

26 Zie onder meer: ABRvS 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:377; ABRvS 7 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:472; ABRvS 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:715; Rb. Rotterdam (vzr.) 9 september 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:8819; Rb. Rotterdam (vzr.) 27 september 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:9486.

27 Zie onder meer: ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1145; ABRvS 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4612; ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4986; Rb. Rotterdam 7 juni 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:5181; Rb. Zeeland-West-Brabant 16 mei 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:3398.

28 ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1145.

29 Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4612. De voorzieningenrechter had hangende bezwaar geoordeeld dat een sluiting van zes maanden in dit geval onevenredig lang was, maar in beroep en hoger beroep hield de sluiting van zes maanden wel stand. Daarbij betrof de Afdeling de omstandigheid dat onvoldoende duidelijk was geworden met welke problematiek de dochter van het gezin kampt.

30 *Kamerstukken II 2023/24*, 34763, nr. 21.

31 H.B. Winter e.a., *Mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles*, Groningen: Pro facta september 2023 (in opdracht van het WODC).

32 Meer informatie over beide onderzoeken is te vinden op de volgende webpagina's: <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3517a---toepassing-artikel-13b-opiumwet-deelproject-1> (deelproject 1) en <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3517b---bijdrage-en-gevolgen-toepassing-artikel-13b-opiumwet-deelproject-2> (deelproject 2).

33 Zie: *Kamerstukken II 2023/24*, 36462, nr. 3, p. 1-2 (MvT).

34 Het wetsvoorstel ziet op zowel panden als woningen en heeft betrekking op zowel het verkopen, afleveren, verstrekken of daartoe aanwezig zijn van drugs als op strafbare voorbereidingshandelingen. Wel ontbreekt in Caribisch Nederland de mogelijkheid om na een sluiting over te gaan tot de buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst, dus dat wordt niet met het wetsvoorstel geregeld. Zie: *Kamerstukken II 2023/24*, 36462, nr. 3, p. 3-4.

35 *Stcrt.* 2024, 377.

36 Vgl. Kamerbrief bij jaarverslagen Landelijk Bureau Bibob 2023 en Kwaliteitscommissie Bibob 2023 van 13 mei 2024 (kenmerk: 5385237). Het LBB heeft 200 reguliere adviezen uitgebracht. Daarnaast heeft het LBB 37 aanvullende adviezen verstrekt. Er werden in 2023 255 adviesaanvragen ontvangen.

37 Jaarverslag 2023 Landelijk Bureau Bibob, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/13/tk-bijlage-2-jaarverslag-landelijk-bureau-bibob-2023>.

Bibob in werking is getreden.³⁸ Zo heeft de wetgever in artikel 7c Wet Bibob een grondslag voor het verstrekken van fiscale gegevens aan bestuursorganen ten behoeve van hun eigen onderzoek gecreëerd. Voor een handzaam overzicht van de gewijzigde Wet Bibob per 1 oktober 2022 verwijzen wij naar het factsheet van Justis.³⁹

Het feit dat het aantal LBB-adviezen is gedaald, betekent niet dat de Wet Bibob minder leeft. Ook in 2024 zijn er verschillende interessante vraagstukken met betrekking tot de Wet Bibob voorbijgekomen in de rechtspraak.

3.2 Geheimhouding

Het strenge geheimhoudingsregime uit de Wet Bibob roept in de praktijk voor veel bestuursorganen de nodige vragen op.

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam liep bij de behandeling van een Wob-verzoek⁴⁰ tegen zo'n vraagstuk over de geheimhoudingsplicht uit de Wet Bibob aan. In 2017 had een kroegbaas een exploitatievergunning en een Drank- en Horecaverunning aangevraagd. Het college had de exploitatievergunning geweigerd, en de aanvraag voor een Drank- en Horecawetvergunning buiten behandeling gesteld, omdat sprake zou zijn van slecht levensgedrag. Als gevolg hiervan kon appellante haar onderneming niet exploiteren en heeft zij deze uiteindelijk beëindigd. Vervolgens heeft appellante verzocht om openbaarmaking van verschillende categorieën geweigerde exploitatievergunningen. Het college heeft volgens de Afdeling terecht de geweigerde exploitatievergunningen geheim gehouden met toepassing van artikel 7a en 28 Wet Bibob. De Wet Bibob bevat namelijk een bijzondere openbaarmakingsregeling die de Wob (inmiddels: Wet open overheid) opzij zet.⁴¹

Ook de Hoge Raad heeft in 2024 het belang van de geheimhoudingsplicht uit de Wet Bibob onderstreept.⁴² Het ging hier om een strafzaak waarin aan verdachte ten laste was gelegd dat hij, kort samengevat, de geheimhoudingsplicht uit artikel 28 Wet Bibob had geschonden door een advies van het LBB aan een journalist te verstrekken. De Hoge Raad komt tot het oordeel dat de geheimhoudingsplicht uit artikel 28, eerste lid, Wet Bibob is geschonden door het delen van gegevens uit een Bibob-advies. Het advies bevatte vertrouwelijke gegevens met betrekking tot derden.

Het hof overwoog hiertoe dat 'een schending van de in artikel 28, eerste lid, Wet Bibob bedoelde geheimhoudingsplicht ook het algemeen belang raakt, in die zin dat het doel van de Wet Bibob beter wordt gediend als instanties en personen die informatie verstrekken aan de opstellers van een Bibob-advies ervan uit kunnen gaan dat die informatie vertrouwelijk blijft'. De Hoge Raad volgde dat oordeel.⁴³

3.3 Ernstig gevaar

Artikel 3, eerste lid, Wet Bibob vormt de kern van de Wet Bibob. Op grond van deze bepaling kan een bestuursorgaan een beschikking (zoals een vergunning) weigeren of intrekken indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten (de a-grond) of strafbare feiten te plegen (de b-grond).

In de praktijk wordt de conclusie dat sprake is van een 'ernstig gevaar' vaak gebaseerd op een advies van het LBB. Het komt echter soms voor dat het bestuursorgaan en het LBB het niet (helemaal) met elkaar eens zijn. Zo ook in het geval waarin de burgemeester van Breda de Alcoholwetvergunning van een exploitant van een horecabedrijf had ingetrokken. Uit deze uitspraak blijkt dat een bestuursorgaan mag afwijken van het advies van het LBB, mits het dit voldoende en inzichtelijk motiveert. In deze zaak heeft het LBB uit het Bibob-onderzoek geconcludeerd dat sprake is van een 'ernstig gevaar' als bedoeld in de a-grond. Ten aanzien van de b-grond had het LBB geconcludeerd dat er ook gevaar bestond, maar dat dit een 'mindere mate van gevaar' betrof. De burgemeester kwam, anders dan het LBB, tot de conclusie dat ook op de b-grond sprake was van een 'ernstig gevaar'. De voorzieningenrechter komt in deze zaak tot het oordeel dat de burgemeester voldoende en inzichtelijk had gemotiveerd waarom hij was afgeweken van het advies van het LBB.⁴⁴

3.4 Evenredigheid

Evenredigheid staat al een aantal jaren volop in de belangstelling, zo ook in het kader van de Wet Bibob. Dit volgt onder meer ook uit bovengenoemde uitspraken, waarin veelal een (beknopte) evenredigheidsbeoordeling wordt uitgevoerd. Een uitgebreide gedocumenteerde evenredigheidstoets signaleren we in de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 1 februari 2024. Gedeputeerde Staten van Flevoland hebben de gevraagde revisievergunning geweigerd en de in 2006 voor de varkenshouderij verleende omgevingsvergunningen milieu ingetrokken. Eisers betogen onder meer dat geen juiste belangenafweging heeft plaatsgevonden. De rechtbank past in haar beoordeling het door de Afdeling geformuleerde toetsingskader voor evenredigheid toe en komt tot het oordeel dat het bestreden besluit de evenredigheidstoets van artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob en artikel 3:4 Awb niet kan doorstaan, omdat de gevolgen

38 Jaarverslag 2023 Landelijk Bureau Bibob, p. 2; *Stb*, 2022, 304, *Kamerstukken II* 2020/21, 35764. Op het moment van het schrijven van deze kroniek is het jaarverslag over 2024 nog niet verschenen. Hierdoor kunnen wij niet zeggen of deze dalende trend zich ook in 2024 heeft voortgezet.

39 Raadpleegbaar via: <https://www.justis.nl/producten/wet-bibob/wijziging-wet-bibob-per-1-oktober-2022>.

40 Het verzoek werd op 8 juni 2020 ingediend, zodat de Wob nog van toepassing was.

41 ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:843, *Gst* 2024/50, m.nt. B. van der Vorm, r.o. 4.2.

42 HR 5 maart 2024, ECLI:NL:HR:2024:302.

43 HR 5 maart 2024, ECLI:NL:HR:2024:302, r.o. 2.4.

44 Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 12 maart 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:1574.

van de permanente intrekking voor eisers zeer zwaar zijn. Volgens de rechtbank is onvoldoende gemotiveerd waarom niet volstaan had kunnen worden met de oplegging van een minder zware sanctie, zoals een vergunning met voorschriften. Daarbij hecht de rechtbank onder meer waarde aan de omstandigheid dat eisers als gevolg van de weigering en intrekking van de vergunningen een aanzienlijke financiële schade lijden en dat de overtredingen, hoewel deze zijn aan te merken als ernstig, deels ver in het verleden liggen. De rechtbank is verder van oordeel dat het college te gemakkelijk voorbij is gegaan aan de door eisers aangedragen alternatieve maatregelen.⁴⁵

3.5 Niet (juist) invullen formulieren

Op grond van artikel 3, zesde lid, Wet Bibob kan het bestuursorgaan een beschikking weigeren als sprake is van feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde vergunning een strafbaar feit is gepleegd. De wetgever dacht daarbij met name aan omkoping en valsheid in geschrifte. Het foutief invullen van het Bibob-vraagformulier⁴⁶ kan een dergelijk strafbaar feit opleveren (valsheid in geschrifte) en kan dus een grond voor weigering opleveren. De weigering moet dan wel evenredig zijn met de ernst van de vermoedens en de ernst van het betreffende strafbare feit. Ook op dit vlak verscheen weer een aantal noemenswaardige uitspraken.

Een eerste situatie is die waarin door eiser al dan niet abusievelijk belangrijke informatie is verzwegen. Volgens het college van Voerendaal heeft eiser op het Bibob-formulier verzwegen dat hij tweemaal is veroordeeld voor handelen in strijd met de Opiumwet, wat valsheid in geschrifte oplevert. Eiser stelt dat hij dit niet opzettelijk heeft gedaan. De rechtbank oordeelt dat hoewel het aan eiser is om er zorg voor te dragen dat het Bibob-formulier juist wordt ingevuld, deze enkele onvolledigheid onvoldoende is om aannemelijk te achten dat eiser daarmee het oogmerk heeft gehad om een onjuiste voorstelling van zaken te geven. Bovendien had deze eiser wel stukken opgestuurd over de sluiting van zijn woning op grond van artikel 13b Opiumwet. Die stukken had eiser niet opgestuurd als hij actief had willen proberen om zijn veroordelingen op grond van de Opiumwet verborgen te houden, zo oordeelde de rechtbank. Het college heeft daarom ten onrechte de aangevraagde vergunning geweigerd op grond van artikel 3, zesde lid, Wet Bibob.⁴⁷

Een andere situatie is die waarin de Bibob-formulieren wel volledig zijn ingevuld, maar niet op de juiste wijze van informatie zijn voorzien. In een zaak bij het hof Den Haag kwam het hof tot het oordeel dat de gemeente Rotterdam een koopovereenkomst mocht ontbinden wegens niet (adequaat) meewerken aan de uitvoering van de Bibob-toets.

Volgens het hof hebben appellanten vage en tegenstrijdige, onduidelijke en niet concreet onderbouwde antwoorden gegeven op de vraag op welke wijze de vastgoedtransactie wordt gefinancierd. Hierdoor kon geen deugdelijke inhoudelijke Bibob-toets plaatsvinden, op grond waarvan de overeenkomst ontbonden mocht worden.⁴⁸

We sluiten dit onderdeel van de kroniek af met een uitspraak van de Afdeling over een Leidse bekende, namelijk horecagelegenheid 'De Bruine Boon'. Het aan de stationsweg gelegen restaurant is, gelet op de uitspraak, het onderwerp geweest van diverse Bibob-procedures. De stapel aan besluiten (zes stuks in totaal) zullen we in deze kroniek niet uitgebreid behandelen. Interessant is dat de burgemeester van Leiden de vergunningaanvragen van De Bruine Boon had geweigerd vanwege kort gezegd het foutief invullen van het Bibob-vraagformulier. De Bruine Boon had in het formulier drie rechtspersonen, waarvan de bestuurder van De Bruine Boon aandeelhouder was, niet genoemd. Daarnaast had De Bruine Boon ten onrechte niet vermeld dat haar Drink- en Horecawetvergunning eerder was geweigerd en dat een DHW-vergunning voor een ander bedrijf, waarvan deze bestuurder aandeelhouder was, eerder was ingetrokken. De Bruine Boon heeft in hoger beroep erkend fouten te hebben gemaakt bij het invullen van de Bibob-vraagformulieren, maar stelt dat dit onopzettelijke fouten betrof en dat daarom geen sprake kan zijn van een redelijk vermoeden van valsheid in geschrifte. De Afdeling gaat hierin niet mee en oordeelt dat de burgemeester op basis van de feiten en omstandigheden redelijkerwijs het vermoeden kon hebben dat De Bruine Boon opzettelijk had nagelaten informatie die van belang was voor de beoordeling in het kader van de Wet Bibob, te vermelden op het formulier. Daarbij is doorslaggevend dat zij juist die informatie die met het oog op het verkrijgen van de vergunning het meest gevoelig lag, niet heeft vermeld op het formulier. De Afdeling volgt de rechtbank in de conclusie dat niet is gebleken dat de weigering onevenredig was. Hierbij weegt mee dat De Bruine Boon bij het invullen van het formulier informatie heeft weggelaten die van wezenlijk belang is voor de beoordeling in het kader van de Wet Bibob, waarbij redelijkerwijs vermoed kan worden dat dit bewust is gedaan ter verkrijging van de vergunning. Bovendien is niet gebleken dat de weigering van de vergunning in dit geval gevolgen had die als onevenredig moesten worden aangemerkt door de burgemeester. Het is namelijk inherent aan de weigering van de vergunning dat het betreffende horecabedrijf niet kan worden uitgebaat en dat dit ertoe kan leiden dat het moet worden verkocht.⁴⁹

45 Rb. Midden-Nederland 1 februari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:423.

46 Dit formulier wordt door veel bestuursorganen gebruikt om de relevante informatie voor de Bibob-toets bij de betrokkene te verzamelen.

47 Rb. Limburg 9 april 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:1713.

48 Hof Den Haag 27 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:285.

49 ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4670, Gst. 2025/3, m.nt. B. van der Vorm.

4. Alcoholwet, vergunningen en slecht levensgedrag

4.1 Alcoholwet

In 2024 zijn niet veel relevante uitspraken op het gebied van de Alcoholwet (of de voorganger: Drank- en Horecawet) te benoemen. Wel wijzen wij op de uitspraak van de Afdeling van 10 juli 2024, waarin de Afdeling bevestigt dat de inzet van minderjarige mystery guests niet in strijd is met het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel. De appellante had aangevoerd dat de controlemethode ontoelaatbaar was, omdat de toezichhouders de minderjarige mystery guests ertoe zouden aanzetten om een overtreding te plegen (te weten: het aanwezig of voor consumptie gereed hebben van alcohol). De rechtbank vond dat onrechtmatig jegens de mystery guests, maar zag geen aanleiding om het bewijs buiten beschouwing te laten. De Afdeling laat in het midden of de inzet van minderjarige mystery guests onrechtmatig is en oordeelt dat deze inzet in ieder geval niet zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.⁵⁰ Het bewijs dat verkregen was door inzet van de minderjarige mystery guests kon daarmee ten grondslag worden gelegd aan het bewijs van het schenken van alcohol aan minderjarigen.

4.2 Slecht levensgedrag

Daarnaast wijzen wij op de uitspraak van de Afdeling van 3 juli 2024, waarin het besluit voorlag waarmee de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) een exploitatievergunning als bedoeld in artikel 30h Wet op de kansspelen (hierna: WoK) had ingetrokken vanwege 'slecht levensgedrag' van de exploitant. Deze uitspraak is relevant voor de toepassing van de Alcoholwet, omdat het toetsingskader voor de weigering of intrekking van een Alcoholwetvergunning vanwege 'slecht levensgedrag' gelijk is aan het toetsingskader op grond van de WoK. De Afdeling benadrukt dat bestuursorganen duidelijk moeten motiveren waarom de tegengeworpen feiten – vanwege het tijdsverloop na het begaan die feiten – nog steeds van belang zijn voor de betrouwbaarheid van de betrokkene om een bedrijf op verantwoorde wijze uit te oefenen. In deze zaak ging het om diverse Awr-feiten en witwasfeiten. De Afdeling oordeelt vervolgens dat de Ksa (in het besluit dat genomen is naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank) voldoende heeft toegelicht waarom de tegengeworpen feiten nog steeds relevant zijn. Zo heeft de Ksa voldoende gemotiveerd dat de betrokkenen nog onvoldoende "schoon schip" hadden gemaakt sinds de relevante feiten. Daarnaast heeft de Ksa toegelicht dat zij onbepaald terugkijkt, maar als er geen antecedenten zijn in de acht jaar voor het betreffende besluit, zij eventuele oudere antecedenten in beginsel buiten beschouwing laat. Die termijn en werkwijze vindt de Afdeling "in beginsel niet onredelijk". De meest recente pleegdatum van 1 juli 2014, ten opzichte van de beslissing op bewaar van 1 september

2021, viel daarmee nog binnen deze terugkijktermijn. Vanwege de ernst van de feiten hoefde de Ksa vervolgens geen aanleiding te zien om de antecedenten buiten beschouwing te laten.

Tot slot wijzen wij op de uitspraak van de Afdeling van 3 april 2024, waarin de weigering van een exploitatievergunning voor een New York Pizza voorlag. De burgemeester van Utrecht had de aanvraag om een exploitatievergunning geweigerd vanwege 'slecht levensgedrag' van de leidinggevende. De burgemeester had verschillende verkeersovertredingen en het tweemaal beledigen van een ambtenaar in functie aan de conclusie van 'slecht levensgedrag' ten grondslag gelegd. De Afdeling oordeelt dat dit relevante incidenten zijn voor de exploitatie van een horecabedrijf, omdat de leidinggevende aanwijzingen van toezichhouders en politieambtenaren zal moeten opvolgen. Bovendien viel een groot deel van de incidenten binnen de terugkijktermijn van vijf jaar die in de toelichting van de Drank- en Horecawet staat vermeld. De weigering hield daarmee stand.⁵¹

5. Demonstraties

5.1 Inleiding

2024 was een bewogen jaar met betrekking tot het demonstratierecht. De nieuwsberichten stonden vol met verschillende demonstraties. Daarbij kwam steeds vaker de vraag op hoe ver het demonstratierecht strekt. Mag een demonstratie op elke plek, op elk moment en in elke vorm plaatsvinden? De discussie over het demonstratierecht bereikte ook de Tweede Kamer. In de Verzamelbrief demonstratierecht kondigen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie en Veiligheid een onafhankelijk onderzoek aan naar een versteviging van het handelingsperspectief bij demonstraties en de bestendigheid van het wettelijke kader ten aanzien van demonstraties.⁵² Dit onderzoek wordt uitgezet via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) en richt zich specifiek op ontwrichtende demonstraties⁵³ en demonstraties waarbij grondrechten van anderen of de nationale veiligheid in het gedrang komen.

Volgens de ministers is het demonstratierecht een essentieel grondrecht voor een gezonde en weerbare democratische rechtsstaat, maar tegelijkertijd geen vrijbrief voor het doelbewust, stelselmatig overtreden van regels en voor de aantasting van andere wezenlijke belangen.⁵⁴

⁵¹ ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1385.

⁵² Kamerstukken II 2023/24, 34324, nr. 12.

⁵³ Dit wordt in de verzamelbrief omschreven als acties waarbij demonstranten de grenzen van het recht opzoeken of zelfs overschrijden, met als doel maximale publieke aandacht te genereren en/of besluitvorming af te dwingen.

⁵⁴ Zie ook 'WODC gaat grenzen demonstratierecht onderzoeken', [njb.nl](https://www.njb.nl).

⁵⁰ ABRvS 10 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2817, r.o. 4.1.

5.2 *Verhouding artikel 10 en 11 EVRM en strafbare feiten bij uitoefenen demonstratierecht*

Naast beleidsmakers zijn ook rechters in 2024 op zoek naar de vraag wat onder vreedzaam demonstreren valt. Dit blijkt ook uit de rechtspraak over de verhouding tussen artikel 10 en 11 EVRM en strafrechtelijke vervolging voor het plegen van strafbare feiten tijdens het uitoefenen van het demonstratierecht.

Zo moest het hof Den Haag zich buigen over de vraag of de vervolging van actievoerders bij het schilderij 'Meisje met de Parel' in strijd zou komen met artikel 10 en 11 EVRM. Daarin wordt het recht op betoging gewaarborgd.⁵⁵ Dit recht kan worden beperkt vanwege een legitiem doel en indien dit noodzakelijk is in een democratische samenleving. De actievoerders gooiden een rode substantie over het schilderij en plakten zichzelf vast bij het schilderij. Volgens het hof hadden de verdachten ook zonder zich fysiek te richten op het schilderij hun betogingsrecht kunnen uitoefenen. Het strafrechtelijke optreden tegen en de vervolging van de verdachte was niet gelegen in het deelnemen aan de demonstratie, maar in de tijdens die demonstratie gepleegde strafbare feiten. Die strafbare feiten vond het hof een 'reprehensible act' (laakbaar gedrag). Er was daarom sprake van een geoorloofde beperking van artikel 10 en 11 EVRM en de handelingen van de actievoerders waren strafbaar.⁵⁶

Het hof Amsterdam kwam tot een andere conclusie bij de vervolging van actievoerders die het VOC-schip in het Scheepvaartmuseum beklommen. Die actie maakte volgens het hof slechts een geringe inbreuk op de rechten van anderen. De vervolging van de overtreding was daarom niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Volgens het hof diende de strafbepaling van artikel 461 Sr (verboden toegang voor onbevoegden) daarom buiten toepassing te blijven. De verdachten werden ontslagen van alle rechtsvervolging.⁵⁷

Het hof Arnhem-Leeuwarden volgde deze lijn in de uitspraak van 28 juni 2024. Verdachte heeft tijdens een demonstratie van Extinction Rebellion ramen en deurdelen van een locatie van de Rabobank beplakt met posters, wat vernieling in de zin van artikel 350, eerste lid, Wetboek van Strafrecht oplevert. Volgens het hof kan het door de verdachte en haar medeverdachten met afwasbare behanglijm plakken van posters op raamdelen en deuren van het kantoor niet als laakbaar gedrag worden beschouwd en hebben de demonstranten op een vreedzame en toegestane wijze gebruik gemaakt van uit artikel 10 en 11 EVRM voortvloeiende en beschermde grondrechten. Het hof ontslaat verdachte van

alle rechtsvervolging en overweegt verder nog dat het ingrijpen van de politie na het plakken van de posters door de demonstranten verder dan noodzakelijk ging. Hierdoor is er van dit ingrijpen een zodanig 'chilling effect' uitgegaan dat er een ontoelaatbare inbreuk op de grondrechten uit artikel 10 en 11 EVRM is gemaakt.⁵⁸

Daarentegen pleegde een verdachte die trams bekladde tijdens een demonstratie tegen beperkingen van het abortusrecht volgens het hof Amsterdam wel een 'reprehensible act', wat maakt dat de pleger van deze actie kon worden onderworpen aan de dreiging van een straf of maatregel. Het hof oordeelt als volgt:

"De verdachte had ook zonder de trams te bekladden en daarbij inbreuk te maken op het eigendomsrecht van GVB Exploitatie B.V. haar door de artikelen 10 en 11 EVRM gewaarborgde rechten kunnen uitoefenen en zich kunnen uitspreken tegen beperkingen van het recht op abortus. De door de verdachte gepleegde strafbare vorm van vernieling levert een opzettelijke meer ingrijpende ordeverstoring op dan een normale vreedzame uitoefening van de hier bedoelde rechten."⁵⁹

Al met al hanteren de rechters een casuïstische aanpak bij de vraag welk gedrag tijdens demonstraties of demonstratieve acties is toegestaan en welk gedrag tot strafvervolging kan leiden.

Het is goed om op te merken dat in bovengenoemde zaken steeds getoetst wordt of de inzet van het strafrecht een gerechtvaardigde inbreuk op artikel 10 en 11 EVRM vormt. De verdachten verliezen dus niet per definitie de bescherming onder deze artikelen op het moment dat zij tijdens een demonstratie strafbare feiten plegen. Ook acties die strafbare feiten opleveren vallen in beginsel binnen de reikwijdte van artikel 10 en 11 EVRM. Het EHRM maakt daarop een uitzondering indien de organisator en deelnemers gewelddadige intenties hebben, aanzetten tot geweld of anderszins de beginselen van de democratische samenleving afwijzen.⁶⁰

Het EHRM ging eind 2023 – in een Nederlandse zaak – in op de grens tussen een vreedzaam protest en een gewelddadige bijeenkomst. Het ging daarbij om een demonstratie tegen de ontruiming van een gekraakt pand aan de Passeersgracht. Daarbij werd geweld gepleegd tegen de ME. De Hoge Raad had de uitspraak van het hof in stand gelaten, waarin het hof had geoordeeld dat de rellen geen manifestatie vormden in de zin van de Wet openbare manifestaties (hierna: *Wom*). Het hof had daarom ook niet getoetst aan artikel 11, tweede lid, EVRM. Het EHRM stelt dat niet is gebleken dat de verzoekers persoonlijk betrokken waren bij geweld. De gedragingen tijdens de demonstratie waren

55 Het EHRM beoordeelt deze rechten in het kader van de demonstratievrijheid doorgaans in samenhang, waarbij formeel alleen aan artikel 11 EVRM wordt getoetst. Zie: EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), §85-86.

56 Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:344.

57 Hof Amsterdam 14 mei 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:1489 en ECLI:NL:GHAMS:2024:1490.

58 Hof Arnhem-Leeuwarden 28 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4342.

59 Hof Amsterdam 1 februari 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:277.

60 Zie bijvoorbeeld: EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), § 92-94.

daarnaast niet van dien aard en omvang dat alle deelnemers hun rechten van artikel 11 EVRM verloren. Aangezien bij gebrek aan bewijs van het tegendeel uitgegaan moest worden van hun vreedzame intenties, viel hun deelname aan de demonstratie volgens het EHRM binnen de reikwijdte van artikel 11 EVRM. Omdat Nederlandse rechters de noodzakelijkheidstoets uit artikel 11, tweede lid, EVRM niet uitgevoerd hadden, is artikel 11 EVRM geschonden.⁶¹

Ook als vaststaat dat een demonstratie op goede gronden niet (op een bepaalde plaats) toegestaan is, toetst de rechter of de politie die demonstratie eventueel met geweld mag beëindigen. Met betrekking tot de inzet van waterwerpers bij de blokkades van de A12 in Den Haag geldt volgens de Haagse voorzieningenrechter in algemene zin dat de autoriteiten enige tolerantie moeten betrachten bij een vreedzame demonstratie. De vraag hoe ver die tolerantie moet gaan is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van de situatie. De voorzieningenrechter oordeelt dat de burgemeester de bevoegdheid heeft om de waterwerper in te zetten als onderdeel van het politieoptreden dat erop is gericht om de A12 vrij te maken; ook als de demonstratie verder vreedzaam verloopt. Het gebruik moet echter wel proportioneel zijn en de inzet moet passen bij het doel, namelijk het aansporen van aanwezigen om de locatie te verlaten. De inzet van de waterwerper is volgens de voorzieningenrechter niet in strijd met artikel 11 EVRM ingezet en hoeft dus niet gestaakt te worden.⁶²

5.3 *Sight and sound*

Naast de discussie welke handelingen tijdens een demonstratie nu wel of niet toegestaan zijn, is er ook veel aandacht geweest voor de vraag of een demonstratie op elk gewenst moment en op elke gewenste plek toegestaan moet worden. Het ging dan bijvoorbeeld over een demonstratie tijdens de opening van het Holocaustmuseum in Amsterdam. Waren dat moment en die locatie wel geschikt voor een demonstratie?

Juridisch gezien gaat het dan meestal over het zogenaamde 'sight and sound'-criterium. De Hoge Raad oordeelde daarover – in lijn met vaste EHRM-jurisprudentie – dat “[h]et recht op vreedzame vergadering [...] weliswaar het recht [omvat] om de tijd, plaats, en wijze van uitvoering van een demonstratie te bepalen en om een demonstratie in beginsel 'within sight and sound' van de doelgroep te kunnen laten plaatsvinden, maar de (gemeentelijke) autoriteiten komt daarbij beleidsvrijheid toe als het gaat om het beoordelen van de geschiktheid van een specifieke locatie in termen van bijvoorbeeld grootte, veiligheid, verkeersdichtheid en nabijheid tot de doelgroep.”⁶³ De demonstratie 'voor de Palestijnen en tegen Israël' was op last van de voorzitter

van de veiligheidsregio⁶⁴ verplaatst naar het Museumplein. Toen de verdachte en zijn medebetogers alsnog op de Dam arriveerden zijn zij aangehouden en vervolgd voor overtreding van de Wom. De Hoge Raad oordeelt in lijn met de uitspraak van het hof dat deze strafvervolgning geen schending van artikel 10 en 11 EVRM oplevert, mede omdat aan deze verdachten een andere geschikte locatie was voorgesteld.

Verder wijzen wij op een uitspraak van de Afdeling van 6 november 2024. Het komt niet heel vaak voor dat een zaak over een beperking van een demonstratie tot aan de Afdeling wordt uitgeprocedeerd. De Afdeling boog zich over de vraag of het tijdelijke demonstratieverbod voor demonstraties waarbij landbouwvoertuigen worden ingezet op wegen, daaraan liggende parkeerterreinen en andere openbare plaatsen in het gebied van de Veiligheidsregio Groningen een noodzakelijke beperking van het demonstratierecht was. Dat is naar het oordeel van de Afdeling het geval, omdat het voor de voorzitter van de Veiligheidsregio (hierna: de voorzitter) niet mogelijk was om in te grijpen bij eerdere demonstraties, omdat demonstranten geen kennis gaven van hun voornemen tot demonstreren, niet openstonden voor overleg en slecht aanspreekbaar waren op hun gedrag. Daarom kon van de voorzitter niet worden verwacht dat hij zou onderzoeken of en hoe demonstraties met landbouwvoertuigen konden worden gefaciliteerd. De opgelegde beperking was dus gerechtvaardigd en niet in strijd met artikel 11 EVRM.⁶⁵

5.4 *Tot slot*

Tot slot wijzen we de in het demonstratierecht geïnteresseerde lezer op de bijdrage 'Demonstratierecht anno 2024: hoe zit het nu echt?' van de hand onze mede-chroniqueur Bob Jaasma en Jules de Kort van 6 november 2024 in het tijdschrift *JBPlus*.⁶⁶ In deze bijdrage behandelen Jaasma en De Kort het relevante beoordelingskader voor demonstraties en de uitwerking hiervan in de praktijk. Zij sluiten af met een korte doorkijk naar ontwikkelingen in de toekomstige periode.

6. **Burgemeestersbevoegdheden op grond van de Gemeentewet**

6.1 *Sluitingen/gebiedsverbod/licht bevel*

Lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172, derde lid, Gemeentewet)

Een uitspraak die tot publiciteit en Kamervragen⁶⁷ heeft geleid is de uitspraak van de Afdeling over handhaving ten

61 EHRM 21 november 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1121JUD005689617 (*Laurijsen e.a./Nederland*), NJ 2024/283, m.nt. B.E.P. Myjer.

62 Rb. Den Haag (vzr.) 13 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:15385.

63 HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622.

64 Vanwege de coronacrisis (een "crisis van meer dan plaatselijke betekenis") was de voorzitter van de veiligheidsregio op basis van artikel 39 Wet veiligheidsregio's bevoegd om toepassing te geven aan de bevoegdheden uit artikel 5-9 Wom.

65 ABRvS 6 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4479.

66 B.S. Jaasma & J.V. de Kort, 'Demonstratierecht anno 2024: hoe zit het nu echt?' *JBPlus* 2024/14, p. 221-230.

67 De vragen zijn net buiten deze kroniekperiode beantwoord, namelijk op 28 januari 2025 (zie *Kamerstukken II 2024/25*, aanhangsel 1133).

aanzien van de as-Soennah moskee.⁶⁸ Femmes for Freedom had begin 2019 de burgemeester van Den Haag verzocht om handhavend op te treden tegen de moskee omdat predikers van de moskee geweld tegen en onderdrukking van vrouwen en ongelovigen zouden aanmoedigen. De Afdeling heeft in navolging van de rechtbank Den Haag de afwijzing van het handhavingsverzoek in stand gelaten. Centraal in de uitspraak staat de stelling dat de Grondwet zich verzet tegen de sluiting van een gebedshuis op grond van artikel 172 en 174 Gemeentewet. Allereerst komt de Afdeling tot de conclusie dat artikel 174 Gemeentewet geen grondslag biedt om handhavend op te treden omdat een moskee geen 'voor het publiek openstaand gebouw' is. Daarbij acht de Afdeling mede bepalend dat het uiteindelijk de beheerders van gebedshuizen zijn die bepalen aan wie zij toegang verschaffen. Ook artikel 172, derde lid, Gemeentewet biedt geen grondslag om op te treden omdat de lichte bevelsbevoegdheid te ruim geformuleerd is om artikel 6 Grondwet (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging) te beperken. Ter toelichting wijst de Afdeling erop dat de burgemeester bij toepassing van deze bevoegdheid geen grondrechten mag beperken of mag afwijken van wetten in formele zin en dat blijkens de parlementaire stukken de lichte bevelsbevoegdheid met name bedoeld is voor het handhaven van orde en rust in geval van samenscholingen, oloploepjes of acties op openbare plaatsen. Met deze uitspraak eindigt dan ook de bestuursrechtelijke weg, al merkt de Afdeling ten overvloede op dat, voor zover aan de moskee is toe te rekenen dat onrechtmatige uitlatingen zijn gedaan, Femmes for Freedom zich tot de burgerlijke rechter kan wenden. De vraag of een noodbevel op basis van artikel 175, eerste lid, Gemeentewet wél een bevoegdheid had kunnen bieden, wordt in de uitspraak onbeantwoord gelaten. De Afdeling geeft namelijk aan dat Femmes for Freedom specifiek om handhaving op grond van artikel 172 en 174 Gemeentewet had verzocht en het op haar weg lag om handhaving op eventuele andere wettelijke gronden te verduidelijken.

Een tweede uitspraak die het bespreken waard is, is een uitspraak waarin de burgemeester van Amsterdam op grond van de lichte bevelsbevoegdheid een bedrijfspand voor zes maanden had gesloten na een heftig geweldsincident (tientallen schoten met een vuurwapen en het aantreffen van een op scherp staande handgranaat).⁶⁹ In een eerdere uitspraak had de Afdeling al geoordeeld dat de burgemeester het bedrijfspand niet voor onbepaalde tijd mocht sluiten, maar een termijn aan de sluiting had moeten verbinden.⁷⁰ De burgemeester van Amsterdam heeft vervolgens de sluitingsduur beperkt tot zes maanden, maar ook dit besluit houdt geen stand. De Afdeling herhaalt dat inherent aan de lichte bevelsbevoegdheid is dat een bevel slechts van beperkte duur mag zijn. De Afdeling concludeert dat een sluiting van een bedrijfspand voor de duur van zes maanden

geen bevel is van beperkte duur. Deze uitspraak benadrukt dat het belangrijk is goed te kijken welke grondslag wordt gekozen voor een maatregel. Annotator Rian De Jong wijst erop dat reguliere handhavingsbevoegdheden de voorkeur verdienen omdat die, anders dan de lichte bevelsbevoegdheid, meer specifiek wettelijk genormeerd zijn en dus meer rechtszekerheid bieden.⁷¹ Annotator Mariëtta Buitenhuis verwijst in dit kader naar de eerder besproken uitbreiding van de Wet Victoria, die voor toekomstige soortgelijke gevallen een passendere juridische basis zou vormen.⁷² In ieder geval lijkt het erop dat een sluitingsbevel voor zes maanden op grond van de lichte bevelsbevoegdheid niet snel de rechterlijke toets zal doorstaan.⁷³ Tegelijkertijd lijkt de Afdeling de deur nog niet volledig dicht te doen door in de uitspraak te wijzen op de mogelijkheid om een bevel voor beperkte duur op te leggen en dit bevel te verlengen als na afloop nog steeds wordt voldaan aan de vereisten van de lichte bevelsbevoegdheid.

Daarnaast zijn er weer enkele uitspraken verschenen waarin de lichte bevelsbevoegdheid is gebruikt om honden tijdelijk in beslag te nemen.⁷⁴ Dat het ook hierbij alleen om tijdelijke bevelen kan gaan, volgt uit een uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 23 januari 2024.⁷⁵ In deze uitspraak waren de honden in beslag genomen voor een risico-assessment, waarna de burgemeester besloot om de honden in beslag te nemen met als doel een herplaatsing. De voorzieningenrechter kwam tot de conclusie dat de burgemeester weliswaar bevoegd was om de honden in beslag te nemen, maar dat uit vaste jurisprudentie volgt dat artikel 172, derde lid, Gemeentewet niet als grondslag kan dienen voor een blijvende inbeslagname. Verder volgt uit een Afdelingsuitspraak die in deze kroniekperiode verscheen dat de burgemeester op grond van artikel 5:30 Awb ook bevoegd kan zijn om als ultimum remedium te besluiten de hond te laten inslapen.⁷⁶

Gebiedsverbod (artikel 172a Gemeentewet)

Artikel 172a Gemeentewet biedt de burgemeester in aanvulling op de bevoegdheden in de APV de bevoegdheid om bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een gebiedsverbod op te leggen. Hoewel ook twee uitspraken zijn verschenen waarin de oplegging van het gebiedsverbod wel stand hield,⁷⁷ zijn in de kroniekperiode drie rechtbankuitspraken verschenen waarin niet aan de

68 ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4989.

69 ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2993, *Gst.* 2024/83, m.nt. M. Buitenhuis, *AB* 2024/304, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer, *JB* 2024/163, m.nt. M.A.D.W. de Jong.

70 ABRvS 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:631, *Gst.* 2021/135.

71 Zie de annotatie van Rian De Jong bij ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2993, *JB* 2024/163, m.nt. M.A.D.W. de Jong.

72 ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2993, *Gst.* 2024/83, m.nt. M. Buitenhuis.

73 Zie hiervoor de uitspraak rechtbank Den Haag 18 december 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:22371, waarin een sluiting van een bedrijfspand voor zes maanden vanwege een geweldsincident ook in strijd met artikel 172, derde lid, Gemeentewet werd geacht.

74 In de volgende twee uitspraken hield de inbeslagname stand: Rb. Rotterdam 7 februari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:704; Rb. Gelderland 5 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:1124.

75 Rb. Rotterdam 23 januari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:338.

76 ABRvS 9 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4083.

77 Rb. Overijssel 6 augustus 2024 (vzr.), ECLI:NL:RBOVE:2024:4215; Rb. Overijssel 23 december 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:6940.

bevoegdheidsvereisten van artikel 172a Gemeentewet werd voldaan.⁷⁸ De uitspraken benadrukken het belang om in het besluit uit te leggen dat sprake is van concrete aanwijzingen die maken dat ernstig moet worden gevreesd voor een verdere verstoring van de openbare orde.

*Sluitingen op grond van de Wet Victoria
(artikel 174a Gemeentewet)*

Met ingang van 1 januari 2024 is de Wet Victoria uitgebreid.⁷⁹ Aanleiding voor deze uitbreiding was de constatering van de wetgever dat artikel 174a Gemeentewet (oud) niet toereikend was bij verstoring van de openbare orde door ernstig geweld, of bedreiging daarmee, of het aantreffen van een wapen, of bij ernstige vrees daarvoor.⁸⁰ De wetgever verwijst onder meer naar een uitspraak van de Afdeling van 5 april 2017.⁸¹ De burgemeester van Echt-Susteren had een woning van de president van een motorbende gesloten omdat explosieven richting de woning werden gooid. Hoewel dit volgens de Afdeling een ernstige verstoring van de openbare orde opleverde, overwoog de Afdeling dat artikel 174a, eerste lid, Gemeentewet (oud) geen grondslag voor de sluiting bood, omdat dit alleen betrekking heeft op gedragingen die *vanuit de woning* plaatsvinden. Ook voor het aantreffen van wapens bestond er geen specifieke wettelijke grondslag, waardoor burgemeesters algemenere bevoegdheden zoals het noodbevel moesten inzetten om in dergelijke situaties op te kunnen treden. Met de uitbreiding sinds 1 januari 2024 kan de burgemeester een woning of een niet voor het publiek toegankelijk pand ook sluiten wanneer sprake is van ernstig geweld dat van buiten de woning komt, zoals explosies of beschietingen, en als wapens worden aangetroffen.⁸²

In 2024 zijn er in totaal 35 uitspraken van voorzieningenrechters van rechtbanken verschenen waarin de ‘nieuwe’ sluitingsbevoegdheid van artikel 174a Gemeentewet als primaire grondslag wordt gebruikt.⁸³ Burgemeesters weten de sluitingsbevoegdheid met name te vinden bij beschietingen en explosies, en daarmee lijkt de verruimde Wet Victoria dus in een behoefte van de praktijk te voorzien. Voor een uitgebreider overzicht van de jurisprudentie sinds 1 januari 2024 verwijzen we naar de website van het Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid.⁸⁴ Voor deze kroniek volstaan we met een bespreking op hoofdlijnen.

Aangezien het gooien van explosieven en beschietingen expliciet in de memorie van toelichting wordt genoemd en de meeste uitspraken hierop betrekking hebben, leidt de vraag of de burgemeester bevoegd is niet vaak tot uitgebreide discussies in de rechtszaal.⁸⁵ Verder zijn autobranden die in de onmiddellijke nabijheid van een woning hebben plaatsgevonden door de voorzieningenrechter aangemerkt als “ernstig geweld” in de zin van artikel 174a Gemeentewet.⁸⁶ Ook is een uitspraak verschenen waarin de burgemeester tot sluiting is overgegaan vanwege het aantreffen van wapens.⁸⁷ In deze zaak waren in een woning onder het bed zestien handvuurwapens, zeven lange wapens, waaronder (semi)automatische wapens en een antitankwapen aangehouden, inclusief munitie. Gelet op deze feiten en omstandigheden en het feit dat de politie de woning op het spoor is gekomen via een omvangrijk projectmatig onderzoek, volgde de voorzieningenrechter het standpunt van de burgemeester dat de aanwezigheid van de wapens in dit geval ernstige vrees voor een ernstige verstoring van de openbare orde met zich meebrengt.

Verder leidde de sluitingsduur in een aantal gevallen tot het treffen van een voorlopige voorziening.⁸⁸ Zo concludeerde de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland dat de burgemeester de sluitingsduur van zes maanden onvoldoende had onderbouwd⁸⁹ en beperkte de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland de sluitingsduur van drie maanden naar vier weken.⁹⁰ Daarnaast blijkt uit de rechtbankuitspraken dat van de burgemeester een actieve rol wordt verwacht bij het zoeken naar vervangende woonruimte.⁹¹ Zo concludeerde de rechtbank Rotterdam dat de burgemeester met de enkele verwijzing naar de Vraagwijzer van de gemeente Rotterdam niet heeft voldaan aan zijn zorgplicht ten aanzien van de bewoners en hun minderjarige kinderen, waarbij de voorzieningenrechter zwaar laat meewegen dat vooralsnog uit niets is gebleken dat de uithuisgeplaatsten iets te verwijten valt. Bovendien had de burgemeester het mogelijk moeten maken voor verzoekers om onder begeleiding noodzakelijke spullen uit de woning te halen.⁹²

Net zoals bij artikel 13b Opiumwet, kan de sluiting van een huurwoning ook bij de Wet Victoria met zich mee brengen dat de huurovereenkomst buitengerechtelijk wordt

78 Rb. Oost-Brabant (vzr.) 18 juni 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:2588; Rb. Rotterdam (vzr.) 15 augustus 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:7461; Rb. Amsterdam (vzr.) 6 september 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:5698.

79 Stb. 2023, 387.

80 *Kamerstukken II 2022/23*, 36217, nr. 3, p. 7-8. De wetgever wijzigde gelijktijdig artikel 177 WolBES.

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

82 *Kamerstukken II 2022/23*, 36217, nr. 3, p. 2.

83 Burgemeesters weten artikel 174a Gemeentewet ook te vinden als subsidiaire grondslag voor sluitingen, bijvoorbeeld wanneer naast handelshoeveelheden drugs ook wapens zijn aangetroffen (zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam (vzr.) 19 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:3536; Rb. Rotterdam (vzr.) 21 mei 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:4613).

84 Zie de volgende webpagina: <https://hetccv.nl/themas/georganiseerde-criminaliteit-en-ondermijning/sluitingsbevoegdheid-van-een-pand/jurisprudentie-artikel-174a-gemeentewet-vanaf-1-januari-2024/>.

85 Zie bijvoorbeeld de volgende uitspraak, waarin de voorzieningenrechter onder verwijzing naar de memorie van toelichting de burgemeester bevoegd acht: Rb. Midden-Nederland (vzr.) 17 mei 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:3085.

86 Rb. Noord-Nederland (vzr.) 30 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:3329.

87 Rb. Rotterdam (vzr.) 9 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:2992.

88 Rb. Gelderland (vzr.) 9 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4291 (sluitingsduur van zes maanden te lang); Rb. Noord-Nederland (vzr.) 30 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:3329 (sluitingsduur van drie maanden te lang).

89 Rb. Gelderland (vzr.) 9 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4291.

90 Rb. Noord-Nederland (vzr.) 30 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:3329.

91 Rb. Rotterdam (vzr.) 29 mei 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:4952; Rb. Rotterdam (vzr.) 11 oktober 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:9968; Rb. Gelderland (vzr.) 22 oktober 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:7322.

92 Rb. Rotterdam (vzr.) 11 oktober 2024 ECLI:NL:RBROT:2024:9968.

ontbonden.⁹³ In een bijdrage in het *NJB* zet Simone Hooijer vraagtekens bij de combinatie van woningsluiting en ontbinding van de huurovereenkomst.⁹⁴ In de kroniekperiode is één uitspraak verschenen waarin de mogelijke ontbinding van de huurovereenkomst, in combinatie met de psychische problemen van de uithuisgeplaatste, leidde tot toewijzing van de gevraagde voorlopige voorziening.⁹⁵ Het algemene beeld is daarentegen dat ontbinding van de huurovereenkomst geen bijzondere omstandigheid is die de sluiting van de woning onevenredig maakt.⁹⁶

6.2 Noodbevoegdheden

De inzet van noodbevoegdheden hield in 2024 nauw verband met het demonstratierecht.⁹⁷ Zo gaf de burgemeester van Arnhem aan de voorman van Pegida een gebiedsverbod voor de duur van zes maanden (op grond van een noodbevel). De burgemeester had de door hem gemelde demonstratie eerst verboden op grond van de Wom, omdat de veiligheid niet gegarandeerd kon worden. De voorman heeft vervolgens via sociale media aangekondigd zich niet aan dit verbod te zullen houden, waarop de burgemeester het noodbevel afkondigde. De voorzieningenrechter is van oordeel dat de burgemeester in redelijkheid een noodbevel heeft kunnen geven, maar dat de duur van het noodbevel te lang is. Hierom beperkt de voorzieningenrechter het gebiedsverbod tot drie weken.⁹⁸

Een andere zaak bij de voorzieningenrechter ging over noodverordeningen naar aanleiding van de escalaties rondom de voetbalwedstrijd tussen Ajax en Maccabi Tel Aviv. De burgemeester van Amsterdam had in de noodverordeningen onder andere een demonstratieverbod op openbare plaatsen neergelegd. Wel kon de burgemeester ontheffing verlenen en daarbij een locatie aanwijzen waar de demonstratie plaats moest vinden. In twee uitspraken oordeelt de voorzieningenrechter dat de burgemeester deze noodverordeningen voorlopig kon vaststellen. Er was nog vrees voor escalaties als er demonstraties gehouden zouden worden en de noodverordening was voor beperkte duur. Daarnaast mocht de burgemeester, bij wijze van voorschrift aan een ontheffing, bepalen dat een demonstratie niet bij de Stopera, maar op het Westergasterrein moest plaatsvinden. De burgemeester kon voldoende toelichten waarom de gevreesde wanordelijkheden bij de Stopera niet beheersbaar zouden zijn. De onrust in de stad, de lastig beheersbare situatie bij de Stopera (o.a. vanwege een vergadering van gemeenteraad) en aanwijzingen van gelijktijdige wanordelijkheden op andere plekken waren daarvoor voldoende.⁹⁹

93 Zie artikel 7:231, tweede lid, Burgerlijk Wetboek.

94 S.K. Hooijer, 'Schieten, sluiten en op straat. Over buitengerechtelijke ontbinding huurovereenkomst', *NJB* 2024/2524.

95 Rb. Midden-Nederland (vzr.) 28 juni 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:3966.

96 Zie bijvoorbeeld: Rb. Rotterdam 25 juli 2024 (vzr.), ECLI:NL:RBROT:2024:6871; Rb. Rotterdam (vzr.) 14 augustus 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:7486.

97 Zie in dat verband ook paragraaf 5 van deze bijdrage.

98 Rb. Gelderland (vzr.) 29 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:1807.

99 Rb. Amsterdam (vzr.) 10 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6875; Rb. Amsterdam (vzr.) 12 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6934.

6.3 Wet aanpak woonoverlast

Op grond van artikel 151d, tweede lid, Gemeentewet kan de burgemeester een gedragsaanwijzing in de vorm van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang opleggen om woonoverlast aan te pakken. In 2024 zijn in de rechtspraak enkele uitspraken gedaan die in de praktijk van gemeenten relevant kunnen zijn. Ten eerste is de Afdeling van oordeel dat een waarschuwing van de burgemeester voor het veroorzaken van woonoverlast geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb is. Appellanten voeren in hoger beroep aan dat de waarschuwing is gebaseerd op een wettelijk voorschrift, namelijk op artikel 151d, tweede lid, Gemeentewet. De Afdeling volgt dit betoog niet, omdat niet uit artikel 151d Gemeentewet, noch uit de APV van de gemeente Rijswijk, volgt dat een waarschuwing een voorwaarde is voor het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Daarbij doen zich ook geen van de door advocaat-generaal Widdershoven genoemde situaties uit zijn conclusie van 24 januari 2018 voor.¹⁰⁰ De waarschuwing is geen besluit en het hoger beroep is ongegrond.¹⁰¹

Een tweede interessante uitspraak komt van de rechtbank Den Haag. De burgemeester van Zoetermeer heeft een handhavingsverzoek afgewezen, waarin de (achter)buren van een vermeend overlastgever de burgemeester hadden verzocht om de bevoegdheid uit de Wet aanpak woonoverlast in te zetten. De burgemeester meende dat geen sprake was van "ernstige en herhaaldelijke hinder". Volgens de rechtbank kunnen ten aanzien van de vraag of sprake is van ernstige of herhaaldelijke hinder handvatten worden gevonden bij de hindercriteria zoals neergelegd in artikel 5:37 BW. Het hangt dan van de aard, de ernst en de duur van de hinder (en de daarvoor veroorzaakte schade) af of sprake is van onrechtmatige hinder. De burgemeester heeft volgens de rechtbank onvoldoende grondig uitgezocht wat de situatie ter plaatse is en had het besluit alleen gebaseerd op de stukken van de verzoeker. De burgemeester had weliswaar informatie bij de politie opgevraagd, maar had deze niet verkregen. Dat had er volgens de rechtbank toe moeten leiden dat de burgemeester, eventueel met behulp van externe deskundigen, ter plaatse onderzoek deed, zeker nu de civiele rechter al had geoordeeld dat sprake was van ernstige en herhaaldelijke hinder.¹⁰²

7. APV

Het handhaven van de openbare orde kan samenhangen of -lopen met strafrechtelijk optreden. Dit roept in de praktijk regelmatig de vraag op wat gemeenten al dan niet in hun regelgeving kunnen neerleggen. De gemeenteraad heeft namelijk een autonome verordenende bevoegdheid, maar dient daarmee niet de zogenoemde 'bovengrens' van hogere regelgeving te overschrijden.¹⁰³ In een arrest van het hof

100 Concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249.

101 ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1054.

102 Rb. Den Haag 18 oktober 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:16908.

103 Zie artikel 121 Gemeentewet.

's-Hertogenbosch stond deze bovengrens en daarmee de verbindendheid van artikel 2:1 APV Goes centraal.¹⁰⁴ Daarin staat dat het verboden is om op een openbare plaats deel te nemen aan een samenshooling, onnodig op te dringen, te vechten of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot ongeregelde heden. De uitspraak heeft betrekking op het verbod tot 'vechten'. Het hof overweegt dat de APV-bepaling blijkens de toelichting strekt tot de bescherming van de openbare orde. Hoewel dit hetzelfde motief is als artikel 141 Wetboek van Strafrecht, valt dit niet onder het zogenaamde duplicieerverbod.¹⁰⁵ De bepaling richt zich namelijk op het voorkomen van vechtpartijen die de rust en veiligheid verstoren en niet vereist is dat het feit in vereniging gepleegd wordt, terwijl dit wel een vereiste is bij artikel 141 Wetboek van Strafrecht. Het hof concludeert daarom dat de APV-bepaling verbindend is.

Sluitingen op grond van de APV

Artikel 174a Gemeentewet is in werking getreden op 1 januari 2024 én heeft uitsluitend betrekking op woningen en op niet voor het publiek toegankelijke panden. Dit maakt dat in deze kroniekperiode ook weer veel uitspraken zijn verschenen over sluitingen van panden op grond van de APV.

De eerste uitspraak die we hier uitlichten is een Afdelingsuitspraak waarin de burgemeester van Velsen een pand in IJmuiden voor onbepaalde tijd heeft gesloten omdat daarin een vereniging zat die onderdeel uitmaakte van de Hells Angels MC.¹⁰⁶ De vereniging stelde zich op het standpunt dat de sluiting in strijd was met het evenredigheidsbeginsel omdat de vereniging afstand zou hebben genomen van de Hells Angels, waardoor geen ernstig gevaar meer aanwezig was voor de openbare orde rondom het pand. De Afdeling volgt dit niet omdat de vereniging pas na de uitspraak van het hof Arnhem-Leeuwarden, waarin de activiteiten van Hells Angels MC verboden zijn verklaard,¹⁰⁷ heeft besloten om afstand te doen van Hells Angels en de daarbij horende cultuur. Ook heeft de vereniging onvoldoende onderbouwd dat er naast het verbod ook andere redenen waren om afstand te nemen. De sluiting voor onbepaalde tijd houdt daarom stand.

In een andere uitspraak van de Afdeling staat de sluiting van een buurtwinkel na een beschieting in een veiligheidsrisicogebied in Rotterdam centraal.¹⁰⁸ Zowel bij de rechtbank als bij de Afdeling houdt de sluiting voor onbepaalde tijd geen stand. Redengevend is dat de burgemeester van Rotterdam afwijkt van de bestaande bestuurspraktijk om aan te sluiten bij de

Horecanota en uitdrukkelijk had moeten motiveren waarom hij van zijn bestendige bestuurspraktijk afwijkt. Nu de burgemeester dit niet heeft gedaan, heeft de burgemeester de sluiting voor onbepaalde tijd onvoldoende gemotiveerd.

Tot slot noemen we een uitspraak waarin de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer tot sluiting van een autobedrijf voor zes maanden was overgegaan omdat op het terrein een aantal onderdelen van een auto zijn aangetroffen die aan een gelegd beslag zijn onttrokken.¹⁰⁹ De voorzieningenrechter acht dit voldoende om aan te nemen dat de burgemeester bevoegd was om tot sluiting over te gaan, waarbij van belang was dat de eigenaar de herkomst van de auto niet had geregistreerd en dus ook niet gekeken had of de auto als van een misdrijf afkomstig geregistreerd stond. Wel had de burgemeester volgens de voorzieningenrechter zowel de noodzaak als de evenwichtigheid van de sluiting onvoldoende onderbouwd. Daarbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat er geen aanwijzingen waren voor loop naar het pand of dat het bedrijf bekend staat als inrichting die gestolen spullen koopt en verkoopt, de exploitant geen antecedenten op het gebied van heling heeft, de inrichting al twintig jaar in bedrijf is en het slechts om vijf onderdelen afkomstig van één auto ging.

Seksinrichtingen en illegale prostitutie

Op het gebied van seksinrichtingen en illegale prostitutie valt op dat in veel uitspraken het overtreederschap centraal staat. Reden hiervoor is dat de Afdeling in 2023 voor het begrip 'functioneel dader' aansluiting heeft gezocht bij de strafrechtelijke criteria voor functioneel daderschap.¹¹⁰ Zowel uit de Afdelings- als de rechtbankuitspraken die in de kroniekperiode zijn verschenen, volgt dat ook onder de nieuwe jurisprudentielijn de (ver)huurder van een woning of pand al snel als functioneel dader wordt aangemerkt als sprake is van illegale prostitutie.¹¹¹ Illustratief is een Afdelingsuitspraak waarin aan de huurder van een woning een last onder dwangsom was opgelegd vanwege het exploiteren van een illegale seksinrichting.¹¹² De huurder stelde dat hij geen kennis had over wat er zich in de woning afspeelde en dat hij enkel een vriendendienst had geboden door onderdak te bieden aan een vriend van een vriend. In dit geval concludeert de Afdeling dat de huurder als overtreder kan worden aangemerkt. De verboden gedragingen vallen onder zijn beschikkingsmacht, omdat hij als huurder bepaalde wie toegang had tot het appartement. Hoewel het

104 Hof 's-Hertogenbosch 15 juli 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:2266, Gst. 2024/100, m.nt. S.A.J. Munneke.

105 Het duplicieerverbod houdt in dat wanneer een gemeentelijke verbodsbepaling een strafrechtelijke bepaling duplicieert, er geen ruimte is voor een gemeentelijk verbod. Zie voor een nadere uitleg over de bovengrens en het duplicieerverbod de annotatie van Solke Munneke (Hof 's-Hertogenbosch 15 juli 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:2266, Gst. 2024/100, m.nt. S.A.J. Munneke).

106 ABRvS 6 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4507.

107 Hof Arnhem-Leeuwarden 15 december 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:10406. Deze uitspraak is bevestigd door de Hoge Raad op 15 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1114.

108 ABRvS 19 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2494.

109 Rb. Noord-Holland (vzr.) 2 februari 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:900.

110 ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2071; ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067. Zie voor meer informatie over het overtrederbegrip onder meer: T.R. Bleeker, 'Overzichtsartikel: het bijgestelde bestuursrechtelijke overtrederbegrip', *NTB* 2023/383; C. de Rond & W.J. Poot, 'De Afdeling en het functioneel daderschap: een analyse naar de nieuwe lijn', *TBS&H* 2023/5.5.

111 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1484; Rb. Zeeland-West-Brabant 1 juli 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:4465; Rb. Zeeland-West-Brabant 2 juli 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:4510; Rb. Rotterdam (vzr.) 13 november 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:11154; Rb. Zeeland-West-Brabant 5 november 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:7555; Rb. Limburg 22 oktober 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:7450.

112 ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1484.

de vraag is hoe realistisch en nodig dit is, overweegt de Afdeling dat de huurder de verboden gedragingen had kunnen voorkomen door de bezoekers van zijn woning vooraf voorwaarden te stellen of voorlichting te geven over de regels die gelden binnen de gemeente Tilburg voor het exploiteren van seksinrichtingen. De huurder had dan ook niet de zorg betracht die redelijkerwijs van hem verwacht kon worden met het oog op het voorkomen van de verboden gedragingen.

Verder verwijzen we naar een uitspraak waarin de registratie van twee straatsekswerkers door de burgemeester van Nijmegen was afgewezen. De sekswerkers stelden zich op het standpunt dat de registratieplicht en de daaraan verbonden voorwaarde dat straatsekswerkers moeten aantonen dat zij vanaf 1 januari 2020 met enige regelmaat als straatsekswerker in Nijmegen hebben gewerkt of vanaf die datum gebruik hebben gemaakt van het zorgaanbod in Nijmegen, in strijd is met nationale, Europese en internationale wet- en regelgeving. De rechtbank Gelderland volgt dit betoog en oordeelt dat de registratieplicht in strijd is met de AVG en daarom onverbindend is. Daarnaast laat de rechtbank de aan de registratieplicht verbonden voorwaarde buiten toepassing vanwege strijd met de Dienstenrichtlijn.¹¹³

De Veluwe methode

Steeds meer gemeenten gebruiken inmiddels de zogenaamde 'Veluwe methode', waarbij in de APV verbodsbepalingen worden opgenomen over drugshandel en drugsgebruik op straat en het voorhanden hebben van zogenaamde inbrekerswerktuigen. Ook over deze thematiek verschenen er uitspraken in de kroniekperiode. In dat kader verwijzen we naar een zaak waarin de rechtbank oordeelde dat geen sprake was van overtreding van het APV-verbod op het bij zich dragen of vervoeren van inbrekerswerktuigen, maar de Afdeling de opgelegde last onder dwangsom wél in stand liet.¹¹⁴ De rechtbank overwoog onder meer dat de betrokkene aangetroffen was op een terrein dat geen openbare plaats was, zodat niet controleerbaar vast te stellen was dat hij zich met de aangetroffen gereedschappen op een openbare plaats had bevonden. De Afdeling ziet dat anders omdat de betrokkene in een slooppand staande is gehouden, terwijl hij niet in het slooppand woont. Het college heeft daarom mogen concluderen dat de betrokkene de werktuigen over de openbare weg bij zich heeft gehad of heeft vervoerd.

Tot slot

Tot slot verwijzen we naar een artikel van Indy Rissema over de Wet bestuurlijke boete overlant in de openbare ruimte en naar een artikelnoot van Casper Dekker waarin hij aan de hand van twee rechtbankuitspraken nader ingaat op deze wet.¹¹⁵

113 Rb. Gelderland 28 juni 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:3967.

114 ABRvS 9 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4085.

115 I.N.D.J. Rissema, 'De lappendeken die de Wet bestuurlijke boete overlant in de openbare ruimte heet', *Gst.* 2024/81; C.J. Dekker, 'De gemeentelijke bestuurlijke boete. Artikelnoot bij de uitspraken Rb. Noord-Holland 25 juni 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:6435 en Rb. Den Haag 11 april 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10509', *Gst.* 2024/104.

8. Wet tijdelijk huisverbod

Op grond van de Wet tijdelijk huisverbod (Wth) kunnen burgemeesters in situaties van (dreigend) huiselijk geweld een huisverbod van tien dagen opleggen, dat ook een contactverbod inhoudt, en kunnen zij dit bij voortzetting van het gevaar tot ten hoogste vier weken verlengen.¹¹⁶ De rechtsbescherming is bij Wth-besluiten op veel punten anders geregeld dan in het algemene bestuursrecht. Zo is er geen bezwaarprocedure, is er sprake van zeer korte termijnen en verricht de bestuursrechter, als het huisverbod op het moment van de uitspraak nog steeds geldt, een ex-nunc-toets. Verder behandelt in de praktijk de familiekamer van de rechtbank deze zaken.¹¹⁷

Vaste lijn in de jurisprudentie, die ook in 2024 veelvuldig terugkomt in de rechtspraak, is dat – gelet op de spoedeisende aard van huisverboden – het niet vereist is dat de feiten en omstandigheden vaststaan. Het is voldoende dat de feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan aannemelijk zijn en dat zij een ernstig en onmiddellijk gevaar dan wel een ernstig vermoeden van een dergelijk gevaar opleveren. De burgemeester heeft bovendien beoordelingsruimte bij de beoordeling van het gevaar.¹¹⁸ Tegelijkertijd is een huisverbod een zeer ingrijpend instrument, dat inbreuk maakt op het huisrecht en het recht op familieleven. De burgemeester mag daarom niet lichtvaardig een huisverbod opleggen en moet het besluit duidelijk en deugdelijk onderbouwen.¹¹⁹ Dit leidt tot een indringende toets van de bestuursrecht. We noemen een aantal voorbeelden van huisverboden uit 2024 die de eindstreep niet haalden.

In de praktijk gebruiken burgemeesters en hulpofficieren van justitie¹²⁰ het risicotaxatie-instrument huiselijk geweld (RiHG). Dit formulier bevat twintig risicofactoren die gebruikt worden om te bepalen of een huisverbod opgelegd zou moeten worden. Uit de uitspraken van deze kroniekperiode volgt dat voor het vaststellen van het gevaar meer nodig is dan alleen het RiHG-formulier en wat verklaringen van de betrokkenen. Om in de woorden van de Afdeling te spreken: "Het standpunt van de burgemeester dat hij mag afgaan op de risico-kruisjes van de deskundigen gebaseerd op de verklaringen van betrokkenen, zonder enig aanvullend bewijs of blijk van eerdere registraties van huiselijk geweld, volgt de Afdeling niet."¹²¹ Dat er geen registraties of eerdere mutaties bekend zijn, er afgegaan wordt op verklaringen die elkaar soms ook tegenspreken en/of verklaringen

116 Zie artikel 2, eerste lid, en artikel 9, eerste lid, Wth.

117 Zie voor een overzichtelijke uitleg over het instrument van het tijdelijk huisverbod: C.A. Schreuder, 'Het tijdelijk huisverbod: tussen familierecht en bestuursrecht', *NTB* 2020/235.

118 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:829; ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2903; ABRvS 16 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4154.

119 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 16 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4154; Rb. Midden-Nederland (vzr.) 6 december 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6700.

120 De burgemeester kan de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod mandateren aan de hulpofficier van justitie (zie artikel 3, eerste lid, Wth).

121 ABRvS 16 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4154.

die niet ondersteund worden door constateringen van de politieambtenaren ter plaatse, leidde er in drie zaken toe dat de burgemeester in het bestreden besluit niet aan de bewijsmaatstaf ten aanzien van het vaststellen van het gevaar voldeed.¹²² Het is dus belangrijk dat voldoende documentatie aan het besluit ten grondslag wordt gelegd waaruit het (dreigende) gevaar ook daadwerkelijk blijkt en dat in de beschikking duidelijk uiteen wordt gezet op basis van welke informatie het besluit is genomen.¹²³

Verder zijn er in 2024 drie voorbeelden te vinden van uitspraken waarin de achterblijver niet langer in de woning verbleef, met als gevolg dat de verlenging geen stand hield bij de rechter.¹²⁴ Dat in één van de zaken sprake was van een overbruggingslocatie en dat er ten tijde van de verlenging nog geen zicht was op plaatsing in een beschermde (gesloten) woonvorm, maakte het oordeel van de rechter niet anders.¹²⁵ Het blijft dus van belang voor burgemeesters om ook na het opleggen van het huisverbod of een verlenging te blijven monitoren of het huisverbod nog steeds nodig is.

Wanneer nog geen gezamenlijk gesprek onder begeleiding van Veilig Thuis en de Jeugdbescherming heeft plaatsgevonden of als het nog niet gelukt is om voldoende veiligheidsafspraken te maken, kan dit een terechte reden zijn het huisverbod te verlengen.¹²⁶ Dit ligt anders als het te wijten is aan Veilig Thuis en/of aan (familieleden van) de achterblijver dat er nog geen veiligheidsafspraken zijn gemaakt. In dat geval komt deze omstandigheid voor rekening van verweerder en houdt het huisverbod geen stand.¹²⁷ Wanneer wel afspraken zijn gemaakt en de verwachting is dat deze afspraken worden nagekomen, is beëindiging van het huisverbod ook op zijn plaats.¹²⁸ Zelfs als verlenging wel op zijn plaats is, volgt uit een Afdelingsuitspraak van 18 oktober 2024 dat onder omstandigheden het contactverbod extra aandacht kan vergen. In deze zaak waren er afspraken gemaakt over het gebruik van de woning en de zorg voor de zoon, maar was er nog onvoldoende vertrouwen dat de situatie wezenlijk was veranderd, waardoor de verlenging standhield. Wel concludeerde de Afdeling dat de burgemeester aanleiding had moeten zien om te bekijken of het contactverbod met de zoon moest worden verlengd. Door

daar geen onderzoek naar te doen, is sprake van strijd met het beginsel van zorgvuldigheid.¹²⁹

Een laatste onderwerp dat we ook in 2024 terugzien in de jurisprudentie is de vraag aan wie een huisverbod moet worden opgelegd. Volgens vaste jurisprudentie maakt het bij een tijdelijk huisverbod niet uit wie geweld heeft gebruikt, omdat het doel van de wet is om een afkoelingsperiode in te lassen waarin hulpverlening kan worden opgestart.¹³⁰ Dit neemt niet weg dat de burgemeester goed moet motiveren wie om welke redenen uit huis is gezet. Dit ging mis in een uitspraak van de rechtbank Rotterdam. De stukken ondersteunden het verhaal van de uithuisgeplaatste en de rechtbank concludeert dan ook dat juist de achterblijfter een gevaar vormde zoals bedoeld in de Wth. De burgemeester was daarom niet bevoegd om aan de uithuisgeplaatste een huisverbod op te leggen.¹³¹ In twee andere uitspraken kwam de (voorzieningen)rechter wél tot de conclusie dat de burgemeester bevoegd was, maar had de burgemeester onvoldoende gemotiveerd waarom de uithuisgeplaatste en niet de achterblijver het huis moest verlaten.¹³² Kortom: bij een situatie waarin onduidelijk is wat het aandeel van de betrokkenen is bij het (dreigende) gevaar, verdient het aanbeveling om extra werk te maken van de motivering.

Naast de jurisprudentie noemen we hier ook nog een paar Haagse ontwikkelingen. Zo is in het regeerprogramma opgenomen dat de Wet tijdelijk huisverbod aangepast zal worden in verband met de aanpak van eerderegerelateerd geweld.¹³³ Verder verscheen in 2024 een rapport dat in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is opgesteld met daarin een analyse van de knelpunten van de Wth en concrete voorstellen voor een verbeterde werkwijze.¹³⁴ De aanbevelingen hebben betrekking op het opstarten van het traject, het uitvoeren van een veiligheids- en risicotaxatie en de beoordeling om al dan niet een huisverbod op te leggen en de uitvoering en afronding van het huisverbod, waarbij ook de rol van de verschillende actoren (politie, Veilig Thuis, hulpverlening, burgemeesters en hulpofficieren van justitie) aan bod komt.¹³⁵ Een knelpunt dat ook terugkomt in de beleidsreactie is dat het huisverbod momenteel niet ingezet kan worden voor plegers van huiselijk geweld die niet of slechts incidenteel op hetzelfde adres van het slachtoffer verblijven. Dit leidt tot de aanbeveling om in aanvulling op de Wth één of meer wettelijke regelingen voor een bestuursrechtelijk gebieds-, locatie- en contactverbod te creëren. In de beleidsreactie staat dat momenteel gewerkt

122 ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2903; ABRvS 16 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4154; Rb. Midden-Nederland 6 december 2024 (vzr.), ECLI:NL:RBMNE:2024:6700.

123 Zie voor voorbeelden uit 2024 waarin de burgemeester (uiteindelijk) wel aan zijn bewijsmaatstaf heeft voldaan onder meer de volgende uitspraken: ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:829; ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2903; Rb. Midden-Nederland (vzr.) 30 mei 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:3410.

124 Rb. Rotterdam (vzr.) 22 juli 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:6752; Rb. Den Haag (vzr.) 25 juli 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13041; Rb. Den Haag 28 oktober 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:19375.

125 Rb. Den Haag 28 oktober 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:19375.

126 Bij de volgende uitspraken hield de verlenging stand: ABRvS (vzr.) 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5460; Rb. Midden-Nederland (vzr.) 14 maart 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:3366.

127 Rb. Rotterdam 4 januari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:61; Rb. Den Haag (vzr.) 17 september 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:19368.

128 Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 8 mei 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:3246.

129 ABRvS (vzr.) 18 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4255.

130 Rb. Noord-Holland 5 juli 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:2630.

131 Rb. Rotterdam 4 januari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:59.

132 Rb. Noord-Holland 5 juli 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:2630; Rb. Den Haag (vzr.) 10 oktober 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:19376.

133 *Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, 13 september 2024, p. 136.

134 M. Kleinjan, *Het tijdelijk huisverbod vanuit een nieuw perspectief. Analyse van de knelpunten en concrete voorstellen voor een verbeterde werkwijze van de Wet tijdelijk huisverbod*, Oostvoorne: 27 maart 2024 (in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid).

135 Zie voor een schematisch overzicht van de knelpunten en aanbevelingen de pagina's 58-61 van het rapport.

wordt aan besluitvorming over de gewenste nieuwe werkwijze en dat voorbereidend onderzoek wordt gedaan naar verbeteringen in wet- en regelgeving, waarbij ook overleg wordt gevoerd met de betrokken partijen.¹³⁶

9. De burgemeester in het onlinedomein

Anno 2024 is het onlinedomein niet meer weg te denken uit ons dagelijks leven. Ook bij de openbare-ordehandhaving speelt het onlinedomein een steeds grotere rol. Het beschikbare (wettelijke) instrumentarium wordt echter niet door alle partijen geschikt bevonden om ook het onlinedomein in de openbare-ordehandhaving te betrekken. Uit de praktijk klinkt al enige tijd de roep om het openbare-orde-instrumentarium aan een software-update te onderwerpen, zodat het ook ingezet kan worden in situaties waarin de openbare orde en het onlinedomein elkaar raken.

Al in 2021 stonden Gert Vuik en Willem Bantema in hun bijdrage voor het tijdschrift *Bestuurswetenschappen* stil bij het digitaal gebiedsverbod als gemeentelijk instrument tegen online aangejaagde ordeverstoringen. Zij inventariseren de praktijkopvattingen over de wenselijkheid van de mogelijkheid tot het opleggen van een digitaal gebiedsverbod. De respondenten – dertien functionarissen binnen het openbaar bestuur die betrokken zijn bij openbare-ordehandhaving – bevestigen dat de onlinewereld invloed heeft op de openbare orde en dat ze daarom onderzoek naar aanvullende instrumenten voor de handhaving van de openbare orde ondersteunen.¹³⁷

Het onlinedomein kan ook juist behulpzaam zijn bij het opsporen van criminaliteit en het voorkomen en/of beëindigen van openbare-ordeverstoringen. Diverse burgemeesters gaven echter aan de privacywetgeving als belemmering te ervaren bij het opsporen en aanpakken van criminelen.¹³⁸ De toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid werd daarom de vraag gesteld of zij bereid was aan de oproep gehoor te geven om de privacywetgeving aan te passen, zodat relevante informatie kan worden uitgewisseld. Begin december 2023 gaf de minister als antwoord dat de privacywetgeving op zichzelf niet in de weg staat aan het uitwisselen van informatie, maar dat er in de praktijk vooralsnog belemmeringen worden gevoeld vanwege tegenstrijdige belangen die spelen. De minister geeft aan de oproep van burgemeesters te hebben gehoord. In algemene zin blijkt echter dat vaak aanvullend onderzoek nodig is om vast te stellen op welke wijze het beste opvolging kan worden gegeven aan ervaren knelpunten bij gegevensdeling. In de eerste plaats moet worden bekeken of bestaande mogelijkheden beter

benut kunnen worden, en vervolgens of ruimere mogelijkheden gewenst en noodzakelijk zijn.¹³⁹

Dat de mogelijkheden om online onderzoek te doen ook daadwerkelijk worden geïnventariseerd, blijkt onder meer uit de op 26 oktober 2023 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gepubliceerde "Handreiking voor gemeenten voor online onderzoek bij het handhaven van de openbare orde".¹⁴⁰ Deze handreiking biedt een stappenplan om te beoordelen of het nodig is online onderzoek te doen om bepaalde openbare-ordebevoegdheden in te kunnen zetten, of – indien daarover nog geen duidelijkheid bestaat – om een algemeen beeld te kunnen vormen van een (dreigende) openbare-ordeverstoring.

Soms hebben online gedane uitlatingen (in potentie) ook effect op de fysieke wereld en meer specifiek de openbare orde. Zo kan een verstoring van de openbare orde in de fysieke wereld zijn oorsprong hebben in de digitale wereld. Dit is het geval met online aangejaagde openbare-ordeverstoringen. De maatschappij – en specifiek de burgemeester als hoeder van de openbare orde – ziet zich steeds vaker geconfronteerd met online aangejaagde openbare-ordeverstoringen. Het kan dan gaan om uiteenlopende gedragingen, zoals bijvoorbeeld het delen van complottheorieën of het oproepen tot opstand. Dit roept de vraag op welke instrumenten de burgemeester eigenlijk heeft indien online gedane uitlatingen leiden tot een (dreigende) fysieke verstoring van de openbare orde.

Een deel van de burgemeesters heeft aangegeven over ruimere wettelijke bevoegdheden te willen beschikken om op te treden online aangejaagde ordeverstoringen, zo schrijft de Minister van Justitie en Veiligheid in de Kamerbrief van 25 oktober 2023.¹⁴¹ Met deze Kamerbrief deelt de minister met de Kamer een analyse van de landsadvocaat over de huidige wettelijke mogelijkheden om online aangejaagde ordeverstoringen tegen te gaan.¹⁴²

Het advies van de landsadvocaat gaat in op het grond- en mensenrechtelijk kader, de strafrechtelijke bevoegdheden, civielrechtelijke bevoegdheden en de bestuursrechtelijke bevoegdheden en biedt daarmee een totaaloverzicht van het beschikbare wettelijk instrumentarium.

In de Kamerbrief van 14 mei 2024 zetten de Ministers van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het handelingsperspectief voor burgemeesters ten aanzien van online aangejaagde openbare-ordeverstoringen uiteen aan de hand van de analyse van de landsadvocaat.¹⁴³

136 Bijlage moties en toezeggingen, 7 juni 2024, nr. 2024D23615, te raadplegen via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024D23615&did=2024D23615>.

137 G. Vuik & W. Bantema, 'Het digitaal gebiedsverbod als gemeentelijk instrument tegen online aangejaagde ordeverstoringen', *Bestuurswetenschappen* 2021/3, p. 94-108.

138 *Aanhangsel Handelingen II* 2023/24, nr. 564, vraag en antwoord 3.

139 *Aanhangsel Handelingen II* 2023/24, nr. 564, vraag en antwoord 3.

140 Online raadpleegbaar via: <https://open.overheid.nl/documenten/799e3fc2-a01c-4cd8-955f-96408dba56ff/file>.

141 *Kamerstukken II* 2023/24, 28684, nr. 732, p. 1.

142 'Advies online aangejaagde openbare-ordeverstoringen van 18 september 2023', bijlage bij: *Kamerstukken II* 2023/24, 28684, nr. 732.

143 Kamerbrief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 14 mei 2024 (kenmerk: 5244839), online te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-3cbd82b25097246709d53340b6a02ac9869eba64/pdf>.

De ministers geven aan de mogelijkheden om op te treden tegen online aangejaagde openbare-ordeverstoringen serieus te nemen. Tegelijkertijd geven de ministers ook aan dat het hier gaat om een ingewikkeld vraagstuk waarbij geen ‘one-size-fits-all-oplossing’ voor handen is: “Burgemeesters hebben hier een belangrijke, maar ook ingewikkelde taak. Online aangejaagde openbare-ordeverstoringen kunnen naar aard en inhoud uiteenlopen, wat betekent dat de inzet van interventies maatwerk vergt.”

De landsadvocaat concludeert in het advies dat het huidige wettelijk kader slechts in specifieke situaties toepassing kan vinden. Het blijft dus nog een zoektocht naar een juist instrumentarium voor de burgemeester voor het handhaven van de openbare orde in het onlinedomein. De ministers roepen op in gesprek te blijven over “de maatschappelijke opgave en passende mogelijkheden voor burgemeesters en andere betrokken actoren om te gaan met het fenomeen van online aangejaagde openbare-ordeverstoringen”. De Kamerbrief kan als basis dienen voor deze gesprekken. *To be continued* dus.

We verwijzen in dit kader ook naar de lezenswaardige bijdrage van Rian de Jong van 26 februari 2024 in het *Nederlands Juristenblad*.¹⁴⁴ De Jong merkt op dat het bij het tegengaan van online aangejaagde openbare-ordeverstoringen lavenen lijkt tussen chaos en censuur. De Jong benoemt in haar artikel dat een meer preventieve bestuurlijke aanpak van het online aanjagen van ordeverstoringen al snel in strijd is met artikel 7 en 9 Grondwet. De Jong noemt de informatiegaring door het bestuur “tot op zekere hoogte mogelijk”, maar ook “beperkt en problematisch”. Ze merkt daarbij op dat bij het doen van onderzoek binnen het onlinedomein de persoonlijke levenssfeer¹⁴⁵ hooguit beperkt mag worden geraakt, anders is een meer specifieke grondslag nodig in de Gemeentewet. Bovendien moet bij het doen van onderzoek aan de eisen van de AVG worden voldaan.

Juist doordat gemeentelijke bevoegdheden uiteindelijk vooral het optreden tegen *fysieke* ordeverstoringen betreffen, is het niet eenvoudig om preventief in te grijpen wanneer dergelijke ordeverstoringen online voorbereid of aangemoedigd worden. Een mogelijkheid kan gevonden worden in de inzet van bevelsbevoegdheden van de burgemeester. Uit de jurisprudentie volgen voorwaarden waaronder een noodbevel toch een grondwettelijke inbreuk mag maken, namelijk wanneer er sprake is van een (dreigende) noodsituatie zoals bedoeld in artikel 175 Gemeentewet, wanneer er sprake is van acuut dreigend levensgevaar en het reguliere recht daarbij geen mogelijkheid biedt om op te treden.¹⁴⁶ Er is volgens De Jong echter (nog) geen structurele oplossing voorhanden voor de oplossing van het probleem van online aangejaagde ordeverstoringen. De Jong

concludeert dat er geen wenselijke en reële mogelijkheid is om via bevoegdheden van gemeentelijke ambten preventief tegen online-uitingen op te treden. Redengevend hiervoor is dat dergelijke bevoegdheden al snel botsen met het grondwettelijke verbod van preventieve censuur en met de eis dat alleen de formele wetgever uitingen wegens de inhoud verbiedt. De Jong meent dat het bestuur op andere wijze een belangrijke rol kan spelen bij het voorkomen van verergering van online aangejaagde ordeverstoringen. Namelijk door op informele wijze het contact op te zoeken met personen die opruiende teksten plaatsen en op die manier de situatie te de-escaleren.

De uitoefening van burgemeestersbevoegdheden in de digitale wereld komt ook in de rechtspraak terug. Hoewel het hier gaat om uitspraken uit 2023, die dus in beginsel buiten de temporele reikwijdte van deze kroniek vallen, behandelen we deze uitspraken toch. Deze uitspraken illustreren namelijk de beperkte mogelijkheden van burgemeesters om in te grijpen bij online aangejaagde openbare ordeverstoringen.

Volgens een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 3 februari 2023 kan een digitaal platform op grond van de APV niet worden aangemerkt als ‘openbare plaats’.¹⁴⁷ De burgemeester van Utrecht heeft aan een persoon een last onder dwangsom opgelegd, omdat hij een leidende rol zou hebben gespeeld bij het oproepen tot een gewelddadige confrontatie met de politie en/of een ordeverstoring in de Kanaalstraat in Utrecht. Dat heeft eiser volgens de burgemeester gedaan door in een Telegram groepschat een pamflet te verspreiden met de tekst: “Utrecht in opstand, nee 2G & nee vuurwerkverbod! 26-11-21, 19.30, Kanaalstraat, Be there!!! Neem je matties & vuurwerk mee.”

De burgemeester stelt zich op het standpunt dat eiser met zijn uitlatingen in de groepschat op Telegram artikel 2:2, eerste lid, onder g, APV Utrecht 2010 heeft overtreden. Dit artikel houdt een verbod in om op een openbare plaats op enigerlei wijze door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden. De rechtbank ziet dit anders. De rechtbank stelt voorop dat met een ‘openbare plaats’ een fysieke plaats is bedoeld. Een (voor iedereen toegankelijke) groepschat op Telegram is weliswaar openbaar, maar het is geen plaats in de zin van de APV die binnen de bevoegdheden van de burgemeester valt.

De burgemeester geeft volgens de rechtbank ook een onjuiste uitleg aan artikel 2:2, eerste lid, onder g, van de APV door te zeggen dat alleen de wanordelijkheden die dreigen te gebeuren zich op een openbare plaats moeten afspelen, maar dat het gedrag dat daartoe aanleiding geeft ook op een niet-fysieke plek kan plaatsvinden. De APV-bepaling is duidelijk bedoeld voor de situatie dat er op de openbare plaats uitdagend gedrag wordt vertoond dat aanleiding geeft tot

144 M.A.D.W. de Jong, ‘De aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. Laveren tussen chaos en censuur’, *NJB* 2024/433, p. 1.

145 Artikel 10 Grondwet; artikel 8 EVRM.

146 ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839, AB 2021/183, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

147 Rb. Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375, AB 2023/82, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer.

wanordelijkheden. Uit de toelichting op het artikel volgt ook niet dat het gedrag digitaal zou kunnen plaatsvinden.

Het prangende punt in deze uitspraak is echter of de burgemeester met de last onder dwangsom het in artikel 7 Grondwet neergelegde recht op de vrijheid van meningsuiting heeft beperkt. De burgemeester had zich op het standpunt gesteld dat uitlatingen die uitdagend zijn en aanleiding geven tot wanordelijkheden geen 'uitingen van een mening' zijn en daarom geen sprake kan zijn van een ongeoorloofde beperking van de vrijheid van meningsuiting. De rechtbank volgde de burgemeester hier niet in. Ook het uiten van een 'ongewenste mening' blijft een mening. Uitlatingen die uitdagend zijn en aanleiding geven tot wanordelijkheden zijn dus ook uitingen van een mening. Vervolgens oordeelt de rechtbank dat de APV, waarop de burgemeester haar besluit heeft gebaseerd, geen inhoudelijke beperking van de vrijheid van meningsuiting mag bevatten. Dat kan namelijk enkel (onder bepaalde voorwaarden) door middel van een wet in formele zin en niet (mede) door delegatie aan een lagere regelgever.

Een vergelijkbare kwestie was aan de orde in de uitspraak van 25 april 2024 van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam.¹⁴⁸ Hier ging het om een noodbevel van de burgemeester van Amsterdam (artikel 175 Gemeentewet), waarin werd bevolen om een bericht te verwijderen van Snapchat en andere social media en om na te laten berichten te plaatsen op Snapchat en Instagram voor de duur van drie maanden.

De burgemeester van Amsterdam had namelijk te maken met een oplaaiend conflict tussen drillrapgroepen. Dit conflict was recent geëscaleerd en er hadden meerdere incidenten plaatsgevonden. De escalatie begon in de nacht van 24 op 25 februari 2024 toen een persoon, bekend als rapper Bigidagoe, werd doodgeschoten. Vervolgens hebben op 27 en 28 februari 2024 vier explosies plaatsgevonden in Zuidoost, Oost en Noord. De burgemeester meent dat die explosies verband houden met het conflict en een reactie zijn op de dodelijke schietpartij. Er is een persoon aangehouden die wordt verdacht Bigidagoe te hebben doodgeschoten. De politie neemt aan dat deze verdachte tot een rivaliserende rapgroep behoort.

Verzoeker, de persoon aan wie het noodbevel is opgelegd, hoort volgens de politie, net als de overleden rapper, tot een andere rapgroep. Verzoeker heeft na de dood van Bigidagoe een bericht geplaatst op Snapchat: "zeg [rapper] geen stress als ik die man zie dan ik schiet die hele clip leeg". De burgemeester stelde zich op het standpunt dat de online-uitingen binnen dit conflict een katalysator zijn voor geweld. Volgens de burgemeester ging van de berichten op social media een aanjagende werking uit die openbare-ordeverstoringen en wanordelijkheden tot gevolg hadden.

De rechtbank vangt haar oordeel aan met een overweging over de vraag of burgemeesters preventief online kunnen optreden op grond van de noodbevelsbevoegdheid. De rechtbank overweegt dat dit een complexe rechtsvraag is, die niet eerder is behandeld en zich niet leent voor behandeling in een voorlopige voorzieningenprocedure. De voorzieningenrechter beperkt zich daarom tot de belangenafweging. Hoewel de voorzieningenrechter het belang van de burgemeester om de openbare orde te kunnen handhaven onderkent, wijst hij de gevraagde voorziening toe. De burgemeester heeft de causaliteit tussen de berichten op social media en de ernstige wanordelijkheden onvoldoende onderbouwd. Daarbij overweegt de voorzieningenrechter dat in dit geval het belang van verzoeker om berichten op social media te plaatsen zwaarder weegt dan het belang van de burgemeester om de openbare orde te handhaven. Het besluit wordt geschorst tot zes weken na de bekendmaking van de beslissing op bezwaar.

10. Tot slot

Uit deze kroniek blijkt wat ons betreft – niet in de laatste plaats vanwege de omvang ervan – dat het openbare-orderecht afgelopen jaar flink in de belangstelling stond. Op diverse terreinen waren interessante ontwikkelingen te melden, zoals het WODC-onderzoek over het demonstratierecht en de rol van de burgemeester in het onlinedomein. Wij verwachten dat de aandacht voor dergelijke onderwerpen komende jaren onverminderd voort zal duren. In de rechtspraak zal daarnaast aandacht blijven bestaan voor de mogelijk grote consequenties van de inzet van openbare-ordebevoegdheden en de grondrechten die daarbij in het geding kunnen komen. Daarentegen is het niet ondenkbaar dat burgers steeds meer van hun burgemeester verwachten op het gebied van de bescherming van de openbare orde. Waarom zou zich dat bijvoorbeeld moeten beperken tot de fysieke wereld? Wij verwachten dat dit soort discussies de komende tijd verder gevoerd zal worden. Vermoedelijk zullen er dus voldoende ontwikkelingen zijn om volgend jaar voor *de Gemeentestem* weer een kroniek over te schrijven.

148 Rb. Amsterdam (vzr.) 25 april 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:2351.