

BURGEMEESTER

110

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VAN BURGEMEESTERS | JAARGANG 30, MEI 2025



DE VEILIGHEIDSEDITION



Nederlands
Genootschap
van Burgemeesters



HET JAAR 2025:

DE BELANGRIJKSTE ONTWIKKELINGEN IN HET OPENBARE **ORDERECHT** VOOR BURGEMEESTERS

Het openbare orderecht heeft in 2024 niet stilgestaan. De verwachting is dat 2025 ook nog genoeg in petto zal hebben voor burgemeesters. In deze bijdrage praat **Mariëtta Buitenhuis** (advocaat openbare orderecht bij AKD) u bij over de drie belangrijkste actualiteiten binnen het openbare orderecht over het jaar 2024: de uitbreiding van artikel 174a Gemeentewet bij ernstig geweld en wapens, de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden en demonstraties. Ook zal zij een vooruitblik geven wat burgemeesters voor het jaar 2025 te wachten staat.

Tekst | Mariëtta Buitenhuis

Foto | Unsplash, Frankie Lu, Ehimetalor Akhere Unuabona, Studio Fleur Janssen

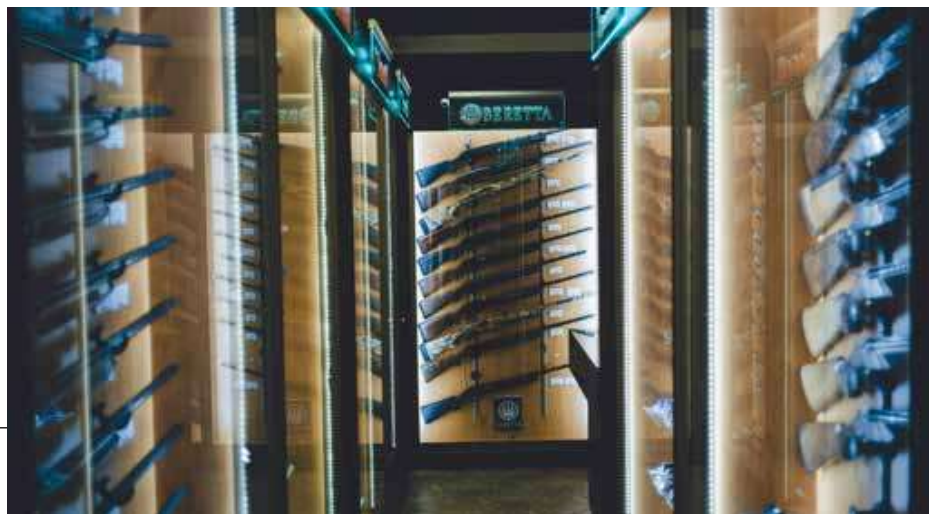
1: Uitbreiding van artikel 174a Gemeentewet bij ernstig geweld en wapens

Als eerste belangrijke ontwikkeling uit 2024 noemt Buitenhuis de uitbreiding van artikel 174a van de Gemeentewet: één van de bevoegdheden van de burgemeester om een woning of niet voor publiek toegankelijk lokaal te sluiten. Voor 1 januari 2024 was de inzet van dit instrument beperkt tot gedragingen **in een woning**, die de openbare orde rond de woning aantoonbaar verstoort of een vrees daarvoor. De overlast moest dus **vanuit** een woning afkomstig zijn. Buitenhuis: “Als er bijvoorbeeld een explosief werd gegooid richting een woning, dan kon de burgemeester geen gebruikmaken van artikel 174a Gemeentewet. Het gevaar of de overlast is dan namelijk niet afkomstig vanuit die woning. In

dat geval stonden burgemeesters vaak met lege handen, terwijl optreden wel gewenst was.”

Vanaf 1 januari 2024 is dat met de uitbreiding van artikel 174a van de Gemeentewet verleden tijd. Aan artikel 174a zijn namelijk twee situaties toege-

voegd. Een burgemeester kan voortaan een woning sluiten als door ernstig geweld, of bedreiging daarmee, **in of in de onmiddellijke nabijheid van de woning** de openbare orde rond de woning ernstig wordt verstoord of ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van zo'n verstoring.



Buitenhuis geeft als voorbeeld het beschieten van een woning, het gooien van een al dan niet exploderend explosief of het neerleggen van een handgranaat. Vroeger was de bevoegdheid van de burgemeester uit artikel 174a Gemeentewet daar niet toe geschikt, maar nu wel. Ook kan het in bepaalde gevallen gaan om de aanwezigheid van vuurwerk in een woning. Verder kan de burgemeester een woning sluiten als door het aantreffen in de woning een wapen als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie de openbare orde rond de woning ernstig wordt verstoord of daar een ernstige vrees voor bestaat.

Maar, merkt Buitenhuis op: *“Ondanks deze uitbreidingen is er ook een punt waar burgemeesters op hebben ingeleverd. De Tweede Kamer heeft namelijk een amendement aangenomen dat de toepassing van heel artikel 174a Gemeentewet beperkt tot ernstige verstoringen van de openbare orde.”* Daarmee is ook de bestaande situatie waarin artikel 174a Gemeentewet al voorzag, beperkt tot gedragingen waarbij in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf ernstig wordt verstoord.

Buitenhuis vraagt zichzelf af in hoeverre deze aanscherping in de praktijk uiteindelijk zal leiden tot een beperktere inzetbaarheid. Bij de totstandkoming van

artikel 174a van de Gemeentewet is namelijk ook al benadrukt dat de wetgever met “verstoring van de openbare orde” een ernstige bedreiging van de veiligheid en gezondheid van mensen in de directe omgeving van de woning voor ogen stond. Ook de bestuursrechter nam in de praktijk al aan dat artikel 174a van de Gemeentewet enkel kon worden toegepast bij ernstige vormen van overlast. Bovendien maakt het evenredigheidsbeginsel en het aangescherpte beoordelingskader daarover dat artikel 174a Gemeentewet feitelijk alleen toepasbaar is in situaties die voldoende ernstig zijn om de sluiting mee te kunnen rechtvaardigen. Maar, merkt Buitenhuis op: *“Dat dit nu ook in de wettekst is verankerd is nu wel een duidelijk signaal.”*

2: De komst van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs)

Ook noemt Buitenhuis de komst van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs) als belangrijke ontwikkeling, die gevolgen heeft voor het domein waarin burgemeesters opereren. Ze krijgen er nog een taak bij.

De Wgs gaat een basis bieden voor gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden die het doel hebben fraude, criminaliteit en/of ondermijning tegen te gaan. Eén zo’n samenwerkingsverband is het Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC).

Hiermee wordt er gehoor gegeven aan de behoefte van publieke en private organisaties om adequater gegevens uit te wisselen met het doel fraude en ondermijning aan te pakken. Buitenhuis hierover: *“De manier waarop de gegevensverwerking momenteel juridisch geregeld is, leidt ertoe dat in de praktijk de grenzen worden opgezocht of dat risico’s gemeden worden, waardoor er helemaal geen gegevens worden uitgewisseld.”*

Het doel van de Wgs is om een basis te bieden voor gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden die wel standhoudt. Een samenwerkingsverband is een verband van deelnemers die gezamenlijk gegevens verwerken voor een bij of krachtens de Wgs vastgestelde doelstelling van zwaarwegend algemeen belang. In essentie gaat het om een verzameling aan instanties die met elkaar samenwerken en voor hun doelstelling gegevens met elkaar, of met een aantal deelnemers, uitwisselen. Eén van deze partijen moet een overheidsinstantie zijn, bijvoorbeeld een gemeente. De doelstelling van het samenwerkingsverband moet gericht zijn op de aanpak en bestrijding van ondermijnende criminaliteit en fraude. Zowel overheidsorganisaties als private partijen kunnen aan zo’n samenwerkingsverband deelnemen.

De Wgs geeft een basis voor vier samenwerkingsverbanden, waaronder het RIEC en Zorg- en Veiligheidshuizen. En juist die samenwerkingsverbanden hebben implicaties voor gemeenten. Buitenhuis merkt hierover op: *“Bij het samenwerkingsverband RIEC zal een burgemeester niet alleen doorgaans het contactpunt voor de verzoeken op grond van de AVG zijn, maar daardoor ook degene die vervolgens het besluit neemt op dat verzoek. Voor de Zorg- en Veiligheidshuizen is dit het college van burgemeester en wethouders.”*

Het streven was de wet per 1 januari 2025 in werking te laten treden. Inmiddels is de inwerkingtredingsdatum opgeschoven naar 1 maart 2025.





gesteld aan de demonstratie. Zo kan eraan worden gedacht om een plek aan te wijzen waar gedemonstreerd mag worden.

Bij manifestaties op 'andere dan openbare plaatsen' verdwijnt de invloed van de burgemeester meer naar de achtergrond. Een burgemeester kan dan geen preventieve maatregelen nemen ten aanzien van demonstraties. Er hoeft voorafgaand strikt genomen geen kennisgegeven te worden van demonstraties op deze locaties. De burgemeester heeft op grond van de Wom in die situaties enkel de mogelijkheid om demonstraties achteraf te beëindigen. In dat geval zijn rechthebbenden ook verantwoordelijkheden voor het reguleren en handhaven van de normale gang van zaken. Buitenhuis hierover: *"Gelet op de verschillende verantwoordelijkheden doen burgemeesters er goed aan om dit onderscheid goed voor ogen te houden."* ■

3: Demonstraties vinden vaker plaats op plekken die niet gedomineerd worden door de overheid

Als derde trend signaleert Buitenhuis de ontwikkelingen rondom het demonstratierecht. Buitenhuis zegt hierover: *"Als er om een onderwerp het afgelopen jaar veel te doen was, dan was het het demonstratierecht."* De spanning tussen het recht om je mening in vrijheid te kunnen uiten bij een demonstratie en het voorkomen van wanordelijkheden liep behoorlijk op. Oorzaken voor veel van deze spanningen waren het Palestina conflict en het klimaat. Dit leidde tot demonstraties bij bijvoorbeeld universiteiten en in musea. De trend die Buitenhuis ziet is dat vandaag de dag demonstraties niet altijd meer plaatsvinden op de plekken waar dit van oudsher wordt verwacht. Demonstraties verplaatsen zich namelijk steeds vaker van bijvoorbeeld het Malieveld, het dorpsplein of de openbare weg naar plekken die niet gedomineerd worden door de overheid.

Dat stelt burgemeesters en private rechthebbenden voor de nodige uitdagingen. Wie mag er namelijk, op welke plekken, wanneer, welke regels laten gelden voor demonstraties die plaatsvinden op plaatsen waar de burgemeester niet preventief de eerste verantwoordelijkheid heeft? Het valt Buitenhuis op dat hier in de praktijk steeds vaker vragen over zijn. Volgens Buitenhuis is dat terecht: *"Want het demonstratierecht is - of het recht nu wordt uitgeoefend op het Malieveld of ergens anders - nog steeds een groot goed."*

Voor het antwoord op de vraag hoe ver burgemeesters hun bevoegdheden strekken in die situaties is het relevant of de plekken waar de demonstraties zijn, kwalificeren als een 'openbare plaats' of als een 'andere dan openbare plaats'. Om te kunnen demonstreren op openbare plaatsen geldt dat deze demonstraties eerst bij de gemeente gemeld moeten worden en er voorafgaand beperkingen kunnen worden



Mariëtta Buitenhuis

Senior Associate, advocaat AKD N.V.