

Gst. 2025/26

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 4 december 2024, nr. 202203617/1/A3
(Mrs. E.J. Daalder, C.C.W. Lange en N.H. van den Biggelaar)
m.nt. M. Buitenhuis¹

(Art. 172, 174 Gemeentewet)

NJB 2025/22
ECLI:NL:RVS:2024:4989

Artikel 172 en 174 Gemeentewet geven burgemeester geen grondslag om handhavend op te treden tegen een moskee. (Den Haag)

Artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet is te ruim geformuleerd om artikel 6 van de Grondwet te beperken. De in deze bepaling opgenomen bevoegdheid van de burgemeester is niet specifiek in het leven geroepen om het recht op het belijden van een godsdienst of levensovertuiging te beperken in gevallen als hier aan de orde. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet blijkt bovendien uitdrukkelijk dat deze bevoegdheid is bedoeld als een 'lichte' bevelsbevoegdheid. Bij de toepassing van deze bevoegdheid moet de burgemeester binnen het kader van de overigens geldende wetgeving blijven. Dat betekent dat hij geen in de Grondwet verankerde grondrechten mag beperken en evenmin mag afwijken van wetten in formele zin.

De Afdeling is (...) van oordeel dat de rechtbank op juiste gronden heeft geconcludeerd dat de burgemeester de artikelen 172 en 174 van de Gemeentewet niet kan gebruiken om onder de omstandigheden van dit geval handhavend op te treden tegen de moskee. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester zijn besluit voldoende heeft gemotiveerd en niet in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel heeft gehandeld. Daarbij is van belang dat de stichting de burgemeester specifiek heeft verzocht om te handhaven op grond van de artikelen 172 en 174 van de Gemeentewet. Voor zover de stichting met deze procedure wenste te bereiken dat de burgemeester op andere wettelijke gronden handhavend optreedt tegen de moskee, lag het op haar weg om dat te verduidelijken. Dit heeft zij niet gedaan. De burgemeester heeft in het verzoek van de stichting geen aanleiding hoeven zien om te onderzoeken of hij op grond van andere wettelijke grondslagen zou kunnen handhaven.

Uitspraak op het hoger beroep van:
Stichting Femmes For Freedom, gevestigd in Den Haag, appellante,
tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 6 mei 2022 in zaak nr. 20/3706 in het geding tussen:
de stichting
en
de burgemeester van Den Haag.

Procesverloop

Bij besluit van 9 april 2019 heeft de burgemeester het verzoek van de stichting om handhavend op te treden tegen de Stichting as-Soennah moskee (hierna: de moskee), afgewezen.

Bij besluit van 22 april 2020 heeft de burgemeester het door de stichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 6 mei 2022 heeft de rechtbank het door de stichting daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak heeft de stichting hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 18 september 2024, waar de stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], directeur van de stichting, en [gemachtigde B], secretaris van de stichting, bijgestaan door mr. J.E. Hamann, advocaat in Den Haag, is verschenen. Ook is de burgemeester, vertegenwoordigd door T.P. Ober en N. Duisterhoff, verschenen. Verder is op de zitting de moskee, vertegenwoordigd door mr. N. Idrissi en L.P.R. Gelissen, beiden advocaat in Rotterdam, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. De stichting heeft de burgemeester verzocht om handhavend op te treden tegen de moskee, bijvoorbeeld door het sluiten van de moskee, het opleggen van een gebiedsverbod aan een nader genoemde gast imam dan wel het stilleggen van de website van de moskee. Volgens de stichting zouden predikers van de moskee geweld tegen en onderdrukking van vrouwen en ongelovigen aanmoedigen. De burgemeester geeft in zijn reactie op het verzoek te kennen dat hij onderschrijft dat dit zorgelijk is, maar dat geen beginselplicht tot handhaving bestaat, omdat de moskee geen concrete wettelijke norm heeft overtreden. Daarom kan de stichting het inzetten van de bevoegdheden die zijn neergelegd in de artikelen 172 en 174 van de Gemeentewet niet afdwingen. Ook kunnen deze wetsartikelen niet worden gebruikt om een gebedshuis te sluiten omdat dat in strijd is met artikel 6 van de Grondwet. De burgemeester heeft het verzoek van de stichting daarom afgewezen.

Uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft beoordeeld of de bevoegdheden die de artikelen 172 en 174 van de Gemeentewet bieden, zo ver strekken dat de burgemeester op grond daarvan een moskee kan sluiten.

De rechtbank heeft hierover eerst overwogen dat uit de wetsgeschiedenis van de Wet openbare manifestaties afgeleid kan worden dat onder meer kerken, en in het verlengde hiervan ook moskeeën, niet als openbare plaats kunnen worden aangemerkt zoals bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet. Daarom strekt artikel 174 van de Gemeentewet niet zo ver dat de burgemeester op grond hiervan een moskee kan sluiten.

¹ Mariëtte Buitenhuis is advocaat bij AKD.

Daarna heeft de rechtbank overwogen dat ook artikel 172 van de Gemeentewet niet zo ver strekt dat de burgemeester op grond hiervan een moskee kan sluiten. De burgemeester heeft in dit verband volgens de rechtbank terecht gewezen op *Kamerstukken II 2020/21*, 35 817, nr. 4. In deze stukken staat beschreven dat het belijden van een godsdienst of levensovertuiging in gebouwen als een kerk of een moskee grondwettelijk wordt beschermd. Dit sluit evenwel niet uit dat daaraan beperkingen kunnen worden gesteld vanwege de noodzaak om het ernstige risico van een pandemie tegen te gaan. Dit kan alleen met een voldoende specifieke daarop gerichte wet in formele zin als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Grondwet. De bevoegdheid die in artikel 172 van de Gemeentewet is neergelegd is niet een dergelijke bepaling.

Tot slot heeft de rechtbank geoordeeld dat de burgemeester niet alle mogelijke wettelijke grondslagen om handhavend optreden hoefde toe te lichten in zijn besluit van 22 april 2020. De burgemeester heeft gemotiveerd waarom de door de stichting genoemde bevoegdheden in dit geval geen soelaas bieden. De rechtbank heeft daarom geconcludeerd dat de burgemeester het besluit op juiste gronden heeft genomen en voldoende heeft gemotiveerd.

Wettelijk kader

3. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. Deze maakt deel uit van de uitspraak.

Hoger beroep

4. De stichting is het niet eens met de uitspraak van de rechtbank. Volgens de stichting heeft de rechtbank niet onderkend dat de burgemeester in strijd met het motiveringsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel heeft gehandeld. De stichting wil dat de burgemeester zijn besluit beter motiveert en actiever onderzoekt of hij op grond van andere wettelijke grondslagen tot handhaving kan overgaan. Volgens de stichting had de burgemeester handhavend kunnen en moeten optreden op grond van de artikelen 172 en 174 van de Gemeentewet en anders op grond van een andere wetbepaling.

De stichting voert ter onderbouwing van haar betoog aan dat de moskee als openbare plek zoals bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet kan worden aangemerkt. Dit blijkt volgens haar uit de uitspraak van de Afdeling van 21 november 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5243, waarin de Afdeling heeft overwogen dat het feitelijk toelatingsbeleid doorslaggevend is bij het vaststellen of een gebouw voor het publiek toegankelijk is. Volgens de stichting kan eenieder de moskee bezoeken.

Verder voert de stichting aan dat uit de praktijk blijkt dat de artikelen 172 en 174 van de Gemeentewet ook in strijd met artikel 6 van de Grondwet kunnen worden ingezet, bijvoorbeeld als de artikelen 3, 8 en 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden zijn geschonden. In dit verband verwijst de stichting onder andere naar de uitspraak van de Afdeling van 1 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ1290, waarin een burgemeester met gebruikmaking van zijn in artikel

172, derde lid, van de Gemeentewet neergelegde bevoegdheid burgers dwong om hun huis te verlaten in verband met brandgevaar. Ook verwijst zij naar de uitspraak van de Afdeling van 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:644. In de zaak die ten grondslag ligt aan deze uitspraak werd een gevaarlijke hond in beslag genomen. De Afdeling heeft in deze uitspraak geoordeeld dat het risico op bijtincidenten niet beperkt is tot de woning of het erf van appellant, maar dat ten minste de ernstige vrees bestaat dat de openbare orde wordt verstoord in de zin van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. Hiervoor was van belang dat eerdere incidenten het gevolg zijn geweest van een ontsnapping van de hond uit de woning of van het erf. Gelet op deze uitspraken heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat de burgemeester niet kan overgaan tot de sluiting van een moskee op grond van artikel 172 van de Gemeentewet. De rechtbank heeft niet onderkend dat de activiteiten die in de moskee plaatsvinden een zodanige inbreuk op de openbare orde en rust opleveren dat dit niet meer aanvaardbaar is, aldus de stichting.

Beoordeling van het hoger beroep

5. Het gaat in deze zaak niet om een geval waarin de beginselplicht tot handhaving geldt. De artikelen 172 en artikel 174 van de Gemeentewet geven de burgemeester een bevoegdheid om handhavend op te treden. De vraag die voorligt is of de burgemeester in dit geval gebruik had moeten maken van deze bevoegdheid.

5.1. Artikel 174 van de Gemeentewet biedt in dit geval geen grondslag om handhavend op te treden. Een moskee is namelijk geen "voor het publiek openstaande gebouw" zoals bedoeld in genoemd artikel. Alleen al daarom kon de burgemeester geen gebruik maken van de in dit artikel neergelegde bevoegdheid. De Afdeling verwijst voor de onderbouwing hiervan naar overweging 8 van de uitspraak van de rechtbank. Zij voegt daar aan toe dat hoewel moskeeën en andere gebedshuizen doorgaans voor het publiek toegankelijk zijn, het de beheerders van de gebedshuizen zijn die bepalen aan wie zij toegang verschaffen.

5.2. Het is vervolgens de vraag of artikel 172 van de Gemeentewet een grondslag biedt om in dit geval handhavend op te treden. Op de zitting van de Afdeling heeft de stichting nader toegelicht dat het haar gaat om de bevoegdheid gegeven in artikel 172, derde lid van de Gemeentewet. Ook deze bepaling biedt geen grondslag voor handhavend optreden. Daarover overweegt de Afdeling het volgende.

5.2.1. In artikel 6 van de Grondwet is neergelegd dat eenieder het recht heeft zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. 'Volgens de wet' wil zeggen dat er een formeelrechtelijke grondslag moet zijn voor deze beperking. Die formeelrechtelijke grondslag moet bovendien voldoende specifiek zijn.

5.2.2. Artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet is te ruim geformuleerd om artikel 6 van de Grondwet te beperken. De in deze bepaling opgenomen bevoegdheid van de burgemeester is niet specifiek in het leven geroepen om het recht op het belijden van een godsdienst of

levensovertuiging te beperken in gevallen als hier aan de orde. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet blijkt bovendien uitdrukkelijk dat deze bevoegdheid is bedoeld als een 'lichte' bevelsbevoegdheid. Bij de toepassing van deze bevoegdheid moet de burgemeester binnen het kader van de overigens geldende wetgeving blijven. Dat betekent dat hij geen in de Grondwet verankerde grondrechten mag beperken en evenmin mag afwijken van wetten in formele zin. Deze bevelsbevoegdheid is met name bedoeld voor het handhaven van orde en rust in geval van samenscholingen, oplooppjes of acties op openbare plaatsen (*Kamerstukken I* 1990/91, 19 403, nr. 64b, blz. 16-17). Dit heeft de Afdeling eerder geoordeeld in haar uitspraak van 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2912. Het voorgaande leidt tot het oordeel dat artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet, gelet op het grondwettelijk gegarandeerde recht op het belijden van een godsdienst of levensovertuiging, geen grondslag biedt voor de burgemeester om handhavend op te treden tegen de moskee. Alleen al daarom heeft de burgemeester terecht geen gebruik gemaakt van deze lichte bevelsbevoegdheid. De rechtbank is in overweging 8 van haar uitspraak terecht tot hetzelfde oordeel gekomen.

5.3. Op de zitting bij de Afdeling heeft de stichting desgevraagd te kennen gegeven dat haar verzoek om handhaving ook betrekking heeft op een tot de moskee gericht bevel van de burgemeester om uitlatingen die geweld en onderdrukking van vrouwen en ongelovigen aanmoedigen tegen te gaan door online informatie te plaatsen of deze juist te verwijderen. Maar uit het voorgaande volgt dat de lichte bevelsbevoegdheid in artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet ook daarvoor geen grondslag biedt. Ook dan zou de burgemeester door gebruik te maken van deze bevoegdheid namelijk inbreuk maken op in de Grondwet verankerde grondrechten, waaronder het in artikel 7, eerste lid van de Grondwet verankerde recht op vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst in artikel 6 van de Grondwet. Overigens heeft de moskee op de zitting bij de Afdeling te kennen gegeven dat zij van de gewraakte uitlatingen nadrukkelijk afstand heeft gedaan en zal blijven doen.

5.4. De Afdeling is, gelet op al het voorgaande, van oordeel dat de rechtbank op juiste gronden heeft geconcludeerd dat de burgemeester de artikelen 172 en 174 van de Gemeentewet niet kan gebruiken om onder de omstandigheden van dit geval handhavend op te treden tegen de moskee. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester zijn besluit voldoende heeft gemotiveerd en niet in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel heeft gehandeld. Daarbij is van belang dat de stichting de burgemeester specifiek heeft verzocht om te handhaven op grond van de artikelen 172 en 174 van de Gemeentewet. Voor zover de stichting met deze procedure wenste te bereiken dat de burgemeester op andere wettelijke gronden handhavend optreedt tegen de moskee, lag het op haar weg om dat te verduidelijken. Dit heeft zij niet gedaan. De burgemeester heeft in het verzoek van de stichting geen aanleiding hoeven zien om te onderzoeken of hij op grond van andere wettelijke grondslagen zou kunnen handhaven.

De Afdeling merkt ten overvloede nog op dat voor zover aan de moskee toe te rekenen onrechtmatige uitlatingen zijn gedaan, de stichting zich kan wenden tot de burgerlijke rechter.

6. Het betoog slaagt niet.

Slotsom

7. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

8. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: bevestigt de aangevallen uitspraak.

Naschrift

1. In deze uitspraak staat de vraag centraal of een burgemeester op grond van artikel 172 en 174 Gemeentewet handhavend kan optreden tegen een gebedshuis, zijnde een moskee. Aan de uitspraak ging een verzoek vooraf van de Stichting Femmes For Freedom. Zij strijdt volgens haar website voor de internationale erkenning van 'huwelijkse gevangenschap'. De stichting had de burgemeester van de gemeente Den Haag gevraagd om handhavend op te treden tegen de As-Soennah-moskee. Uit de aan de Afdelingsuitspraak voorafgegane rechtbankuitspraak (Rb. Den Haag 6 mei 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6163) volgen meer details over het handhavingsverzoek. Daaruit blijkt dat het verzoek meer specifiek zag op (gast)predikers van de moskee die een gedachtegoed zouden verspreiden dat geweld en onderdrukking richting vrouwen (zoals vrouwenbesnijdenis, vrouwenonderdrukking en gewelddadige bestraffing van overspel) en ongelovigen zou aanmoedigen.

2. De burgemeester is door de stichting gevraagd om de mogelijkheden te onderzoeken om de moskee te sluiten, een gebiedsverbod op te leggen aan een gast-imam en een website stil te leggen. In dit handhavingsverzoek is de burgemeester specifiek gewezen op artikel 172 en 174 Gemeentewet. De stichting wil graag dat de burgemeester 'creatiever' omgaat met de hem ter beschikking staande instrumenten om in dit soort situaties op te treden. Overigens blijkt de stichting ook bij een andere gemeente een soortgelijk verzoek te hebben ingediend (zie Rb. Midden-Nederland 10 mei 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1768). De burgemeester van de gemeente Den Haag heeft het handhavingsverzoek afgewezen. De rechtbank verklaarde het beroep dat de stichting hiertegen had gericht ongegrond (Rb. Den Haag 6 mei 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6163). De stichting voert onder meer aan dat de burgemeester actiever had moeten onderzoeken of hij op grond van andere wettelijke grondslagen dan artikel 172 en 174 Gemeentewet tot handhaving kon overgaan.

3. De Afdeling stelt eerst vast dat ten aanzien van artikel 172 en 174 Gemeentewet géén beginselplicht tot handhaving geldt, zoals deze normaliter geldt bij het constateren van een overtreding en de vraag of daartegen met een

last onder bestuursdwang of last onder dwangsom moet worden opgetreden. Hiervan kan volgens vaste jurisprudentie slechts worden afgezien als zich bijzondere omstandigheden voordoen (zie bijvoorbeeld ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:574, r.o. 7.1). Artikel 172 en 174 Gemeentewet geven de burgemeester een bevoegdheid tot handhavend optreden ter bescherming van de openbare orde, in de vorm van het kunnen geven van een bevel.

4. De gedachte bij het niet van toepassing laten zijn van de beginselplicht bij dit soort bevelen, lijkt – als ik het goed zie – te zijn dat de burgemeester niet gehouden is om daar (in beginsel) gebruik van te maken. Naar mijn weten is dit de eerste keer dat de Afdeling dit zo expliciet oordeelt, maar ik kan het oordeel goed volgen. Het gaat bij artikel 172, derde lid, en artikel 174 Gemeentewet niet om de overtreding van een bepaald verbod, waartegen doorgaans wordt opgetreden met een maatregel die op herstel gericht is, maar om een discretionaire bevoegdheid van de burgemeester tot inzet van zogenoemde onmiddellijkheidsbevoegdheden waar hij in bepaalde gevallen – naar zijn eigen beoordeling – gebruik van kan maken.

5. Dan beoordeelt de Afdeling of artikel 174 Gemeentewet een grondslag kan geven om handhavend op te treden en om, meer specifiek, de moskee te sluiten. Op grond van artikel 174, eerste lid, Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en verzamelingen, alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Omdat een moskee een gebouw betreft, komt de bevoegdheidsinzet in de kern neer op de vraag of de moskee als een voor het publiek openstaand gebouw kan worden gekwalificeerd. Op grond van het tweede lid van artikel 174 Gemeentewet is de burgemeester bij de uitoefening van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, bevoegd de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn.

6. De Afdeling oordeelt dat artikel 174 Gemeentewet géén grondslag biedt voor handhavend optreden in dit geval. Een moskee is, zo oordeelt de Afdeling, namelijk geen voor het publiek openstaand gebouw als bedoeld in deze bepaling. De Afdeling motiveert dit niet zelf, maar verwijst voor de onderbouwing van dit oordeel naar overweging 8 van de rechtbankuitspraak. Hieruit volgt dat de rechtbank uit de wetsgeschiedenis bij de Wet openbare manifestaties (Wom) heeft afgeleid dat bijvoorbeeld kerken, en in het verlengde hiervan dus ook een moskee, niet als openbare plaatsen kunnen worden aangemerkt (*Kamerstukken II* 1985/86, 19427, 3, p. 15). Ook volgt daaruit dat de burgemeester in zijn verweer bij de rechtbank heeft gewezen op *Kamerstukken* die zien op het creëren van een mogelijkheid om een kerk of moskee te kunnen sluiten in verband met een pandemie; ook daarvoor is een wet in formele zin nodig.

7. De Wom maakt onderscheid tussen ‘openbare’ en ‘andere dan openbare’ plaatsen (*Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 7). Artikel 1, eerste lid, Wom beschrijft een openbare plaats als ‘plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek’. Artikel 1, tweede lid, Wom zondert hiervan uit ‘een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, Grondwet’. Hieronder

vallen gebouwen en besloten plaatsen waarover ter uitoefening van het recht op godsdienst of levensovertuiging geen regels mogen worden gesteld ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Hiertoe behoort ook een moskee als in het onderhavige geval aan de orde.

8. Uiteindelijk dient in het openbare-orderecht – terugvoerend op de Wom – onderscheid te worden gemaakt tussen vier soorten plaatsen: openbaar, voor publiek toegankelijk, besloten en woningen (zie hierover ook HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101, *AB* 2014/374, m.nt. J.G. Brouwer). Het onderscheid tussen openbare, voor publiek toegankelijke en besloten plaatsen wordt vastgesteld op basis van de bestemming of het vast gebruik van de plaatsen. Bij voor publiek toegankelijke plaatsen – en gebouwen, waar artikel 174 Gemeentewet op ziet – is het verblijf, anders dan bij openbare plaatsen, aan een bepaald doel gekoppeld. Er kunnen daar belemmeringen gelden in de vorm van bijvoorbeeld een meldingsplicht of voorafgaande toestemming. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een stadion, museum, café of restaurant. Wie privaatrechtelijk eigenaar is, is in beginsel niet relevant voor het bepalen van het publieke karakter van de plaats.

9. De Afdeling komt in deze uitspraak tot de conclusie dat een moskee geen voor het publiek openstaand gebouw is als bedoeld in artikel 174 Gemeentewet. Hoe moet een gebedshuis, zoals een moskee, dan wel worden gekwalificeerd? De Afdeling laat zich daar niet expliciet over uit. Nu moskeeën naar vaste bestemming en krachtens gebruik ook niet openstaan voor het publiek (de Afdeling oordeelt dat het bij moskeeën en andere gebedshuizen uiteindelijk de beheerders van de gebedshuizen zijn die bepalen aan wie zij toegang verschaffen) en uit artikel 1, tweede lid, Wom jo. artikel 6, tweede lid, Grondwet volgt dat gebouwen en besloten plaatsen waar een recht op godsdienst of levensovertuiging wordt uitgeoefend worden uitgezonderd van de openbare plaatsen, lijkt uit de uitspraak te moeten worden afgeleid dat de Afdeling een moskee een besloten plaats acht. Dat is op zich opvallend te noemen, omdat kerken voorsnog altijd in het rijtje werden genoemd van voor publiek toegankelijke plaatsen. Óf de Afdeling lijkt dit te doorbreken, óf er zou een onderscheid moeten gelden tussen een kerk en een moskee (wat mij niet wenselijk en logisch lijkt).

10. Vervolgens gaat de Afdeling in op de vraag of artikel 172 Gemeentewet – meer specifiek de in het derde lid opgenomen lichte bevelsbevoegdheid – aanleiding geeft om handhavend op te treden. Die vraag beantwoordt de Afdeling ontkennend, omdat artikel 6 Grondwet – de vrijheid van godsdienst – hieraan in de weg staat. De beperkingssystematiek van de Grondwet blokkeert dat de burgemeester op grond van artikel 172, derde lid, Gemeentewet grondrechten beperkt (zie hierover ook M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (diss. Utrecht), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 46, 112-113). Artikel 6 Grondwet vereist een voldoende specifieke grondslag om dat grondrecht te beperken. De lichte bevelsbevoegdheid, uit artikel 172, derde lid, is daarvoor te ruim en niet specifiek in het leven geroepen (Rb. Oost-Brabant 30 januari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:415).

Het betreft een lichte bevoegdheid, wat impliceert dat de burgemeester daarmee geen grondrechten mag beperken of mag afwijken van wetten in formele zin. Deze bevelsbevoegdheid is met name bedoeld voor het handhaven van orde en rust in geval van samenscholingen, olopjes of acties op openbare plaatsen. De Afdeling verwijst daarvoor naar de parlementaire geschiedenis (*Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 16-17) en rechtspraak (ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2912).

11. Er had hier mijns inziens ook voor een andere afslag kunnen worden gekozen. Artikel 172, derde lid, Gemeentewet kan namelijk slechts worden ingezet bij (een vrees voor) een verstoring van de 'openbare' orde. De verstoring moet om hiertegen te kunnen optreden met andere woorden een effect sorteren in de publieke ruimte, wat een optelsom van openbare en voor publiek toegankelijke plaatsen inhoudt (ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:644, AB 2019/148, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder en J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Een ontaarde bevoegdheid. Het lichte bevel van artikel 172 lid 3', *Gst.* 2015/59). Besloten plaatsen vallen hier dus niet onder.

12. Het voorgaande leidt tot het oordeel dat artikel 172, derde lid, Gemeentewet, gelet op het grondwettelijk gegarandeerde recht op het belijden van een godsdienst of levensovertuiging, geen grondslag biedt voor de burgemeester om handhavend op te treden tegen de moskee. De Afdeling acht het oordeel van de Rechtbank Den Haag ook op dit punt terecht.

13. Op de zitting bij de Afdeling heeft de stichting te kennen gegeven dat haar handhavingsverzoek ook betrekking heeft op een tot de moskee gericht bevel van de burgemeester om uitlatingen die geweld en onderdrukking van vrouwen en ongelovigen aanmoedigen tegen te gaan door online informatie te plaatsen of deze juist te verwijderen. De vraag of de digitale wereld ook tot de bevoegdheid van de burgemeester behoort, wordt hier niet voor het eerst gesteld. Zo oordeelde de Rechtbank Midden-Nederland op 3 februari 2023 dat een APV-verbod van de gemeente Utrecht om op een openbare plaats op enigerlei wijze door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden (artikel 2:2, eerste lid, onder g), geen grondslag bood om te handhaven met een last onder dwangsom die erop was gericht bepaalde berichtgeving niet meer online te mogen plaatsen (in de praktijk ook wel geduid als 'online gebiedsverbod' (Rb. Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375). In de praktijk is de vraag gesteld of de lichte bevelsbevoegdheid uit artikel 172, derde lid, Gemeentewet daar in bepaalde gevallen wel een grondslag voor kan bieden (zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2023/24, 28684, nr. 732, met als bijlage de analyse van de landsadvocaat over de huidige wettelijke mogelijkheden om online aangejaagde ordeverstoringen tegen te gaan en M. Buitenhuis, 'De burgemeester: burgervader, handhaver van de openbare orde en sheriff van het internet? (deel 1)', *Gst.* 2022/44). Die vraag is nog onbeantwoord gebleven.

14. De Afdeling overweegt dat de lichte bevelsbevoegdheid in dit geval geen grondslag biedt om te voorkomen dat bepaalde informatie online geplaatst wordt of wordt verwijderd (vgl. Rb. Midden-Nederland 10 mei 2022,

ECLI:NL:RBMNE:2022:1768, r.o. 14). Ook dan zou de burgemeester door gebruik te maken van deze bevoegdheid namelijk inbreuk maken op in de Grondwet verankerde grondrechten, waaronder het in artikel 7, eerste lid, Grondwet verankerde recht op vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst in artikel 6 Grondwet. De Afdeling weegt daarin mee dat de moskee op de zitting bij de Afdeling te kennen heeft gegeven dat zij van de gewraakte uitlatingen nadrukkelijk afstand heeft gedaan en zal blijven doen.

15. Interessant is ook het oordeel van de Afdeling dat de burgemeester andere grondslagen voor handhavend optreden niet actief hoefde te onderzoeken. Daarbij is volgens de Afdeling van belang dat de stichting de burgemeester specifiek heeft verzocht om te handhaven op grond van artikel 172 en 174 Gemeentewet. Voor zover de stichting met deze procedure wenste te bereiken dat de burgemeester op andere wettelijke gronden handhavend optreedt tegen de moskee, lag het op haar weg om dat te verduidelijken. Dat had de stichting, zo lijkt de Afdeling te oordelen, dus al in het handhavingsverzoek gedaan. Het pas in (hoger) beroep aanvoeren hiervan, is te laat (met toevoeging van ondergetekende: een handhavingsverzoek kan na het primaire besluit niet meer worden uitgebreid; zie ABRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1529, r.o. 3.1).

16. Het lijkt dus (wederom) aangewezen om de nodige aandacht te besteden aan de formulering van een handhavingsverzoek. Was de stichting beter af door in het verzoek geen concrete wettelijke bepaling te noemen op grond waarvan de burgemeester kan handhaven? Of door daarvan slechts voorbeelden te geven? De kans dat dit zou leiden tot een andere conclusie, lijkt hier niet groot: handhaving van al deze bepalingen zou nagenoeg kansloos zijn, gelet op de bescherming van artikel 6 Grondwet. Het is wat dat betreft weer balanceren op een dun koord.

M. Buitenhuis

Gst. 2025/27

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 13 november 2024, nr. 202200859/1/A3

(Mrs. C.J. Borman, J. Schipper-Spanninga en M. den Heyer)
m.nt. C.B. Modderman¹

(Art. 13b lid 1 Opiumwet)

ECLI:NL:RVS:2024:4612

Zes maanden huurwoningsluiting op basis van de Wet Dames is, gezien de omstandigheden van het geval, evenwichtig. (Sittard-Geleen)

¹ Coen Modderman is hoogleraar Recht in de decentrale overheden aan de Open Universiteit en Thorbecke-fellow aan de Universiteit Leiden.