



Motie

Crisisnoodopvang asielzoekers Zürichstraat Sittard

De gemeenteraad van Sittard-Geleen in vergadering bijeen op 22 mei 2023

Constateerende dat:

- Bij burgemeestersbesluit d.d. 9 mei 2023 is besloten een Tijdelijke crisisnoodopvang in Sittard-Geleen te realiseren;
- In het voormelde burgemeestersbesluit wordt aangegeven dat *'de opvang van vluchtelingen en/of asielzoekers in Ter Apel'* in navolging van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid door de burgemeester als crisissituatie wordt beschouwd;
- In de burgemeestersbrief d.d. 10 mei 2023 is aangegeven dat het besluit is genomen met inachtneming van de wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit artikel 5 van de Wet Veiligheidsregio's en artikel 172 van de Gemeentewet;
- In voormelde brief wordt aangegeven dat het de handhaving van de openbare orde en veiligheid (en het voorkomen dat mensen op straat staan) alsmede een algemene zorgplicht voor alle mensen in onze gemeente betreft.

Overwegende dat:

- De burgemeester in het burgemeestersbesluit aangeeft dat de crisis is gelegen in de opvang van vluchtelingen en/of asielzoekers in Ter Apel en zich uitdrukkelijk niet beroept op enige crisis binnen de gemeentelijke grenzen van de gemeente Sittard-Geleen;
- De burgemeester ook naar aanleiding van zowel mondelinge als schriftelijke vragen over het al dan niet bestaan van een crisis in de gemeente Sittard-Geleen niet heeft kunnen aanduiden waaruit deze crisis binnen onze gemeente volgens hem zou bestaan en enkel verwijst naar een crisis op landelijk (en Europees) niveau;
- Uit artikel 5 van de Wet Veiligheidsregio's volgt dat de burgemeester het opperbevel heeft in geval van een ramp of ernstige vrees voor het ontstaan

daarvan en dat degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen onder zijn bevel staan;

- Dat een ramp in artikel 1 van de Wet Veiligheidsregio's wordt gedefinieerd als *'een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'* en dat een crisis in artikel 1 van de Wet Veiligheidsregio's wordt gedefinieerd als *'een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast'*;
- Dat zowel in het burgemeestersbesluit van 9 mei 2023 als in de burgemeestersbrief van 10 mei 2023 wordt gesproken over een *'crisis'* en niet over een *'ramp'* en dat ook niet aan de definitie van een *'ramp'* is voldaan;
- Dat artikel 5 van de Wet Veiligheidsregio's enkel en alleen van toepassing is in geval van een ramp of ernstige vrees daarvoor, waarmee het artikel niet van toepassing is op crises;
- Dat de burgemeester enkel bevoegd is in geval van een ramp binnen de gemeentelijke grenzen, terwijl enkel de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd is in geval van een ramp van meer dan plaatselijke betekenis, hetgeen onder meer volgt uit:
 - Artikel 39 van de Wet Veiligheidsregio's, waarin staat aangegeven:
'in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten bij uitsluiting bevoegd toepassing te geven aan:
 - a. de artikelen 4 tot en met 7 van deze wet;*
 - b. de artikelen 172 tot en met 177 van de Gemeentewet, met uitzondering van artikel 176, derde tot en met zesde lid;*
 - c. de artikelen 11, 14, eerste lid, 56, eerste en vierde lid, 57, tweede lid, 58, tweede lid, 61, tweede lid, en 62, tweede lid, van de Politiewet 2012, voor zover het een bevoegdheid van de burgemeester betreft;*
 - d. de artikelen 5 tot en met 9 van de Wet openbare manifestaties.'*
 - Het advies van de Raad van State 'Van noodwet tot crisisrecht', waarin staat aangegeven dat, indien op lokaal niveau sprake is van een ramp, de burgemeester bevoegd is een noodbevel te geven ter handhaving van de openbare orde, terwijl de voorzitter van de Veiligheidsregio bevoegd is in geval van een ramp van meer dan plaatselijke betekenis;
 - De website van de Rijksoverheid, waarin staat aangegeven:
'Rollen bij crisisbeheersing: Binnen een gemeente heeft de burgemeester het gezag bij brand en het opperbevel bij een crisis. Bij

bovengemeentelijke crises heeft de voorzitter van de veiligheidsregio het gezag en opperbevel. Dit is meestal de burgemeester van de grootste gemeente in de regio. Bij bovenregionale crises maken de voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's afspraken over het coördinerend voorzitterschap.'

- Uit artikel 172 van de Gemeentewet volgt dat de burgemeester belast is met de handhaving van de openbare orde;
- Met het begrip 'openbare orde' volgens vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State *'in het kader van de bevoegdheden van de burgemeester bedoeld wordt op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse'* (zie bijvoorbeeld de uitspraak ECLI:NL:RVS:2014:4117);
- Uit artikel 172, vierde lid, van de Gemeentewet volgt dat – in geval van een ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis dan wel bij een ernstige vrees voor het ontstaan daarvan – de commissaris van de Koning bevoegd is tot het geven van aanwijzingen met betrekking tot het ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid;
- Professor mr. dr. J.G. Brouwer en mr. A.J. Wierenga in hun boek 'Een ontaarde bevoegdheid' waarschuwen voor misbruik van de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172 van de Gemeentewet en aangeven dat de bevoegdheden van de burgemeester op basis van dit artikel slechts een beperkte is, te weten de feitelijke handhaving van de openbare orde door de politie;
- In het voormelde boek de criteria worden uitgewerkt, waaraan voldaan moet worden voor de inzet van de bevoegdheid van artikel 172 van de Gemeentewet, waaronder als belangrijke voorwaarde geldt dat er sprake moet zijn van een onmiddellijke ontstane situatie, waarbij een onverwijlde reactie van de burgemeester nodig is;
- Niet aan de voormelde criteria is voldaan, nu de (vermeende) crisis al langere tijd bestaat en voortduurt en evenmin een onmiddellijke reactie binnen onze gemeente noodzakelijk was;
- Professor mr. dr. J.G. Brouwer (hoogleraar-directeur van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid van de Rijksuniversiteit Groningen) en mr. A.J. Wierenga (onderzoeker aan het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid en werkzaam zijn de Rijksuniversiteit Groningen) deskundigen zijn op het terrein van orde en veiligheid.

Concluderende dat

- Er volgens de burgemeester geen sprake is van een ramp of ernstige vrees daarvoor, terwijl het wetsartikel waarop de burgemeester zich beroept wel voorschrijft dat hiervan sprake moet zijn, zodat de burgemeester onbevoegd is het besluit te stoelen op artikel 5 van de Wet Veiligheidsregio's;

- Er evenmin voldaan is aan de definitie van een 'ramp' ingevolge de Wet Veiligheidsregio's, waarop de burgemeester zich beroept, zodat de burgemeester ook om die reden onbevoegd is het besluit te stoelen op artikel 5 van de Wet Veiligheidsrisico's;
- Uit de voormelde wetteksten, de website van de Rijksoverheid en het advies van de Raad van State volgt dat de burgemeester niet bevoegd is bij een (ernstige vrees voor een) ramp van meer dan plaatselijke betekenis, terwijl de burgemeester in het besluit erkent dat de 'crisis' is gelegen in de situatie in Ter Apel (hetgeen niet plaatselijk c.q. niet in Sittard-Geleen is), zodat de burgemeester ook om die reden onbevoegd is het besluit te stoelen op artikel 5 van de Wet Veiligheidsregio's;
- Uit artikel 172 van de Gemeentewet alsmede vaste rechtspraak van de Raad van State volgt dat de burgemeester niet bevoegd is bij een (vrees voor een) ordeverstoring met meer dan plaatselijke betekenis, terwijl de burgemeester in het besluit erkent dat de 'crisis' is gelegen in de situatie in Ter Apel (hetgeen niet plaatselijk c.q. niet in Sittard-Geleen is), zodat de burgemeester om die reden onbevoegd is het besluit te stoelen op artikel 172 van de Gemeentewet;
- Uit artikel 172 van de Gemeentewet en de rechtspraak hierover volgt dat de burgemeester zijn bevoegdheid op grond van dit artikel alleen mag gebruiken indien er sprake is van een onmiddellijke ontstane situatie, waarbij een onverwijlde reactie nodig is, terwijl vaststaat dat er geen sprake is van een onmiddellijk ontstane 'crisissituatie' en dat evenmin onverwijld is gereageerd, zodat de burgemeester ook om die reden niet bevoegd was gebruik te maken van artikel 172 van de Gemeentewet;
- De burgemeester derhalve onbevoegd was het besluit te nemen en het besluit hierdoor nietig is.

Verzoekt de gemeenteraad uit te spreken:

- Dat het door de burgemeester genomen besluit van 9 mei 2023 onbevoegd is genomen en dat de gemeenteraad constateert dat het besluit om die reden nietig is;

Draagt het college op:

- Alle (voorbereidende) werkzaamheden stil te leggen en de reeds verrichte werkzaamheden terug te draaien.

Indiener:

Amira Lotfy
Raadslid Forum voor Democratie Sittard-Geleen

Burgemeestersbesluit 9 mei 2023

Datum 9-05-2023

Locatie SHS 5.07

BURGEMEESTER J.TH.C.M VERHEIJEN

Onderwerp

Realisatie tijdelijke crisisnoodopvang gemeente Sittard-Geleen

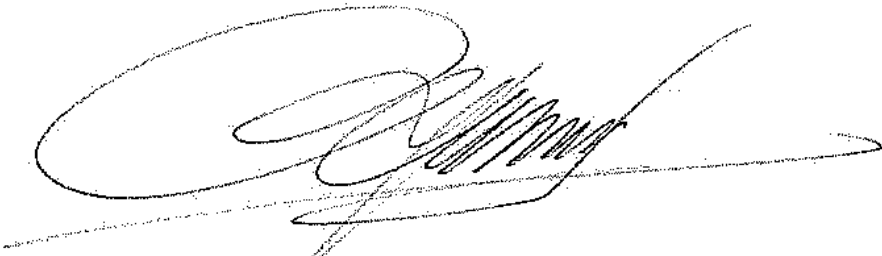
Voorstel:

De burgemeester besluit:

1. In navolging van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de situatie in de opvang van vluchtelingen en/of asielzoekers in Ter Apel als crisissituatie te beschouwen.
2. In te stemmen met een tijdelijke crisisnoodopvang (CNO) voor maximaal 300 vluchtelingen en/of asielzoekers in de gemeente Sittard-Geleen, ter plaatse van twee percelen gelegen aan de Zurichstraat te Sittard, kadastraal bekend als M 827 en M 824.
3. In te stemmen met deze CNO voor de periode van een jaar, meer specifiek de periode van 12 juni 2023 tot en met 12 juni 2024, aangevuld met de periode die nodig is voor het opbouwen en afbouwen van de noodzakelijke voorzieningen.
4. Akkoord te gaan met de brief aan de gemeenteraad over de CNO.
5. Akkoord te gaan met het communicatieplan en bijbehorende informatiebrieven.

Besluit:

Conform voorstel.



mr. J.Th.C.M. Verheijen,
burgemeester

Wet veiligheidsregio's

Geraadpleegd op 22-05-2023.

Geldig van 01-01-2023 t/m heden

Artikel 5

De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.

Degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, staan onder zijn bevel.

Wet veiligheidsregio's

Geraadpleegd op 22-05-2023.

Geldend van 01-01-2023 t/m heden

Artikel 1

In deze wet en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:

Onze Minister: Onze Minister van Veiligheid en Justitie;

veiligheidsregio: een openbaar lichaam als bedoeld in [artikel 9](#);

ramp: een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken;

rampenbestrijding: het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio treft met het oog op een ramp, het voorkomen van een ramp en het beperken van de gevolgen van een ramp;

crisis: een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast;

crisisbeheersing: het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio in een crisis treft ter handhaving van de openbare orde, indien van toepassing in samenhang met de maatregelen en voorzieningen die op basis van een bij of krachtens enige andere wet toegekende bevoegdheid ter zake van een crisis worden getroffen;

geneeskundige hulpverlening: geneeskundige hulpverlening in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing door daartoe aangesteld personeel, als onderdeel van een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines, door tussenkomst van een meldkamer;

meldkamer: een meldkamer als bedoeld in [artikel 25a, eerste lid, van de Politiewet 2012](#);

GHOR: de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio, belast met de coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverlening en met de advisering van andere overheden en organisaties op dat gebied;

Regionale Ambulancevoorziening: de rechtspersoon, bedoeld in [artikel 4, tweede lid, van de Wet ambulancezorgvoorzieningen](#);

Veiligheidsberaad: de voorzitters van de veiligheidsregio's gezamenlijk;

korpschef: de korpschef, bedoeld in [artikel 27 van de Politiewet 2012](#).

Wet veiligheidsregio's

Geraadpleegd op 22-05-2023.

Geldend van 01-01-2023 t/m heden

Artikel 39

- 1 In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten bij uitsluiting bevoegd toepassing te geven aan:
 - a. de artikelen 4 tot en met 7 van deze wet;
 - b. de artikelen 172 tot en met 177 van de Gemeentewet, met uitzondering van artikel 176, derde tot en met zesde lid;
 - c. de artikelen 11, 14, eerste lid, 56, eerste en vierde lid, 57, tweede lid, 58, tweede lid, 61, tweede lid, en 62, tweede lid, van de Politiewet 2012, voor zover het een bevoegdheid van de burgemeester betreft;
 - d. de artikelen 5 tot en met 9 van de Wet openbare manifestaties.
- 2 De voorzitter van de veiligheidsregio roept een regionaal beleidsteam bijeen, dat bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten die betrokken zijn of dreigen te worden bij de ramp of crisis, alsmede uit de hoofdofficier van justitie, bedoeld in artikel 12, eerste lid. De voorzitter van elk direct betrokken waterschap wordt uitgenodigd deel uit te maken van het beleidsteam.
- 3 De voorzitter van de veiligheidsregio wijst een regionaal operationeel leider aan, die is belast met de leiding van een regionaal operationeel team, dat bestaat uit leidinggevenden van de betrokken diensten. De regionaal operationeel leider neemt deel aan de vergaderingen van het regionaal beleidsteam. De voorzitter van de veiligheidsregio nodigt voorts de functionarissen wier aanwezigheid in verband met de omstandigheden van belang is, uit deel te nemen aan de vergaderingen.
- 4 Tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet, neemt de voorzitter van de veiligheidsregio geen besluiten met toepassing van de in het eerste lid genoemde artikelen dan nadat hij het regionaal beleidsteam daarover heeft geraadpleegd. Een burgemeester kan in het regionaal beleidsteam schriftelijk bezwaar doen aantekenen, indien hij van mening is dat een voorgenomen besluit het belang van zijn gemeente onevenredig schaadt.
- 5 De voorzitter van de veiligheidsregio geeft de regionaal operationeel leider de bevelen die hij nodig acht in verband met de uitvoering van de door hem genomen besluiten.
- 6 Zodra de omstandigheden het toelaten, ontbindt de voorzitter het regionaal beleidsteam.

Ongevraagd advies 'van noodwet tot crisisrecht'.

Kenmerk: W04.21.0291/I
Datum publicatie: 15 december 2021
Vindplaats: Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 29668, nr. 65

📁 binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties

📁 ongevraagd advies

Volledige tekst

Ongevraagd advies 'van noodwet tot crisisrecht'.

INHOUDSOPGAVE VAN NOODWET TOT CRISISRECHT

1. INLEIDING

- 1.1 Aanleiding voor en doel van dit advies
- 1.2 Dilemma's in crisistijd
- 1.3 Modernisering van het (staats)nood- en crisisrecht
- 1.4 Leeswijzer

2. HET (STAATS)NOOD- EN CRISISRECHT IN VOGELVLUCHT

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Wettelijk kader staatsnoodrecht
- 2.3 Generieke nood-en crisisregelingen
- 2.4 Specifieke nood- en crisisregelingen
- 2.5 Conclusie

DE BESTRIJDING VAN DE CORONACRISIS: DE JURIDISCHE AANPAK

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Wisselende juridische regimes
- 3.3 Beschouwing
- 3.4 Conclusie

4. TOEKOMSTIG (STAATS)NOOD- EN CRISISRECHT: AANDACHTSPUNTEN

- 4.1 Inleiding

I INRICHTING VAN EEN BRUIKBAAR EN TOEGANKELIJK STELSEL 4.2 Verhouding tussen het staatsnoodrecht en ander nood- en crisisrecht

- 4.3 Crisisomstandigheden: eenduidige terminologie
- 4.4 Bevoegdhedenstelsel
- 4.5 Vangnetvoorzieningen

zijn verder geregeld in paragraaf 12 van de Wet veiligheidsregio's. Op grond van die bepalingen komt de CdK de bevoegdheid toe de burgemeester de nodige aanwijzingen te geven inzake de rampenbestrijding. De Minister van JenV kan de commissaris opdragen hiertoe over te gaan. (zie noot 47) Ook kan de Minister van JenV besluiten alle bevoegdheden die de commissaris én de burgemeester op basis van de Wvr toekomen, aan zich te trekken (3.3 onder f). (zie noot 48) Dit is wel onderworpen aan de noodrechtelijke systematiek van een voorafgaand inwerkingstellings-kb op voordracht van de Minister-President. (zie noot 49)

f. Separate toepassing

De idee dat crisisbeheersing flexibel moet kunnen plaatsvinden heeft tevens geleid tot de mogelijkheid van de zogenoemde 'separate toepassing'. Dat betekent dat noodrechtelijke bevoegdheden in de wetten die in de lijsten A en B zijn vermeld zelfstandig in werking kunnen worden gesteld zónder dat de algemene of beperkte noodtoestand is uitgeroepen. Van deze mogelijkheid kan gebruik worden gemaakt als zich buitengewone omstandigheden voordoen die niet zo ernstig zijn dat zij tot afkondiging van de beperkte noodtoestand hoeven te leiden, maar wél zo ernstig dat over enkele noodwettelijke bevoegdheden moet kunnen worden beschikt. (zie noot 50) Separate toepassing verloopt volgens een standaardprocedure, die in alle relevante noodwetten is geregeld in combinatie met een verwijzing naar de Cwu. Zo is duidelijk dat beide mogelijkheden (afkondiging van de noodtoestand én separate toepassing van noodbevoegdheden) naast elkaar bestaan.

Separate toepassing moet op de escalatieladder worden overwogen voordat de beperkte of- als ultieme mogelijkheid- de algemene noodtoestand in beeld komt. (zie noot 51) Bij separate toepassing kan niet worden afgeweken van grondwettelijke bepalingen. Voor de separate toepassing van een noodbepaling of noodwet is altijd een koninklijk besluit (op voordracht van de Minister-President) nodig, gevolgd door de indiening van een ontwerp-verlengingswet. (zie noot 52)

Kortom: de flexibiliteit van het staatsnoodrecht brengt met zich dat, afhankelijk van de ernst van de situatie, specifieke bevoegdheden kunnen worden ingezet. Er is sprake van een gelaagde structuur:

- In eerste instantie kunnen noodbevoegdheden worden toegepast via de separate toepassing.
- Is de situatie ernstiger, dan kan de beperkte noodtoestand worden afgekondigd.
- Bij nog ernstiger situaties moet de algemene noodtoestand worden uitgeroepen.

Ten slotte geldt dat in zeer extreme gevallen, als het geschreven staatsnoodrecht geen soelaas meer biedt, handelen op grond van ongeschreven staatsnoodrecht aangewezen kan zijn.

2.3 Generieke nood-en crisisregelingen

Naast het staatsnoodrecht dat is gebaseerd op artikel 103 van de Grondwet (2.2) kan crisisbestrijding plaatsvinden op basis van 'reguliere' crisisregelgeving, zowel op lokaal, regionaal als nationaal niveau. Dit punt beschrijft deze regelgeving op hoofdlijnen. Na de generieke regelgeving die (onder meer) is opgenomen in de Gemeentewet en de Wet op de veiligheidsregio's (die in dit punt aan de orde komen), wordt in 2.4 vervolgens kort ingegaan op drie specifieke wettelijke regimes ter illustratie van hoe diverse specifieke crisis bestreden kunnen worden. Deze hebben betrekking op de bestrijding van A-infectieziekten (Wet publieke gezondheid), de bestrijding van kernongevallen (Kernenergiewet) en de bestrijding van financiële crises (Wet financieel toezicht). Daarbij zal blijken dat deze regimes (deels) verweven zijn met de generieke crisisstructuur van de Wet op de veiligheidsregio's (Wvr).

a. Crisisbeheersing op lokaal niveau

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. (zie noot 53) De wettelijke verantwoordelijkheid betreft zowel de voorbereiding daarop (koude fase) als het handelen in een concrete situatie (warme fase). Daarnaast heeft het college van burgemeester en wethouders de taak om de totstandkoming en continuïteit van de gezondheidszorg te bevorderen, mede in relatie tot de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. (zie noot 54) Ook de voorkoming en bestrijding van infectieziekten behoren tot de taak van de gemeentelijke overheid (waarover meer onder 2.4 onder a).

Is op lokaal niveau sprake van een ramp (of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan), dan is de burgemeester op grond van de Gemeentewet bevoegd een noodbevel te geven ter handhaving van de openbare orde. Zijn in deze situatie algemeen verbindende voorschriften nodig, dan kan de burgemeester een noodverordening uitvaardigen. In beide gevallen geldt dat kan worden afgeweken van wettelijke voorschriften, maar niet van de Grondwet. (zie noot 55) De burgemeester informeert de

raad over het uitvaardigen van een noodverordening. Indien de raad de verordening niet bekrachtigt, vervalt deze. Tegen het niet-bekrachten kan de burgemeester binnen vierentwintig uren administratief beroep instellen bij de CdK, waarop binnen twee dagen beslist dient te worden. Ondertussen blijven de voorschriften (in principe) van kracht. Doet de omstandigheid die aanleiding was voor de noodverordening zich niet langer voor, dan worden de voorschriften ingetrokken. (zie noot 56) De burgemeester legt over zijn handelen verantwoording af aan de raad op de reguliere wijze. (zie noot 57)

b. Crisisbeheersing op bovenlokaal niveau

Onderdelen van de gemeentelijke taak inzake rampen en crises zijn verplicht- via de Wvr- overgedragen aan de veiligheidsregio. (zie noot 58) De komst van de veiligheidsregio's was een antwoord op vele jaren van bestuurlijke bezinning op de bestrijding van rampen en crises, mede tegen de achtergrond van (de evaluatie van) de aanpak van concrete gebeurtenissen zoals de rampen in Enschede (2000) en Volendam (2001) alsmede de aanslagen in Madrid (2004) en Londen (2005). Beoogd werd te komen tot 'een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie'. (zie noot 59) De beschikbaarheid van capaciteit, kennis en deskundigheid die noodzakelijk is bij rampen en crises in relatie tot de schaalgrootte van gemeenten speelde hierbij een belangrijke rol. De voorzitter van de veiligheidsregio zou voortaan de verbindende schakel zijn tussen de betrokken minister(s) en het decentraal bestuur. (zie noot 60)

Is er sprake van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, dan gaan de bevoegdheden van de burgemeester over op de voorzitter van de veiligheidsregio. Het gaat om bevoegdheden uit de Wvr (gezag, opperbevel, informatievoorziening), de Gemeentewet (o.a. noodbevel en noodverordening), de Wet openbare manifestaties (o.a. verbieden en beëindigen van betogingen), en om het gezag over de politie en de Koninklijke Marechaussee op grond van de Politiewet 2012. Concreet betekent dit dat de voorzitter bij uitsluiting van de burgemeester bevoegd is toepassing te geven aan de openbare-ordebevoegdheden, dat hij het opperbevel over de hulpdiensten heeft en dat hij verantwoordelijk is voor de algehele informatievoorziening. (zie noot 61) Zodra de omstandigheden het toelaten worden de verhoudingen weer hersteld en is de burgemeester weer bevoegd. Hiermee is benadrukt dat de doorbreking van de bevoegdheidsverdeling gekoppeld is aan het feit dat er sprake is van een crisis.

Volgens de Wvr is het aan de voorzitter om te bepalen of er sprake is van een ramp of crisis van regionale betekenis dan wel de vrees voor het ontstaan daarvan. Is van een dergelijke situatie sprake dan roept de voorzitter het regionaal beleidsteam (RBT) bijeen. De burgemeesters van de in de veiligheidsregio gelegen gemeenten hebben zitting in het RBT. De burgemeesters kunnen op die manier (lokale) gezichtspunten meegeven die de voorzitter van de veiligheidsregio bij zijn afwegingen kan betrekken. Gemeenteraden kunnen dergelijke gezichtspunten bij hun burgemeester aandragen en de burgemeester ter verantwoording roepen over zijn inbreng in het regionaal beleidsteam. (zie noot 62) Bij bovenlokale rampen en crises komt de CdK op grond van de Wvr de rol van 'bestuurlijke liaison' toe. (zie noot 63) Hij ziet toe op de samenwerking in het regionaal beleidsteam en kan daartoe zo nodig aanwijzingen geven. (zie noot 64)

Na afloop van de ramp of crisis legt de voorzitter verantwoording af aan de raden van de in de regio gelegen gemeenten over de inzet van bevoegdheden. Dat behelst een schriftelijk verslag en voor de gemeenteraden die dat wensen het verstrekken van mondelinge inlichtingen. (zie noot 65) Dit betekent dat de gemeenteraden gedurende de ramp of crisis op afstand van het besluitvormingsproces staan. Bij een noodverordening van de voorzitter geldt geen bekrachtigingsrecht van de betrokken raden en is er geen beroepsprocedure; artikel 39, eerste lid, onder b, Wvr zondert dit expliciet uit. Gemeenteraden kunnen desgewenst wel hun standpunt over het optreden van de voorzitter, kenbaar maken bij de Minister van JenV.

Aan de hiervoor geschetste wettelijk opschalingssystematiek is voor de operationele praktijk de zogenoemde Gecoördineerde regionale incidentenbestrijdingsprocedure (GRIP) gekoppeld. Bij een bovenregionale ramp of crisis spreekt men daarbij over 'GRIP-4', het niveau waarop de voorzitter van de veiligheidsregio de burgemeestersbevoegdheden aan zich trekt en daarmee het opperbevel heeft en het bevoegd gezag is.

c. Crisisbeheersing op nationaal niveau

Zijn er verschillende regio's betrokken bij een ramp of crisis, dan is de werkwijze in de bestuurlijke praktijk dat de betrokken voorzitters afspreken welke voorzitter de bestuurlijke en operationele leiding



Rijksoverheid

Crisisbeheersing

In Nederland vangen lokale of regionale overheden en organisaties crises meestal op. Zoals de gemeente, het waterschap of de veiligheidsregio.

Samenwerkingspartners bij crisisbeheersing

De veiligheidsregio werkt bij de voorbereiding op en aanpak van rampen en crises nauw samen met onder andere de politie, gemeenten, de Rijksoverheid en 'vitale organisaties'. Dit zijn organisaties die ervoor zorgen dat onmisbare producten, zoals elektriciteit en drinkwater, beschikbaar blijven.

De rol van de Rijksoverheid is tweeledig. Enerzijds is de Rijksoverheid een crisispartner op lokaal of regionaal niveau. Zoals Rijkswaterstaat bij een overstroming. Anderzijds heeft de Rijksoverheid een belangrijk aandeel in de [nationale crisisstructuur](#).

Veiligheidsregio's werken ook onderling samen. Defensie kan bij rampen en crises bijstand leveren.

Rollen bij crisisbeheersing

Binnen een gemeente heeft de burgemeester het gezag bij brand en het opperbevel bij een crisis. Bij bovengemeentelijke crises heeft de voorzitter van de veiligheidsregio het gezag en opperbevel. Dit is meestal de burgemeester van de grootste gemeente in de regio. Bij bovenregionale crises maken de voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's afspraken over het coördinerend voorzitterschap.

Kennis verzamelen en delen (NIPV)

Het [Nederlands Instituut Publieke Veiligheid \(NIPV\)](#) biedt onderzoeken en andere informatie over crisisbeheersing en brandweerzorg voor veiligheidsregio's, Rijksoverheid en crisisorganisaties. Het geeft lessen en neemt ook examens af voor medewerkers van veiligheidsregio's. Ook werkt het bijvoorbeeld aan leiderschapsontwikkeling voor de regio's. De voorzitters van de veiligheidsregio's besturen het NIPV.

Coördinatie hulpdiensten (LOCC)

Het [Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum \(LOCC\)](#) coördineert de operationele inzet van hulpdiensten bij rampen en crises. Het LOCC coördineert ook de vele vormen van bijstand (nationaal en internationaal) en steunverlening.

1

2

3

Welk rapportcijfer geeft u aan Rijksoverheid.nl voor uw bezoek van vandaag? *

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Naar vraag 2 van 3

Verantwoordelijk

> Ministerie van Justitie en Veiligheid

Gemeentewet

Geraadpleegd op 22-05-2023.

Geldig van 01-04-2023 t/m heden

Artikel 172

- 1 De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde.
- 2 De burgemeester is bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.
- 3 De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.
- 4 De commissaris van de Koning geeft, indien een ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis dan wel ernstige vrees voor het ontstaan van zodanige ordeverstoring zulks noodzakelijk maakt, de burgemeesters in de provincie zoveel mogelijk na overleg met hen, de nodige aanwijzingen met betrekking tot het door hen ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid. De aanwijzingen worden zo enigszins mogelijk schriftelijk gegeven.

ECLI:NL:RVS:2014:4117

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	12-11-2014
Datum publicatie	12-11-2014
Zaaknummer	201406757/1/A3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBAMS:2014:3888, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Burgemeester mag bij vergunning voor Sinterklaasintocht geen oordeel vellen over 'Zwarte Piet'. De burgemeester van Amsterdam heeft de vergunningaanvraag voor de Sinterklaasintocht voor 2013 terecht alleen getoetst aan de eisen van openbare orde en veiligheid. Hij is niet bevoegd de vraag te beantwoorden of van de figuur van 'Zwarte Piet' een discriminerend effect uitgaat en daardoor een schending oplevert van het grondrecht op respect voor het privéleven en het discriminatieverbod.
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Grondwet Gemeentewet
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJB 2014/2173 BA 2014/257 Omgevingsvergunning in de praktijk 2015/6489 AB 2015/55 met annotatie van A.E. Schilder, J.G. Brouwer JB 2014/245 met annotatie van R.J.B. Schutgens JOM 2015/8 JIN 2015/44 met annotatie van mr. R.J.B. Schutgens JOM 2014/1178

Uitspraak

201406757/1/A3

Datum uitspraak: 12 november 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de burgemeester van Amsterdam,
 2. de stichting Stichting Pietengilde, gevestigd te Heerhugowaard,
[appellant sub 2A], wonend te [woonplaats], [appellant sub 2B], wonend te [woonplaats], [appellant sub 2C], wonend te [woonplaats], [appellant sub 2D] wonend te [woonplaats] en [appellant sub 2E], wonend te Amsterdam (hierna: de Stichting Pietengilde en anderen),
 3. [appellant sub 3A], [appellant sub 3B], [appellant sub 3C] en [appellant sub 3D] (hierna: [appellant sub 3A] en anderen),
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 3 juli 2014 in zaak
nr. 13/6350 in het geding tussen:

[appellant sub 3A], [appellant sub 3B], [appellant sub 3C], [persoon A], [persoon B], [persoon C] en
[persoon D], allen wonend te Amsterdam, en veertien anderen

en

de burgemeester.

Procesverloop

Bij besluit van 13 augustus 2013 heeft de burgemeester de stichting Stichting Sinterklaas Intocht Amsterdam een evenementenvergunning verleend voor het houden van de jaarlijkse Sinterklaasintocht op zondag
17 november 2013.

Bij besluit van 30 oktober 2013 heeft de burgemeester de door [appellant sub 3A] en twintig anderen daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 juli 2014 heeft de rechtbank de door veertien personen daartegen ingestelde beroepen niet-ontvankelijk verklaard, de door [appellant sub 3A], [appellant sub 3B], [appellant sub 3C], [persoon A], [persoon B], [persoon C] en [persoon D] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, het besluit van 30 oktober 2013 vernietigd en de burgemeester opgedragen binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op de bezwaren met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben zowel de burgemeester als de
Stichting Pietengilde en anderen hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft besloten de zaak versneld te behandelen en partijen daarvan op de hoogte gesteld.

Bij besluit van 14 augustus 2014 heeft de burgemeester de door [appellant sub 3A] en twintig anderen gemaakte bezwaren tegen het besluit van 13 augustus 2013 opnieuw ongegrond verklaard.

[appellant sub 3A], [appellant sub 3B], [appellant sub 3C] en [appellant sub 3D] hebben op dit besluit gereageerd, een verweerschrift ingediend en incidenteel hoger beroep ingesteld.

De burgemeester en de Stichting Pietengilde en anderen hebben een reactie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 oktober 2014, waar de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. R. Osterwald en mr. A.J. Wilschut, beiden werkzaam bij de gemeente, en mr. T. Barkhuysen en mr. M. Claessens, beiden advocaat te Amsterdam, de Stichting Pietengilde en anderen, vertegenwoordigd door [appellant sub 2B], bijgestaan door mr. D.M. Linders, advocaat te Amsterdam, en [appellant sub 3A] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant sub 3C], bijgestaan door mr. A.W. Eikelboom en mr. T. Kodrzycki, beiden advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) heeft een ieder recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

Ingevolge het tweede lid is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Ingevolge artikel 1 van de Grondwet worden allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Ingevolge artikel 94 vinden binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Ingevolge artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde.

Ingevolge artikel 174, eerste lid, is de burgemeester belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.

Ingevolge het derde lid is de burgemeester belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht.

Ingevolge artikel 2.40, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening Amsterdam 2008 (hierna: de APV) is het verboden zonder vergunning van de burgemeester een evenement te houden.

Ingevolge artikel 2.43 kan de burgemeester de vergunning weigeren als naar zijn oordeel:

a. het evenement gevaar oplevert voor de openbare orde, de gezondheid, de veiligheid, de brandveiligheid of voor het ontstaan van wanordelijkheden;

[...].

Ingevolge artikel 2.44, eerste lid, kan de burgemeester aan de vergunning voorschriften en beperkingen verbinden ter bescherming van de in artikel 2.43 genoemde belangen.

Volgens paragraaf 1.9 van de Nota buitenevenementen in de binnenstad: evenementen in de openbare ruimte van stadsdeel Centrum van 2008 (hierna: de Evenementennota) gelden in de binnenstad strikte regels ten aanzien van reclame. Bij evenementen is echter meer reclame mogelijk omdat evenementen tijdelijk zijn en er ruimte moet zijn voor sponsoring. In het algemeen geldt dat reclame niet mag overheersen en geen doel op zich mag zijn. Het organiseren van een evenement met als doel reclame maken (commerciële evenementen) is dus niet mogelijk, sponsoring van evenementen die voldoen aan de doelstellingen van het evenementenbeleid kan wel.

Volgens paragraaf 3.2.7 moeten evenementen met meer dan 2000 bezoekers vóór 1 september van het voorafgaande jaar worden aangevraagd.

Voorgeschiedenis

2. [appellant sub 3A] en twintig anderen hebben bezwaar gemaakt tegen het besluit van 13 augustus 2013. Volgens hen is het evenement niet overeenkomstig paragraaf 3.2.7 van de Evenementennota tijdig aangemeld bij de gemeente. Voorts draait het evenement slechts om het maken van reclame, zodat het in strijd is met paragraaf 1.9. Volgens [appellant sub 3A] en twintig anderen heeft het evenement bovendien een discriminatoir karakter, omdat de figuur van "Zwarte

Piet" zal deelnemen aan de intocht. Verlening van de vergunning is derhalve in strijd met het strafrecht en de APV. Voorts wordt niet voldaan aan de kwaliteitseis bedoeld in de Evenementennota en wordt afbreuk gedaan aan het imago van Amsterdam als creatief en innovatief, omdat het evenement slechts de slavenhandelsgeest van de stad naar voren brengt. Door de internationale weerzin die Amsterdam jaarlijks ten deel valt vanwege de openlijke uiting van discriminatie door de aanwezigheid van Zwarte Piet is ook het belang van ondernemers in geding. Het evenement druipt verder in tegen de Nota 'Geen Burgerschap Zonder Hoffelijkheid'. Gelet op al deze omstandigheden had de burgemeester verlening van de evenementenvergunning moeten weigeren, aldus [appellant sub 3A] en twintig anderen.

3. Bij het besluit van 30 oktober 2013 heeft de burgemeester overeenkomstig het advies van de bezwaarschriftencommissie de verlening van de evenementenvergunning gehandhaafd. Volgens het advies is het evenement op 15 augustus 2012 en derhalve ruim op tijd aangemeld. Voorts is het evenement niet in strijd met de APV, en evenmin met de Evenementennota. Artikel 2.43 van de APV bevat een limitatieve opsomming van weigeringsgronden en de burgemeester kan verlening van de evenementenvergunning derhalve niet weigeren op grond van strijd met de Nota 'Geen Burgerschap Zonder Hoffelijkheid' dan wel op grond van de belangen van ondernemers, nog daargelaten of deze gronden zich voordoen. Verder is volgens het advies geen geval bekend waarin een strafrechtelijke uitspraak is gedaan inhoudende dat de figuur van "Zwarte Piet" een discriminatoir karakter heeft en ligt het overigens niet op de weg van de burgemeester om vooruitlopend op de uitkomsten van de landelijke discussie met betrekking tot Zwarte Piet een oordeel te vellen over het al dan niet discriminatoire karakter van die figuur.

4. De rechtbank heeft, voor zover hier van belang, overwogen dat artikel 2.43 van de APV een limitatieve opsomming van weigeringsgronden bevat en dat er voor de burgemeester geen ruimte bestond om op grond van de APV de evenementenvergunning te weigeren wegens strijd met artikel 1 van de Grondwet, artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) dan wel de artikelen 3 en 8 van het EVRM, omdat de belangen die deze bepalingen beogen te beschermen onvoldoende relatie hebben met de belangen die aan de weigeringsgronden ten grondslag liggen, namelijk "orde" en "veiligheid". Het feit dat de weigeringsgronden limitatief zijn, betekent volgens de rechtbank echter niet dat bepaalde hogere regelingen, zoals de Grondwet en internationaal bindende bepalingen, niet toch aan verlening van de evenementenvergunning in de weg kunnen staan. Volgens de rechtbank leiden artikel 1 van de Grondwet, artikel 20 van het VWEU en artikel 3 van het EVRM niet tot dat oordeel. Gelet op het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) van 15 maart 2012 (in zaak nrs. 4149/04 en 41029/04, Aksu tegen Turkije; <http://hudoc.echr.coe.int>) en de stukken die zich in het dossier bevinden, bestond naar het oordeel van rechtbank echter voor de burgemeester wel aanleiding om de aanvraag te toetsen aan artikel 8 van het EVRM. Nu de burgemeester dit niet heeft gedaan is het besluit van 30 oktober 2013 onzorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd. De rechtbank is in dit verband van oordeel dat verlening van de evenementenvergunning, waarbij niets is geregeld omtrent de figuur van "Zwarte Piet", tot een inbreuk op het recht op eerbiediging van het privéleven van eisers leidt. Dit betekent volgens de rechtbank overigens niet dat de burgemeester de evenementenvergunning zonder meer had moeten weigeren. In het geval van zo een inbreuk dient immers te worden beoordeeld of deze inbreuk gerechtvaardigd is, met het oog waarop een belangenafweging dient plaats te vinden. Uit vaste jurisprudentie van het EHRM volgt, dat bij de belangenafweging in het kader van het door artikel 8 van het EVRM beschermde recht op eerbiediging van het privéleven een "fair balance" moet worden gevonden tussen het belang van de eisende partij en het algemeen belang. Het is volgens de rechtbank primair aan de burgemeester om deze belangenafweging te maken. Nu hij dit nog niet gedaan heeft, moet de burgemeester een nieuw besluit nemen, aldus de rechtbank.

Beoordeling door de Afdeling

5. De Afdeling ziet zich allereerst, deels ambtshalve, voor de vraag gesteld of de Stichting Pietengilde en anderen in dit geschil kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en tevens of de rechtbank terecht eisers in beroep belanghebbend heeft geacht.

Naar het oordeel van de Afdeling kan betwijfeld worden of de Stichting Pietengilde kan worden aangemerkt als belanghebbende, nu zij eerst op 30 juli 2014 is opgericht en derhalve nadat de burgemeester zijn besluit van 30 oktober 2013 had genomen en nadat de rechtbank uitspraak had gedaan. Evenzeer is voor twijfel vatbaar of [appellant sub 2D], [appellant sub 2B], [appellant sub 2E], [appellant sub 2C] en [appellant sub 2A], die gezamenlijk met de Stichting Pietengilde hoger beroep hebben ingesteld, als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt. Weliswaar hebben zij te kennen gegeven de figuur van "Zwarte Piet" te hebben vertolkt en dat te willen blijven doen, maar dat betekent op zichzelf nog niet dat daarmee op voorhand duidelijk is dat zij een voldoende objectief, actueel, eigen en persoonlijk belang hebben dat hen in voldoende mate onderscheidt van vele anderen die de figuur van "Zwarte Piet" willen behouden en vertolken.

Voorts kan naar het oordeel van de Afdeling ook betwijfeld worden of de door de rechtbank ontvankelijk geachte eisers, [appellant sub 3A], [appellant sub 3B], [appellant sub 3C], [persoon A], [persoon B], [persoon C] en [persoon D], als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt, nu evenmin op voorhand duidelijk is dat zij zich in voldoende mate onderscheiden van vele anderen die menen dat Zwarte Piet geen onderdeel zou mogen vormen van de Sinterklaasintocht.

In deze zaak hebben de navolgende omstandigheden tezamen de Afdeling evenwel doen besluiten de rechtmatigheid van de verlening van de evenementenvergunning voor de Sinterklaasintocht in Amsterdam in 2013 te beoordelen. Ten eerste stelt de Afdeling vast dat deze zaak een zaaksoverstijgend maatschappelijk en juridisch belang heeft, waaronder het belang van eenduidige toepassing van wet- en regelgeving door bestuur en rechter. Dat belang is ermee gediend dat de hoogste algemene bestuursrechter op korte termijn duidelijkheid geeft over het antwoord op de kernvraag. Die vraag is, of de burgemeester bij de uitoefening van aan hem in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid toegekende bevoegdheden, de inhoud van mogelijk te verwachten uitingen en de daarmee gepaard gaande mogelijke aantasting van grondrechten van anderen moet betrekken bij de inzet van bestuursrechtelijke bevoegdheden als hier in geding. Het antwoord op die vraag is niet slechts van belang voor de burgemeester van Amsterdam, maar voor alle burgemeesters die eveneens wachten op een oordeel van de hoogste algemene bestuursrechter over deze vraag. Dit maatschappelijk en juridisch belang heeft de rechtbank terecht onderkend, nu zij doelbewust heeft afgezien van het toepassen van een bestuurlijke lus, omdat dit partijen anders zou belemmeren zich in deze principiële zaak op afzienbare termijn tot de hoogste algemene bestuursrechter te wenden. Voorts is van belang dat alle partijen ter zitting desgevraagd te kennen hebben gegeven in deze zaak een oordeel te wensen als hiervoor aangegeven. Ten slotte is van belang dat de Stichting Pietengilde, gelet op haar statutaire doelstelling, zonder meer belanghebbende zal zijn bij een besluit over een volgende intocht, en dat de eisers die de afgegeven vergunning hebben aangevochten zich dan ongetwijfeld zullen hebben georganiseerd in een of meer rechtspersonen die, gelet op artikel 1:2, derde lid van de Awb, en de bestendige jurisprudentie van de Afdeling daarover, wel als belanghebbenden zullen moeten worden aangemerkt, zodat deze zelfde kwestie alsdan aan de bestuursrechter voorgelegd zal kunnen worden zonder dat de ontvankelijkheidsvraag nog aan de orde is. Bij dit laatste argument om over de rechtmatigheid van de evenementenvergunning voor 2013 thans een oordeel te geven, heeft de Afdeling betrokken dat een uitspraak in hoger beroep over een ieder jaar terugkerend evenement als de Sinterklaasintocht haar belang juist pleegt te ontleen aan het feit dat daarmee duidelijkheid wordt gegeven over de

rechtmatigheid van zulke besluiten in de toekomst en niet zozeer het evenement waarvoor de vergunning geldt, nu dat evenement dan al voorbij zal zijn, zoals bij de Sinterklaasintocht in 2013 in Amsterdam het geval is. Deze uitspraak ontleent haar belang derhalve aan het feit dat daarmee duidelijkheid wordt gegeven over vergelijkbare vergunningen voor de intochten in 2014 en volgende jaren die zeker zullen worden verleend en waarvan een aantal vrijwel zeker in rechte zal worden aangevochten. Ook de beslissing van de Afdeling om de zaak versneld te behandelen is niet ingegeven vanwege het belang ervan voor de evenementenvergunning voor 2013, maar door de overweging om te bewerkstelligen dat het oordeel over de rechtmatigheid van die vergunning wordt gegeven voordat in 2014 de intocht plaatsvindt.

Hoger beroepen burgemeester en Stichting Pietengilde en anderen

6. De burgemeester en de Stichting Pietengilde en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de burgemeester de vergunningaanvraag had moeten toetsen aan artikel 8 van het EVRM. Zij voeren hiertoe aan dat de burgemeester daartoe niet bevoegd is. De bevoegdheden die de burgemeester heeft, vloeien voort uit zijn taken neergelegd in de artikelen 170 tot en met 181 van de Gemeentewet en zijn gericht op de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De rechtbank miskent met haar uitspraak de constitutionele positie van de burgemeester. Daarbij komt, aldus de burgemeester, dat toetsing aan artikel 8 van het EVRM in het kader van de besluitvorming over de gevraagde evenementenvergunning in strijd is met het specialiteitsbeginsel neergelegd in artikel 3:4, eerste lid, van de Awb. De burgemeester dient een aanvraag voor een evenementenvergunning uitsluitend te beoordelen aan de hand van artikel 2.43 van de APV. De rechtsbelangen waarmee hij in dat kader rekening moet houden, houden alle verband met "openbare orde" en "veiligheid". Andersoortige belangen kunnen volgens de burgemeester en de Stichting Pietengilde en anderen geen zelfstandige grond vormen om de evenementenvergunning te weigeren. De wetgever heeft voorts diverse juridische mogelijkheden gecreëerd om een mogelijke strijd met artikel 8 van het EVRM elders aan de orde te stellen. Zo kunnen burgers een procedure starten bij de civiele rechter wegens onrechtmatig handelen. De burgemeester en de Stichting Pietengilde en anderen verwijzen in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 6 augustus 2014 (in zaak nr. 201309069/1/A1; www.raadvanstate.nl). Daarnaast kunnen burgers aangifte doen tegen diegenen die zich schuldig zouden maken aan een strafbaar feit en, wanneer dat niet tot vervolging leidt, een klacht indienen bij het gerechtshof op grond van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering.

6.1. Het vergunningstelsel voor evenementen is opgenomen in hoofdstuk 2 van de APV, getiteld "Orde en Veiligheid". Niet in geschil is dat de Sinterklaasintocht een evenement is als bedoeld in artikel 2.40, eerste lid. Volgens de toelichting bij de APV is hoofdstuk 2 opgenomen met het oog op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid zoals die in de Gemeentewet is verwoord. De bevoegdheden van de burgemeester zijn, voor zover thans van belang, neergelegd in de artikelen 172 en 174 van de Gemeentewet en zien op de handhaving van de openbare orde en veiligheid en het toezicht op voor publiek toegankelijke plaatsen en gemakkelikheden. Uit de toelichting bij artikel 2.40 van de APV volgt, dat de bevoegdheid tot het verlenen van evenementenvergunningen gelet op artikel 174 van de Gemeentewet aan de burgemeester is toebedeeld. De gronden waarop de burgemeester dergelijke vergunningen kan weigeren, neergelegd in artikel 2.43 van de APV, houden alle verband met "openbare orde" en "veiligheid". De rechtbank heeft terecht overwogen dat andersoortige belangen alleen bij de beoordeling kunnen worden betrokken voor zover ze voldoende zijn verweven met de belangen die dit artikel beoogt te beschermen.

Voor beantwoording van de vraag of artikel 8 van het EVRM belangen beschermt die zo nauw zijn verweven met de belangen die artikel 2.43 van APV beoogt te beschermen dat de burgemeester

daarom gehouden was bij beoordeling van de aanvraag om een evenementenvergunning aan artikel 8 van het EVRM te toetsen, is allereerst de reikwijdte van het begrip "openbare orde" van belang. Zoals in de stukken en ter zitting naar voren is gebracht stellen de burgemeester en de Stichting Pietengilde en anderen zich op het standpunt dat het begrip "openbare orde" zoals neergelegd in de APV en de Gemeentewet, louter ziet op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven in de fysieke openbare ruimte. Volgens [appellant sub 3A] en anderen heeft dat begrip daarentegen een veel ruimere reikwijdte, en valt onder het optreden van de burgemeester in het kader van de openbare orde ook het tegengaan van stigmatisering en het voorkomen van ongelijke behandeling en discriminatie in de openbare ruimte.

Volgens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 172 van de Gemeentewet bestaat de handhaving van de openbare orde door de burgemeester uit het feitelijk herstellen en bewaren van de openbare orde (Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 49). Die openbare orde wordt beheerst door een complex van rechtsregels, dat ziet op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven (Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 88-89; Kamerstukken II 1989/90, 19 403, nr. 16, p. 38). Met het begrip "openbare orde" wordt derhalve in het kader van de bevoegdheden van de burgemeester gedoeld op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse. De reikwijdte van het begrip "openbare orde" is, gelet op het voorgaande en zoals de burgemeester en de Stichting Pietengilde en anderen hebben betoogd, beduidend beperkter dan [appellant sub 3A] en anderen hebben betoogd. Ook de uitvoering van het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelijkheden als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, waaronder mede begrepen de in het derde lid genoemde uitvoering van verordeningen - bijvoorbeeld het beoordelen van aanvragen voor evenementenvergunningen - dient plaats te vinden binnen de marges van dit beperkte "openbare orde"-begrip (Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 148-149 en Kamerstukken II 1989/90, 19 403, nr. 16, p. 39).

De bepalingen waarop [appellant sub 3A] en anderen zich beroepen zien op het voorkomen van discriminatie en de eerbiediging van het privéleven. Gelet op de beperkte reikwijdte van het begrip "openbare orde" heeft de rechtbank terecht overwogen dat die belangen onvoldoende relatie hebben met de openbare orde en derhalve niet zo nauw zijn verweven met de belangen die artikel 2.43 van APV beoogt te beschermen dat de burgemeester reeds daarom gehouden was die belangen bij de beoordeling van de aanvraag om een evenementenvergunning mee te wegen. Gelet hierop betoogt de burgemeester terecht dat ook het specialiteitsbeginsel, neergelegd in artikel 3:4, eerste lid, van de Awb, noopt tot een dergelijk oordeel. Op grond van dat beginsel mag een bestuursorgaan slechts de belangen waarvoor de desbetreffende regeling in het leven is geroepen bij zijn afweging betrekken.

6.2. De rechtbank heeft voorts overwogen dat, hoewel de gronden voor weigering van een evenementenvergunning in de APV limitatief zijn opgesomd, dit niet betekent dat bepaalde hogere regelingen, zoals de Grondwet en internationaal bindende bepalingen, niet aan verlening van de vergunning in de weg kunnen staan. Gezien het arrest Aksu tegen Turkije diende bij de beoordeling van de aanvraag om een evenementenvergunning tevens aan artikel 8 van het EVRM te worden getoetst.

Over dat oordeel overweegt de Afdeling hierna onder 6.3 tot en met 6.6 als volgt.

6.3. Uitgangspunt van het EVRM is dat het door de verdragsstaat moet worden nageleefd. Het EVRM schrijft niet voor hoe en door wie binnen de staat die naleving wordt gerealiseerd. Zoals het EHRM in het arrest van 6 februari 1976 (in zaak nr. 5614/72, Swedish Engine Driver's Union tegen Zweden;

<http://hudoc.echr.coe.int>) reeds overwoog, heeft te gelden dat 'neither Article 13 nor the Convention in general lays down for the Contracting States any given manner for ensuring within their internal law the effective implementation of any of the provisions of the Convention'. Uit het arrest Aksu tegen Turkije kan derhalve weliswaar worden afgeleid dat onder omstandigheden uit artikel 8 van het EVRM voor een staat de plicht voortvloeit om maatregelen te nemen tegen bepaalde vormen van negatieve stereotypering, maar niet welk orgaan of welke organen binnen die staat daarvoor zorg moeten dragen. Beantwoording van de vraag of de burgemeester de aanvraag om een evenementenvergunning aan artikel 8 van het EVRM diende te toetsen, kan derhalve niet geschieden aan de hand van dat arrest, maar dient te geschieden aan de hand van de binnen het nationale bestel geldende bevoegdheidsverhoudingen.

Uit artikel 94 van de Grondwet en de jurisprudentie van de Afdeling hieromtrent volgt, dat niet uitsluitend de rechter, maar in voorkomende gevallen ook bestuursorganen een ieder verbindende verdragsbepalingen moeten toepassen. Dit kan ertoe leiden dat ook bestuursorganen de begrenzings voortvloeiend uit een bepaalde regeling van Nederlands recht buiten toepassing moeten laten. Dit kan zich voordoen in het geval waarin een bestuursorgaan bij zijn beoordeling in beginsel slechts de limitatief in de desbetreffende wet of regeling opgenomen gronden of omstandigheden mag betrekken. Zo overwoog de Afdeling in de uitspraak van 15 augustus 2012 (in zaak nr. 201109886/1/A2; www.raadvanstate.nl) dat het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, ondanks de in het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorgregeling uitputtend geformuleerde gronden waarop kon worden overgegaan tot het buiten invordering stellen van de verschuldigde ouderbijdrage, niet alleen aan genoemde gronden diende te toetsen, maar ook aan de artikelen 3 en 9 van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Een ander voorbeeld is de uitspraak van de Afdeling van 22 oktober 2014 (in zaak nr. 201311252/1/A2; www.raadvanstate.nl), waarin werd overwogen dat het niet toekennen van onder meer een kindgebonden budget in de zeer bijzondere omstandigheden van dat concrete geval in strijd werd geacht met het discriminatieverbod van artikel 14 van het EVRM in samenhang met het in artikel 8 van het EVRM besloten liggende recht op respect voor het familie- en gezinsleven en dat artikel 9, tweede lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen derhalve buiten toepassing moest blijven.

De aard van een geschil, de positie van de bij een geschil betrokken partijen en de daarbij betrokken belangen, alsmede de toepasselijke wettelijke regeling kunnen evenwel met zich brengen dat een bestuursorgaan niet bevoegd is te toetsen aan een ieder verbindende verdragsbepaling. Hierbij is van belang of de gestelde schending van de desbetreffende verdragsbepaling rechtstreeks voortvloeit uit het door een bestuursorgaan te nemen besluit, dan wel uit het handelen van een derde. In de vermelde uitspraken vloeiende de gestelde schending rechtstreeks voort uit het besluit van het bestuursorgaan zelf. Dit was anders in de door de burgemeester en de Stichting Pietengilde en anderen ingeroepen uitspraak van de Afdeling van 6 augustus 2014, waarin het ging om verlening van een bouwvergunning en de appellant, niet zijnde de vergunninghouder, betoogde dat verlening van die vergunning in strijd was met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. De Afdeling overwoog daarin dat het verlenen van een bouwvergunning slechts de publiekrechtelijke toestemming omvat het desbetreffende bouwplan te realiseren, en niet de toestemming om een ander zijn eigendom te ontnemen of hem daarin te beperken. Het college was volgens de Afdeling dan ook niet verantwoordelijk voor een eventuele inbreuk op het eigendomsrecht van appellant. De gestelde verdragsbreuk vloeiende niet rechtstreeks voort uit het door het bestuursorgaan genomen besluit, maar zou worden bewerkstelligd door een derde, in dit geval de vergunninghouder. De Afdeling overwoog dan ook dat, wanneer het gaat om dergelijke handelingen van derden, niet het bestuursorgaan en in (hoger) beroep de bestuursrechter, maar de civiele rechter de aangewezen instantie is om de vraag te beantwoorden of door dat handelen een verdragsrecht is geschonden.

6.4. Gelet op hetgeen onder 6.3 is gesteld en in navolging van de uitspraak van de Afdeling van 6

augustus 2014, wordt overwogen dat de gestelde schending van artikel 8 van het EVRM in dit geval niet rechtstreeks voortvloeit uit de verlening van de evenementenvergunning door de burgemeester. Zoals [appellant sub 3A] en anderen ter zitting uiteen hebben gezet, hebben zij voornamelijk bezwaar tegen de bij de Sinterklaasintocht betrokken figuur van "Zwarte Piet", nu die figuur volgens hen inbreuk maakt op hun uit artikel 8 van het EVRM voortvloeiende recht op respect voor hun privéleven. De evenementenvergunning heeft betrekking op de in de aanvraag vermelde intocht, bestaande uit een optocht op het land en een vaartocht. De verlening van de evenementenvergunning bevat slechts de publiekrechtelijke toestemming om in het centrum van Amsterdam de in de aanvraag omschreven Sinterklaasintocht te houden en omvat geen toestemming om daarbij inbreuk te maken op andermans grondrechten. Dat aan de vergunde intocht Zwarte Pieten deelnemen en daarvan mogelijk een discriminerend effect uitgaat, leidt niet tot een ander oordeel. Daarbij is van belang dat de invulling van de intocht en derhalve de aanwezigheid van Zwarte Piet het handelen van derden betreft. De rechtmatigheid van het handelen van deze derden kan, zoals de Afdeling ook in voormelde uitspraak heeft overwogen, in geval van een vermeende schending van een verdragsrecht worden voorgelegd aan de civiele rechter. Hierbij wordt opgemerkt dat ook het arrest Aksu tegen Turkije zijn oorsprong vindt in een procedure bij de civiele rechter en - zoals [appellant sub 3A] en anderen ter zitting hebben erkend - een civiele procedure in dit geval een effectieve rechtsgang is. Daarnaast kan, bij vermeende strafbare feiten, tevens de strafrechtelijke weg worden geïnitieerd door het doen van aangifte. Aldus staan aan betrokkenen voldoende rechtswegen open. De rechtbank heeft gelet op deze omstandigheden ten onrechte overwogen dat de burgemeester de aanvraag om een evenementenvergunning aan artikel 8 van het EVRM diende te toetsen.

6.5. De hiervoor in overwegingen 6.1 tot en met 6.4 uiteengezette begrenzing van de bevoegdheid van de burgemeester tot de handhaving van de openbare orde in engere zin, het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven, brengt met zich dat de burgemeester bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden op dit terrein niet de inhoud van onder meer evenementen en zijn oordeel over de toelaatbaarheid daarvan mag betrekken. Dat die bevoegdheid van de burgemeester aldus beperkt is hangt nauw samen met het constitutionele uitgangspunt dat decentrale bestuursorganen bij het toepassen van dergelijke bevoegdheden niet dienen te treden in een beoordeling van de inhoudelijke toelaatbaarheid van publieke uitingen. Dat uitgangspunt is onder meer neergelegd in de artikelen 6 tot en met 9 van de Grondwet, en wordt in vaste jurisprudentie al langer gehuldigd. Zo overwoog de Hoge Raad reeds in het arrest van 28 november 1950 (NJ 1951, 137; APV Tilburg) dat in het toenmalige artikel 7 van de Grondwet, naast een censuurverbod, besloten ligt dat uitsluitend de formele wetgever mag bepalen welke gedrukte uitingen vanwege hun inhoud ongeoorloofd zijn, en dat decentrale regulering slechts betrekking mag hebben op de ordening van de ruimtelijke sfeer, de openbare ruimte rakend. Bij de herziening van de Grondwet in 1983 is in artikel 7, tweede en derde lid, ditzelfde uitgangspunt met betrekking tot de overige meningsuitingsvormen neergelegd (zie hiertoe bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 8 april 1988 in zaak nr. R0.38.60316; AB 1989, 88). In lijn hiermee bepalen de artikelen 6 en 9 van de Grondwet dat de daarin beschermde manifestaties, onder meer betogingen, door bestuursorganen uitsluitend beperkt mogen worden op grond van niet-inhoudelijke overwegingen, namelijk ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding van wanordelijkheden.

Dienovereenkomstig verbiedt de Wet openbare manifestaties (hierna: de Wom) de burgemeester om ten aanzien van betogingen met betrekking tot de inhoud van het daarbij te openbaren gedachtegoed voorschriften, beperkingen of verboden op te leggen. Ten slotte verbiedt artikel 7, tweede en derde lid, van de Grondwet iedere preventieve beperking door de overheid van meningsuitingen door radio, televisie en andere uitingsmiddelen op grond van de inhoud ervan (zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2014 in zaak nr. 201304610/1/A2 alsmede het arrest van de Hoge Raad van 26 april 1996, zaak nr. 15940, ECLI:NL:HR:1996:ZC2051, NJ 1996, 728; Rasti Rostelli). De door de rechtbank voorgestane toetsing door de burgemeester in het licht van artikel 8 van het EVRM zou met zich brengen dat hij ook grondrechtelijk beschermde uitingen, en zelfs vooraf, op hun inhoudelijke toelaatbaarheid zou moeten beoordelen. De aantasting van het grondwettelijk stelsel die daarvan het gevolg zou zijn vormt een argument te meer voor de opvatting

dat de burgemeester die toetsing achterwege dient te laten.

6.6. De betogen van de burgemeester en de Stichting Pietengilde en anderen slagen. Hetgeen de burgemeester subsidiair heeft aangevoerd en de overige hogerberoepsgronden van de Stichting Pietengilde en anderen behoeven geen bespreking meer.

7. De hoger beroepen zijn gegrond.

Incidenteel hoger beroep [appellant sub 3A] en anderen

8. [appellant sub 3D] is door de rechtbank niet-ontvankelijk verklaard. Hiertegen zijn in incidenteel hoger beroep geen gronden aangevoerd, hetgeen ter zitting is bevestigd. Haar incidenteel hoger beroep dient reeds hierom ongegrond te worden verklaard.

9. [appellant sub 3A] en anderen betogen allereerst dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de burgemeester zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat vanuit een oogpunt van openbare orde geen grond bestond de evenementenvergunning te weigeren. Zij verwijzen hiertoe naar de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 21 mei 1985 (zaak nr. R0.38.36584; AB 1986, 28), waarin werd overwogen dat een vergunning voor het houden van een collecte voor een controversiële instelling kon worden geweigerd vanuit een oogpunt van de handhaving van de openbare orde, omdat het niet denkbeeldig was dat het veelvuldig houden van collectes tot irritatie onder de bevolking zou leiden. Ditzelfde geldt volgens die uitspraak voor het weren van collectes die gezien hun aard op weerstand bij de bevolking zouden kunnen stuiten. Volgens [appellant sub 3A] en anderen kan het ontstaan van irritatie of weerstand derhalve de openbare orde aantasten. De figuur van "Zwarte Piet" roept bij een deel van de bevolking irritatie en weerstand op, zodat dit de burgemeester reeds voldoende grond bood de evenementenvergunning te weigeren, aldus [appellant sub 3A] en anderen.

9.1. Voor zover [appellant sub 3A] en anderen in dit kader hebben betoogd dat het begrip "openbare orde" ruim dient te worden uitgelegd bestaat daarvoor, gelet op hetgeen onder 6.1 is overwogen, geen grond.

In de aangehaalde uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 21 mei 1985 is geoordeeld dat het via een vergunningstelsel aan banden leggen van de hoeveelheid collectes en alle daaromtrent in het beleid gestelde criteria konden worden teruggevoerd op de handhaving van de openbare orde, nu niet denkbeeldig was dat het veelvuldig houden van collectes tot irritaties en weerstand onder de bevolking zou leiden. Voor zover hieraan al de uitleg zou moeten worden gegeven dat, zoals [appellant sub 3A] en anderen hebben betoogd, het ontstaan van irritatie of weerstand als gevolg van een activiteit een verstoring van de openbare orde oplevert, wordt overwogen dat dit niet de bestaande jurisprudentielijn van de Afdeling is. Zo overwoog de Afdeling rechtspraak van de Raad van State in eerdergenoemde uitspraak van 8 april 1988, dat voor een weigering van een vergunning in het kader van de openbare orde aannemelijk moet worden gemaakt dat door het plaatsvinden van de desbetreffende activiteit een reëel gevaar bestaat voor ernstige verstoring van de openbare orde. Later, bij beschikking van 21 maart 1989 (zaak nr. R03.89.1381/S5415; tB/S 1989, 38), overwoog de voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State dat de omstandigheid dat een bepaalde demonstratie bij het publiek irritaties opwekt en dat er opgeroepen is tot tegendemonstraties onvoldoende basis biedt om een demonstratie op grond van de Wom te verbieden. Slechts wanneer er gegronde vrees zou bestaan voor ernstige ongeregelde heden die niet zouden kunnen worden voorkomen of bestreden door middel van de door

de overheid te treffen maatregelen, zou er een grond kunnen zijn te besluiten om een demonstratie te verbieden. Uit deze uitspraken volgt dat te verwachten negatieve reacties van derden op evenementen en manifestaties op zichzelf onvoldoende grond vormen om een vergunning te weigeren of een verbod op te leggen. Dit zou slechts anders zijn indien aannemelijk wordt gemaakt dat een reëel gevaar bestaat voor ernstige verstoring van de openbare orde, die ook door middel van de inzet van politie niet afdoende in de hand kan worden gehouden. De door [appellant sub 3A] en anderen genoemde uitspraak leidt derhalve niet tot een ander oordeel.

Het betoog faalt.

10. [appellant sub 3A] en anderen betogen verder dat de rechtbank heeft miskend dat de burgemeester verlening van de evenementenvergunning had moeten weigeren wegens strijd met artikel 1 van de Grondwet.

10.1. Ter zitting hebben [appellant sub 3A] en anderen desgevraagd te kennen gegeven dat zij hun beroep op artikel 8 van het EVRM hebben ingevuld aan de hand van artikel 1 van de Grondwet en dat hun beroep op dat laatste artikel niet als een zelfstandige beroepsgrond dient te worden beschouwd. Volgens hen beschermen beide bepalingen dezelfde belangen. Gelet op de overwegingen 6.1 tot en met 6.6 behoeft dit betoog derhalve geen afzonderlijke bespreking meer.

11. [appellant sub 3A] en anderen betogen voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de door artikel 8 van het EVRM beschermde rechten, ten aanzien van de door de rechtbank als blanken aangeduide eisers, niet zijn geschonden, omdat zij niet persoonlijk worden geraakt door de negatieve stereotypering. Zij voeren hiertoe aan dat ook blanke personen in hun privéleven kunnen worden geraakt. Zij wensen immers niet te worden geconfronteerd met apert denigrerende uitingen en willen hun kinderen opvoeden zonder dat zij worden geconfronteerd met stigmatiseringen als belichaamd in de figuur van "Zwarte Piet", aldus [appellant sub 3A] en anderen.

11.1. Nu de rechtbank, zoals onder 6.3 tot en met 6.6 is overwogen, ten onrechte heeft overwogen dat de burgemeester gelet op het arrest Aksu tegen Turkije de aanvraag om een evenementenvergunning aan artikel 8 van het EVRM had moeten toetsen, heeft de rechtbank ten onrechte beoordeeld of Zwarte Piet een negatief stereotype is als bedoeld in dat arrest en, zo ja, of [appellant sub 3A] en anderen persoonlijk worden geraakt door die negatieve stereotypering. Dit betoog behoeft derhalve thans geen bespreking meer.

12. Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 3A] en anderen is ongegrond.

13. Gelet op hetgeen onder 6.1 tot en met 6.6 is overwogen, zal de Afdeling de aangevallen uitspraak vernietigen, voor zover de rechtbank de beroepen van [appellant sub 3A], [appellant sub 3B], [appellant sub 3C], [persoon A], [persoon B], [persoon C] en [persoon D] gegrond heeft verklaard, het bestreden besluit heeft vernietigd, de burgemeester heeft opgedragen binnen zes weken na de dag van verzending van die uitspraak een nieuw besluit te nemen en de burgemeester heeft opgedragen het griffierecht te vergoeden en in de kosten heeft veroordeeld. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van [appellant sub 3A], [appellant sub 3B], [appellant sub 3C], [persoon A], [persoon B], [persoon C] en [persoon D] ongegrond verklaren.

Beroep van rechtswege tegen besluit van 14 augustus 2014

14. Bij het besluit van 14 augustus 2014 heeft de burgemeester, gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank, opnieuw beslist op de door [appellant sub 3A] en twintig anderen gemaakte bezwaren. Dit besluit wordt ingevolge artikel 6:19, eerste lid, gelezen in verbinding met artikel 6:24 van de Awb, geacht eveneens voorwerp te zijn van dit geding.

Door vernietiging van de uitspraak van de rechtbank, voor zover daarbij de beroepen gegrond zijn verklaard, het besluit van de burgemeester van 30 oktober 2013 is vernietigd en is bepaald dat de burgemeester een nieuw besluit dient te nemen, is de grondslag aan het besluit van 14 augustus 2014 komen te ontvallen. Om die reden zal de Afdeling dat besluit vernietigen.

Samenvatting

15. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat de burgemeester bij zijn beoordeling van de aanvraag om een evenementenvergunning voor de intocht van Sinterklaas moest betrekken of de verlening van die vergunning, vanwege het - door de aanwezigheid van de figuur van "Zwarte Piet" - mogelijk stigmatiserende en discriminatoire karakter van de intocht, strijd zou opleveren met artikel 8 van het EVRM.

De burgemeester mag zijn openbare orde-bevoegdheden immers alleen gebruiken in het kader van de openbare orde, waarmee bedoeld wordt op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse. De in de APV opgenomen gronden om een evenementenvergunning te kunnen weigeren houden alle verband met "openbare orde" en "veiligheid". Nu de reikwijdte van het begrip "openbare orde" beperkt is en geen betrekking heeft op de inhoud van eventuele uitingen, valt onder de bevoegdheid van de burgemeester tot handhaving van de openbare orde en het toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden niet het voorkomen van stigmatisering, ongelijke behandeling of discriminatie. De belangen die de door [appellant sub 3A] en anderen aangehaalde grond- en verdragsrechten beogen te beschermen zijn derhalve niet zo nauw verweven met de belangen die deze weigeringsgronden beogen te beschermen, dat de burgemeester in het kader van de handhaving van de openbare orde met die belangen rekening diende te houden.

In gevallen waarin de toepassing van een bevoegdheid een schending van een een ieder verbindende verdragsbepaling oplevert, dient dat onder omstandigheden gevolgen te hebben voor de toepassing van die bevoegdheid op grond van het nationale recht. Een dergelijke situatie doet zich hier echter niet voor. De evenementenvergunning bevat slechts de toestemming een evenement te organiseren in de openbare ruimte en geen toestemming aan derden, in dit geval de organisatoren of uitvoerders van het evenement, om daarbij inbreuk te maken op de rechten die [appellant sub 3A] en anderen stellen te hebben op basis van artikel 8 van het EVRM en artikel 1 van de Grondwet. De mogelijke schending van die bepalingen vloeit niet rechtstreeks voort uit de verlening van de evenementenvergunning door de burgemeester, maar kan slechts worden bewerkstelligd door het handelen van de organisatoren of uitvoerders van het evenement. Toetsing door lokale autoriteiten aan die bepalingen in een zodanig geval zou bovendien niet sporen met het Nederlandse grondwettelijk stelsel, waaruit volgt dat lokale autoriteiten aan de uitoefening van hun bevoegdheden geen inhoudelijke beoordeling van de gebezigde uitingen ten grondslag mogen leggen. De vraag of de figuur van "Zwarte Piet" daadwerkelijk in strijd is met grond- of verdragsrechten kan niettemin aan een rechter worden voorgelegd, via een civiele procedure of in het kader van een strafrechtelijke procedure.

Dit betekent dat de burgemeester niet bevoegd is de vraag te beantwoorden of de figuur van "Zwarte Piet" bij de vergunde intocht een schending van artikel 8 van het EVRM of artikel 1 van de Grondwet

oplevert. Hieruit volgt dat ook de Afdeling bestuursrechtspraak die vraag niet mag en dus niet zal beantwoorden, hoe onbevredigend dit voor partijen ook moge zijn.

Proceskosten en griffierecht

16. Voor een proceskostenveroordeling ten laste van de burgemeester bestaat geen grond, nu het besluit van de burgemeester van 30 oktober 2013 in stand blijft.

17. Redelijke toepassing van artikel 8:114, tweede lid, van de Awb brengt met zich dat de secretaris van de Raad van State aan de Stichting Pietengilde en anderen het door hen betaalde griffierecht voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen van de burgemeester van Amsterdam en de Stichting Pietengilde, [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C], [appellant sub 2D] en [appellant sub 2E] gegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 3A], [appellant sub 3B], [appellant sub 3C] en [appellant sub 3D] ongegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 3 juli 2014 in zaak nr. 13/6350, voor zover de beroepen van [appellant sub 3A], [appellant sub 3B], [appellant sub 3C], [persoon A], [persoon B], [persoon C] en [persoon D] daarbij gegrond zijn verklaard, het besluit van de burgemeester van Amsterdam van 30 oktober 2013, kenmerk: BZ.1.13.0514.021/DJZ, is vernietigd, de burgemeester is opgedragen het griffierecht te vergoeden, de burgemeester is veroordeeld in de kosten en de burgemeester is opgedragen binnen zes weken na de dag van verzending van die uitspraak een nieuw besluit te nemen op de bezwaren met inachtneming van hetgeen in die uitspraak is overwogen;

IV. verklaart de beroepen van [appellant sub 3A], [appellant sub 3B], [appellant sub 3C], [persoon A], [persoon B], [persoon C] en [persoon D] tegen het besluit van de burgemeester van Amsterdam van 30 oktober 2013 ongegrond;

V. vernietigt het besluit van de burgemeester van Amsterdam van 14 augustus 2014, kenmerk: BZ.1.13.0514.001/DJZ;

VI. verstaat dat de secretaris van de Raad van State aan de Stichting Pietengilde, [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C], [appellant sub 2D] en [appellant sub 2E] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 493,00 (zegge: vierhonderddrieënnegentig euro) voor de

behandeling van hun hoger beroep terugbetaalt.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. H.G. Lubberdink en mr. B.P. Vermeulen, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Veenboer, griffier.

w.g. Slump w.g. Veenboer
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 november 2014

730.

<vindplaats: Gst. 2015/59>
<rubriek: Artikelen>
<vakgebied: staatsrecht>
<hoofdgebied: decentralisatie>
<trefwoord: burgemeester, Gemeentewet>
<wetsingang: art. 172 lid 3 Gemw>

J.G. Brouwer en A.J. Wierenga¹

Een ontaarde bevoegdheid

Het lichte bevel van artikel 172 lid 3 Gemeentewet

1. Inleiding

De burgemeester beschikt over een aantal bevoegdheden waarmee hij de handhaving van de openbare orde door de onder zijn gezag staande politie kan faciliteren. Eén van die instrumenten is de bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemeentewet (Gemw).² Zij werd in 1992 in de wet geïntroduceerd door een amendement van de parlementariërs Stoffelen en Van den Burg.³

Destijds fulmineerden verschillende schrijvers fel tegen deze bevoegdheid. Met name De Jong vreesde voor het ontstaan van een *carte blanche* voor de burgemeester om allerhande maatregelen te treffen.⁴ Die vrees blijkt na ruim twintig jaar volkomen bewaarheid.

Burgemeesters en ook rechters zijn de bepaling meer en meer grammaticaal gaan uitleggen en zijn vergeten dat er belangrijke beperkingen voor het gebruik van de bevoegdheid schuilen in het systeem van het openbare-orderecht. In deze bijdrage analyseren we waarom in art. 172 lid 3 Gemw niet gelezen kan worden wat er letterlijk staat.

Om beter zicht te krijgen op de reikwijdte van deze bevelsbevoegdheid kijken we in de volgende paragraaf eerst naar de introductie daarvan in de

¹ Prof. mr. dr. J.G. Brouwer is hoogleraar-directeur van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Mr. A.J. Wierenga is aan diezelfde universiteit werkzaam en als onderzoeker aan het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid verbonden.

² ‘De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde’.

³ Amendement-Stoffelen/Van der Burg (*Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 64).

⁴ M.A.D.W. de Jong, ‘Een destructief amendement’, *NTB* 1992/2, p. 46-53, maar ook bv. A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, m.m.v. J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 395-399.

stroken. In art. 5:23 Awb beoogt de wetgever te voorkomen dat het bevel een identieke weg gaat als eerder het vergelijkbare rechtsfenomeen (de last onder) bestuursdwang: van feitelijk handelen naar bestuursrechtelijk handelen. In deze bepaling staat dat afdeling 5.3.1 Awb niet van toepassing is op de onmiddellijke handhaving van de openbare orde.³¹ Hieronder moet worden verstaan de feitelijke handhaving door de politie en de toepassing van de bevoegdheden in art. 172 lid 3, 174 lid 2, 175 lid 1 en 176 lid 1 Gemw, die van oudsher zijn toegesneden op het faciliteren van die feitelijke handhaving.

De aard van de lichte bevelsbevoegdheid – een bevoegdheid die dient ter ondersteuning van de feitelijke (onmiddellijke) handhaving van de openbare orde door de politie – brengt een aantal belangrijke voorwaarden en beperkingen mee voor haar inzetbaarheid. Die zullen we hier eerst toelichten. Vervolgens gaan we in op de eisen die aan de inhoud van het bevel – de maatregel – worden gesteld.

3.1 Eerste voorwaarde: onmiddelijkheidssituatie

Op grond van het specialiteitsbeginsel mag de burgemeester de lichte bevelsbevoegdheid slechts toepassen in een situatie waarvoor zij bedoeld is, de onmiddelijkheidssituatie: er moet zich plotsklaps een actuele en concrete dan wel een zodanig ernstig dreigende verstoring van de openbare orde voordoen.³²

Er bestaan verschillende redenen voor deze strenge eis. Ten eerste is het democratische gehalte van de te nemen maatregelen – niet van de bevoegdheid – gering; de inhoud ervan wordt immers geheel en al door het eenhoofdige bestuursorgaan de burgemeester bedacht en uitgevoerd. Het rechtsstatelijke uitgangspunt dat een bevoegdheid strikt wordt ingekaderd door een democratisch vastgestelde norm, wordt hier doorbroken.³³ Gebruikmaking van een dergelijke bevoegdheid kan uitsluitend en alleen worden gerechtvaardigd in een onmiddelijkheidssituatie.

³¹ Vóór de laatste aanpassing van afdeling 5.3.1 bij de vierde tranche Awb bleek vooral uit art. 5:24 Awb duidelijker dan nu welke eisen niet gelden. Toch kunnen we het volgende veilig vaststellen. Het is – anders dan art. 5:24 Awb voorschrijft voor de last onder bestuursdwang – niet noodzakelijk (a) eerst te waarschuwen en de ‘overtreder’ een begunstigingstermijn aan te bieden. Evenmin is het vereist het bevel; (b) op schrift te stellen; (c) hierin te vermelden welk voorschrift wordt overtreden en; (d) het bevel bekend te maken op de door de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze; zie J.G. Brouwer, ‘Sui generis besluiten: Over de onmiddellijke handhaving van de openbare orde en de toenemende Awb-sering’, in: P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt (red.), *Handhaving van de openbare orde: Is voorkomen beter dan genezen? Bundel ter gelegenheid van het afscheid van prof. mr. A.E. Schilder*, Den Haag: Ministerie van BZK/CZW 2008, p. 8-18.

³² Rb. Oost-Brabant 23 oktober 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:6313, r.o. 3.4 en 3.5.

³³ Zie o.a. D.J. Elzinga en R. de Lange, *Van der Pot: Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 651.

Is een verstoring van de openbare orde goed voorzienbaar, dan geeft het de burgemeester in beginsel geen pas om de lichte bevelsbevoegdheid in te zetten. Dat zou immers een premie zetten op het niet via de aangewezen democratische procedures regelen van een aantal onderwerpen.

In 2012 legt de burgemeester van Enschede een gebiedsverbod op aan een ‘supporter’ van FC Utrecht. Hij mag zich op zondag 26 februari 2012 niet binnen de gemeentegrenzen van Enschede bevinden. De burgemeester motiveert zijn bevel met de historie van geweld tussen supporters van beide voetbalclubs. Dat gevaar kon de gemeenteraad derhalve geruime tijd van tevoren zien aankomen, temeer daar zich vier maanden eerder in Utrecht een gewelddadige clash tussen Twente- en Utrechtsupporters had voorgedaan.³⁴

Van een onmiddellijkheidssituatie is geen sprake als het gaat om een langer durend structureel probleem dat evenzeer in een verordening kan worden aangepakt.³⁵ Indien de gemeenteraad ervoor kiest de gebiedsontzegging op basis van een verordening te regelen, dan staat het gebruik van de lichte bevelsbevoegdheid de burgemeester al helemaal niet meer vrij voor de aanpak van langdurig bestaande problemen, aldus ook de Hoge Raad.³⁶ Haaks op dit uitgangspunt staat overigens een recent en sterk bekritiseerd arrest van de Hoge Raad.³⁷

De bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemw is een verlegenheidsoplossing die pas aan bod mag komen als plotseling blijkt dat de burgemeester geen enkel adequaat instrument ter beschikking staat.³⁸ Art. 172 lid 3 Gemw mag – zoals gezegd – geen excuus dan wel aanmoediging voor de raad zijn om initiatieven voor verordeningen achterwege te laten.³⁹

³⁴ Zie J.G. Brouwer onder: Rb. Almelo 19 december 2012, *AB* 2013/42; zie ook: J.H.A. van der Grinten en A.E.M. van den Berg, ‘Kroniek openbare-orderecht’, *Gst.* 2013/71.

³⁵ De Afdeling besliste dit expliciet voor de sterk aan de lichte bevelsbevoegdheid verwante noodbevelsbevoegdheid (ABRvS 14 mei 1996, *JB* 1996, 169 (Olivieira), m.nt. B.M.J. van der Meulen); zie ook Hoge Raad (HR 23 april 1996, *NJ* 1996/514) besproken door J.G. Brouwer en A.E. Schilder in hun noot bij: EHRM 4 juni 2002, nr. 37331/97, *AB* 2003/19 (Landvreugd). Hierover ook Dölle en Elzinga, m.m.v. J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 424 en A.J. Wierenga, ‘Beveiliging staatshoofd weinig royaal. Van (koninklijke) noodverordeningen en noodbevelen’, *NJB* 2012/711.

³⁶ HR 11 maart 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB4096, *NJ* 2008/208, m.nt. P.A.M. Mevis, *AB* 2008/163, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Gst.* 2008/103.

³⁷ Zie voor dit omstreden arrest: HR 10 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:1742, *AB* 2014/436, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *NBSTRAF* 2014/36, m.nt. B.W.A. Jeu-Volker en J.S. Nan, *Gst.* 2014/36 m.nt. H.P.J.A.M. Hennekens, J.S. Nan en L.J.J. Rogier, ‘Strafkamer Hoge Raad onduidelijk over verwijderingsbevel’, *NJB* 2014/1725 en J.G. Brouwer en A.E. Schilder ‘Een besluitbevoegdheid is geen bevelsbevoegdheid’, *NJB* 2014/2159.

³⁸ *Handelingen II* 1990/91, 19 en 25 september 1990, p. 52 en p. 160-161.

³⁹ Rb. Alkmaar (vzr.) 15 juli 2008, ECLI:NL:RBALK:2008:BD9134.

Die eis wordt evenzeer in de rechtspraak gesteld aan het gebruik van de noodbevelsbevoegdheid. Een noodbevel mag evenmin langdurig en structureel worden ingezet voor de aanpak van een problematiek die met een verordening kan worden bestreden.⁴⁰

Tot slot, de lichte bevelsbevoegdheid kan evenmin worden ingezet indien de toepassing van een andere specifieke bevelsbevoegdheid is aangewezen. Een café kan derhalve niet worden gesloten op basis van art. 172 lid 3 Gemw. De bevelsbevoegdheid van art. 174 lid 2 Gemw dient toegepast te worden in het kader van het toezicht op evenementen en voor het publiek openstaande plaatsen, ook omdat de toepassingsvoorwaarden in dat laatste geval strikter zijn.⁴¹

3.2 Tweede voorwaarde: onverwijldde reactie

Een tweede eis aan de inzet van de lichte bevelsbevoegdheid is dat die een onverwijldde reactie is op de onmiddellijkheidssituatie.⁴² Het momentum van de inzet van de bevoegdheid ter onmiddellijke handhaving is met andere woorden kortstondig. Reageert de burgemeester geruime tijd na een incident, dan is immers moeilijk te verdedigen dat sprake is van een voor toepassing vereiste onmiddellijkheidssituatie: acute en concrete (dreiging van) verstoring.

Als er voor de derde keer een bijtincident met een hond plaatsvindt en de burgemeester drie weken later de eigenaar beveelt de hond af te staan om die te laten beoordelen door een gedragsdeskundige, dan is er – anders dan de Afdeling bestuursrechtspraak overweegt – vanzelfsprekend geen sprake van een optreden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde.⁴³

3.3 Derde voorwaarde: (ernstige vrees voor) verstoring openbare orde

Openbare orde in art. 172 lid 1 Gemw heeft betrekking op rechtsregels die zien ‘op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven’, aldus de

⁴⁰ ABRvS 14 mei 1996, *JB* 1996, 169 (Olivieira), m.nt. B.M.J. van der Meulen en ABRvS 19 december 1996, *AB* 1997/79 (Landvreugd), m.nt J.G. Brouwer en A.E. Schilder. Volgens Van der Meulen vloeit deze eis voort uit het criterium van spoedeisendheid: ‘Indien een situatie geen onmiddellijk ingrijpen vereist, zal doorgaans de mogelijkheid bestaan voor voldoende gewone middelen te zorgen. In een dergelijk geval moet de eis gelden dat de mogelijkheid ontbreekt ervoor te zorgen dat voldoende gewone middelen aanwezig zullen zijn.’; zie B.M.J. van der Meulen, *Ordehandhaving. Actoren, instrumenten en waarborgen*, Deventer: Kluwer 1993, p. 190.

⁴¹ Anders: Rb. Assen (pres.) 17 oktober 1996, *JB* 1996/252, zie hierover M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging*, diss. Utrecht, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 39.

⁴² Rb. Amsterdam 19 januari 1996, ECLI:NL:RBAMS:1996:ZF0329, *AB* 1996/171, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

⁴³ ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2441, *AB* 2014/248, m.nt. J.G. Brouwer.

ECLI:NL:RBOBR:2014:6313

Instantie Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak 23-10-2014

Datum publicatie 23-10-2014

Zaaknummer SHE 14/2380

Rechtsgebieden Bestuursrecht
Bestuursprocesrecht

Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie

Besluit tot euthanaseren van een volgens de burgemeester agressieve Rottweiler, tenzij de eigenaar de hond elders onderbrengt. De rechtbank oordeelt dat de burgemeester het besluit niet goed gemotiveerd heeft. Blijkens het betoog ter zitting stelt de burgemeester zich op het standpunt dat toepassing is gegeven aan de lichte bevelsbevoegdheid (art. 172 lid 3 Gemeentewet). Daarover is echter in de besluitvorming niets vermeld en het besluit wekt de bezwaarlijk mis te verstane indruk dat er een last onder bestuursdwang (artikel 5:21 Algemene wet bestuursrecht) is opgelegd.

Geen reden om rechtsgevolgen in stand te laten, nu de burgemeester, gegeven het feit dat de hond in beslag is genomen en reeds geruime tijd in een speciale opslag voor agressieve honden verblijft, niet heeft kunnen onderbouwen waarin de voor aanwending van de lichte bevelsbevoegdheid vereiste onmiddellijkheid is gelegen. Volgt gegronde verklaring beroep, vernietiging van het bestreden besluit en herroeping van het primaire besluit.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK OOST-BRABANT

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummer: SHE 14/2380

uitspraak van de meervoudige kamer van 23 oktober 2014 in de zaak tussen

[eiser], te [woonplaats], eiser
(gemachtigde: mr. P.J.A. van de Laar),

en

de burgemeester van Son en Breugel

(gemachtigden: mr. J.J. Jacobse en F.J. Driessen).

Procesverloop

Bij besluit van 29 januari 2014 (het primaire besluit) heeft verweerder besloten de hond van eiser (een Rottweiler genaamd Diesel) te laten euthanaseren en medegedeeld dat eiser dit kan voorkomen door Diesel over te dragen aan een persoon of instelling buiten [woonplaats], van wie of waarvan kan worden aangetoond dat Diesel daar geen gevaar oplevert voor mens en dier.

Bij besluit van 10 juni 2014 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 14 oktober 2014. Eiser is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden. Tevens zijn ter zitting verschenen M. Gaus en M. van Hoof, getuigen-deskundigen aan de zijde van eiser, en dr. M.B.H. Schilder, getuige-deskundige aan de zijde van verweerder.

Overwegingen

- 1.1. Eisers hond Diesel is, nadat deze betrokken was geweest bij een aantal bijtincidenten, door het college van burgemeester en wethouders aangewezen als gevaarlijke hond in de zin van artikel 2.64 lid 1 sub b van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) Son en Breugel. Daarbij is een kort aanlijngedod en een muilkorfgedod opgelegd. Bij besluit van 9 september 2013 is Diesel op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet in beslag genomen en in bewaring gesteld. Tegen dat besluit is eiser opgekomen en die procedure heeft geresulteerd in ongegrondverklaring van eisers beroep bij uitspraak van deze rechtbank van 11 juni 2014. Voor de verdere relevante details, feiten en omstandigheden omtrent de (bijt)incidenten verwijst de rechtbank naar die uitspraak, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl onder nummer ECLI:NL:RBOBR:2014:3103 (rechtsoverweging 1.2 tot en met 1.8). Eiser heeft daartegen hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling); dat beroep loopt thans nog.

1.2. Verweerder heeft eiser op 17 oktober 2013 schriftelijk medegedeeld dat hij voornemens is Diesel te laten euthanaseren. Bij het primaire besluit heeft verweerder medegedeeld dat eiser de euthanasie kan voorkomen door Diesel over te dragen aan zijn kennis in Hongarije, of door hem over te dragen aan een persoon of instelling buiten [woonplaats], van wie of waarvan kan worden aangetoond dat Diesel daarbij geen gevaar oplevert voor mens en dier.

1.3. In het bestreden besluit heeft verweerder besloten eisers bezwaarschrift ongegrond te verklaren en het primaire besluit te handhaven. Daarbij heeft hij verwezen naar het bij het bestreden besluit gevoegde advies van de commissie bezwaar-en beroepschriften. In dat advies is onder meer het volgende opgenomen:

"De commissie stelt vast dat hier sprake is van een last onder bestuursdwang. De last in deze zaak is dat Diesel elders moet worden ondergebracht waar hij geen gevaar vormt voor mens en dier.

Art. 5:24 lid 2 Awb vermeldt dat er een termijn gesteld moet worden waarbinnen aan de last moet worden voldaan. Die staat niet in het besluit. Dit kan – en moet – worden hersteld in de beslissing op bezwaar door een redelijke termijn te stellen waarbinnen bezwaarmaker kan voldoen aan de last. (...) Gelet op het voorgaande adviseren wij verweerder om het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en in de beslissing op bezwaar het bestreden besluit aan te vullen met een redelijke termijn waarbinnen aan de last kan worden voldaan."

Verweerder heeft vervolgens in het bestreden besluit aan eiser een termijn van één maand gegund om Diesel te herplaatsen, en daarbij vermeld: *"Als niet aan deze last wordt voldaan, zal de hond worden geëuthanaseerd."*

1.4. Volgens verweerder heeft zich op 29 januari 2014 opnieuw een bijtincident voorgedaan, waarbij Diesel zijn vaste verzorgster bij de opslaghouder waar hij thans verblijft, meermalen in de arm heeft gebeten.

2.1. Ter zitting heeft de rechtbank aan verweerder de vraag voorgelegd op grond van welke bevoegdheid het bestreden besluit is genomen. Daarop antwoordde verweerder dat het primaire en het bestreden besluit waren genomen op grond van de lichte bevelsbevoegdheid die verweerder uit hoofde van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet toekomt. In dit verband heeft verweerder verwezen naar zijn verweerschrift, waarin is vermeld dat zijn besluitvorming is gebaseerd op dat artikellid.

2.2. De rechtbank constateert dat het bestreden besluit (dat wil zeggen: het daarin ingelaste commissieadvies), zoals hierboven in rechtsoverweging 1.3 geciteerd, uitdrukkelijk vermeldt dat het een last onder bestuursdwang betreft (geregeld in afdeling 5.3.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)). In de beschikbare gedingstukken heeft de rechtbank geen enkele aanwijzing gevonden dat de burgemeester in feite toepassing heeft gegeven of willen geven aan artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. Verweerder heeft ter zitting betoogd dat het gaat om een 'hybride' vorm van toepassing van de lichte bevelsbevoegdheid. Door verweerder is, zo betoogde diens gemachtigde, zorgvuldig gewogen wat de beste manier zou zijn om met de situatie om te gaan en uiteindelijk is voor die 'hybride' vorm gekozen. Het verlenen van de termijn van één maand past volgens verweerder in die zorgvuldigheid. Aangezien verweerder geen andere middelen ten dienste stonden, is gekozen om als ultimum remedium de lichte bevelsbevoegdheid toe te passen en Diesel te laten euthanaseren. De rechtbank volgt verweerder hierin niet. Zoals gezegd is ondubbelzinnig in het bestreden besluit vermeld dat sprake zou zijn van een last onder bestuursdwang en voor het bestaan van de door verweerder voorgestane 'hybride vorm' van toepassing van de lichte bevelsbevoegdheid vindt de rechtbank geen aanknopingspunten in de wet, jurisprudentie of het recht. Met andere woorden: ofwel er wordt een last onder bestuursdwang opgelegd (bij overtreding van enig wettelijk voorschrift), ofwel de lichte bevelsbevoegdheid wordt aangewend (wanneer geen sprake is van overtreding van een wettelijk voorschrift). Nu verweerder zich, blijkens het betoog ter zitting, op het

standpunt stelt dat toepassing is gegeven aan de bevoegdheid ex artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet, terwijl daarover in de besluitvorming niets is vermeld en het besluit de bezwaarlijk mis te verstane indruk wekt dat een last onder bestuursdwang is opgelegd, kan het bestreden besluit niet worden gedragen door de daaraan ten grondslag liggende motivering. Het dient dus te worden vernietigd en het beroep wordt daarom gegrond verklaard.

- 3.1. De rechtbank zal vervolgens onderzoeken of er aanleiding bestaat de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand te laten (artikel 8:72, derde lid, van de Awb).
- 3.2. Uitgaande van verweerders stelling dat hij toepassing heeft gegeven aan artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet, ligt thans de vraag voor of aan de voorwaarden voor die toepassing is voldaan. De rechtbank overweegt daaromtrent als volgt.
- 3.3. Volgens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet heeft deze bepaling betrekking op situaties waarin enerzijds geen overtreding van wettelijke openbare ordevoorschriften plaatsvindt, terwijl anderzijds sprake is van een zodanige inbreuk op orde en rust dat niet meer van een aanvaardbaar niveau daarvan gesproken kan worden. Daartegen moet kunnen worden opgetreden. De bepaling dient ertoe verweerder ook in dergelijke gevallen bevoegd te verklaren tot handelen. Verweerder kan echter op basis van deze bepaling niet naar willekeur openbare ordemaatregelen nemen. Er moet sprake zijn van een verstoring van de openbare orde of van ernstige vrees daarvoor en de bevelen moeten noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Voorts mogen de bevelen niet van wettelijke voorschriften afwijken en moeten ze proportioneel en subsidiair zijn (zie de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2441, www.rechtspraak.nl).
- 3.4. Uit artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet moet worden afgeleid dat verweerder beoordelingsvrijheid toekomt bij de beantwoording van de vraag of sprake is van ernstige vrees voor het ontstaan van verstoring van de openbare orde. De rechter kan dit oordeel van verweerder slechts terughoudend toetsen. Hij dient te beoordelen of verweerder op het moment dat hij het bevel gaf – 29 januari 2014 – in redelijkheid tot het oordeel kon komen dat sprake was van ernstige vrees voor het ontstaan van verstoring van de openbare orde.
- 3.5. Het bovenstaande houdt in dat in de eerste plaats sprake moet zijn van een urgente situatie waarin onmiddellijk ingrijpen is vereist. Daarnaast gevraagd ter zitting heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank niet kunnen onderbouwen waar die onmiddellijkheid, gegeven het feit dat Diesel thans in beslag is genomen en in een speciale opslag voor agressieve honden verblijft, voor verweerder in is gelegen. Verweerder heeft verwezen naar de gevoelens van onveiligheid in de buurt, maar die verwijzing gaat voorbij aan het feit dat Diesel op dit moment al geruime tijd niet meer in die buurt verblijft. Verweerder heeft voorts betoogd dat hij geen ander middel heeft om deze situatie op te lossen en dat het alternatief is dat de hond eeuwig in 'tbs' dient te worden gehouden, hetgeen volgens verweerder niet werkbaar is. Hoewel er aangifte is gedaan door de slachtoffers van de bijtincidenten, acht het Openbaar Ministerie voor zichzelf geen rol weggelegd omdat deze bestuursrechtelijke procedure thans loopt, aldus verweerder. Dat zijn echter naar het oordeel van de rechtbank geen redenen om over te gaan tot het aanwenden van de lichte bevelsbevoegdheid, waarbij zoals gezegd voorop dient te staan dat het moet gaan om een onmiddellijkheidssituatie. Alleen al het gegeven dat verweerder eiser een maand de tijd heeft geboden om Diesel elders onder te brengen vooraleer zou worden overgegaan tot het laten euthanaseren van Diesel, leidt tot de conclusie dat van zo'n situatie geen sprake was. Het gunnen van zo'n terme de grâce verdraagt zich naar zijn aard niet met het aanwenden van de lichte bevelsbevoegdheid.
- 3.6. Uit het voorgaande volgt dat verweerder niet in redelijkheid tot het oordeel kon komen dat sprake was van ernstige vrees voor het ontstaan van verstoring van de openbare orde. Dat betekent dat verweerder niet bevoegd was tot toepassing van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. Gelet hierop behoeft niet meer te worden onderzocht of verweerder met een

minder verstrekken maatregel dan het laten euthanaseren van Diesel kon volstaan (subsidiariteitsbeginsel).

4. De conclusie moet luiden dat geen aanleiding bestaat de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand te laten. Verweerder heeft het primaire besluit bij het bestreden besluit ten onrechte niet herroepen. De rechtbank ziet daarom aanleiding met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien door het primaire besluit te herroepen en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

5. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiser gemaakte proceskosten. De genoemde kosten zijn met inachtneming van het Besluit proceskosten bestuursrecht en de daarbij behorende bijlage begroot op in totaal € 1.948,00 voor kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, bestaande uit € 974,00 voor proceskosten in bezwaar (1 punt voor het indienen van een bezwaarschrift, 1 punt voor het verschijnen ter hoorzitting, met een waarde per punt van € 487,00 en wegingsfactor 1) en € 974,00 voor proceskosten in beroep (1 punt voor het indienen van een (aanvullend) beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 487,00 en wegingsfactor 1). Tevens zal de rechtbank bepalen dat verweerder het griffierecht aan eiser vergoedt.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- herroept het primaire besluit van 29 januari 2014;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- veroordeelt verweerder in de door eiser gemaakte proceskosten, vastgesteld op € 1.948,00;
- bepaalt dat verweerder het griffierecht ad € 165,00 aan eiser dient te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.M.H. Rijken-Lie, voorzitter, en mr. H.M.H. de Koning en mr. M. van den Brink, leden, in aanwezigheid van mr. A.E. van Langen-Wouda, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 23 oktober 2014.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.