

# Wat is openbare orde?

## Bevoegdheden van burgemeester niet onbegrensd

‘Graag geef ik toe, dat maatschappelijke rust een groot goed is. Toch wil ik mijn ogen niet sluiten voor het feit dat de dictatuur zich overal van een volk heeft kunnen meester maken onder het mom van handhaving van de openbare orde. Hieruit volgt natuurlijk geenszins, dat men maatschappelijke vrede gering moet schatten. Rust is echter niet het hoogste ideaal.’ (Alexis de Tocqueville, in: *Democratie: wezen en oorsprong. Over democratie in Amerika. Het ancien regime en de revolutie*, ingeleid door A.A.M. Kinneging, Kampen, 2004, p. 170.)

Jan Brouwer<sup>1</sup>

In deze bijdrage staat de vraag centraal wat nu eigenlijk de inhoud en betekenis is van het begrip openbare orde in Hoofdstuk XI van de Gemeentewet, waarin tal van openbare-ordebevoegdheden voor de burgemeester zijn neergelegd. In de literatuur circuleren sterk uiteenlopende opvattingen. Zelfs de elementaire vraag of het openbare-ordebegrip zich beperkt tot rechtsregels, wordt verschillend beantwoord. Voor rechters lijkt het openbare-orderecht glad ijs; zelden worden burgemeesters door hen in het ongelijk gesteld en veel verder dan een belangenafweging komt men vaak niet. Een andere belangrijke vraag die hier wordt behandeld is daarom: **waardoor worden de grenzen gevormd bij de toepassing van openbare-ordebevoegdheden?**

### 1. Inleiding

Wat is inhoud en betekenis van het begrip openbare orde in Hoofdstuk XI van de Gemeentewet met hierin tal van openbare-ordebevoegdheden voor de burgemeester? Dat is de vraag die in deze bijdrage centraal staat. Volgens de regering is de inhoud van het begrip identiek aan dat in de Politiewet,<sup>2</sup> en is het zelfs inwisselbaar met het openbare-ordebegrip in verordeningen.<sup>3</sup> Vooralsnog gaan ook wij hiervan uit.<sup>4</sup>

Wat openbare orde is en wat een verstoring ervan betekent, houdt de rechtswetenschap al eeuwenlang bezig. Niemand kent er de precieze lading van. Reeds in de ‘Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen’ van 1789 werd de wens uitgesproken om de inhoud ervan in wetgeving vast te leggen.<sup>5</sup> Artikel 10 van de Déclaration spreekt van ‘l’ordre public établi par la loi’. Als we echter in een recente uitspraak van onze hoogste bestuursrechter lezen dat de verstoring van de openbare orde gelegen is in ernstige maatschappelijke onrust, dan lijkt dit ideaal in ons rechtsstelsel verre van verwezenlijkt.<sup>6</sup>

In de literatuur circuleren sterk uiteenlopende opvattingen.<sup>7</sup> Zelfs een elementaire vraag als: beperkt het openbare-ordebegrip zich tot rechtsregels, wordt verschillend beantwoord.<sup>8</sup> Indien openbare orde mede ethische nor-

men omvat, dan heeft dit nogal wat consequenties. Niet alleen voor de omvang van de handhavingstaak van de politie onder leiding van de burgemeester, maar ook voor de burgemeester zelf. Een aantal van zijn bevoegdheden zijn rechtstreeks gekoppeld aan de toepassingsvoorwaarde verstoring van de openbare orde, dan wel ernstige vrees hiervoor.

Het zou de aantrekkingskracht van de openbare-ordebevoegdheden die de burgemeesters het recht geven om ordemaatregelen te nemen verder vergroten. De toepassing daarvan is zo verleidelijk, omdat een burgemeester – anders dan in het geval van een herstelsanctie – zelf de inhoud van een ordemaatregel mag bedenken. Hem komt een ongekennde beleidsvrijheid toe. Niet voor niets komen we in de rechtspraktijk uiterst creatieve als ook vergaande ordemaatregelen tegen.<sup>9</sup>

Zelden wordt een burgemeester evenwel door rechters in het ongelijk gesteld. Het openbare-orderecht lijkt voor hen glad ijs. Regelmatig komt men niet verder dan een belangenafweging. Ten onrechte, zal ik proberen aan te tonen. Een tweede onderzoeksvraag is daarom: **waarvoor worden de grenzen gevormd bij de toepassing van openbare-ordebevoegdheden?**

## 2. Handhaving openbare orde

Het openingsartikel van Hoofdstuk XI Gemeentewet is 172 Gemeentewet: 'De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde'. Gedoeld wordt hier op slechts een beperkte verantwoordelijkheid.<sup>10</sup> Het betreft de onmiddellijke handhaving van de openbare orde, zoals artikel 5:23 Algemene wet bestuursrecht die aanduidt.<sup>11</sup>

Zij bestaat uit twee componenten. Ten eerste de dagelijkse handhaving van de openbare orde door de politie door middel van feitelijk optreden onder het gezag van de burgemeester.<sup>12</sup> En ten tweede de ordemaatregelen die de burgemeester neemt om de feitelijke handhaving door de politie – indien noodzakelijk – te ondersteunen en te faciliteren. Hiertoe zijn hem bevelsbevoegdheden toegekend in de artikel 172, 174, 175, een aanwijzingsbevoegdheid in artikel 174b en een noodverordeningsbevoegdheid in artikel 176 Gemeentewet.<sup>13</sup>

De burgemeester handhaaft de openbare orde ook nog anderszins: door middel van herstelsanctiebevoegdheden.<sup>14</sup> Bij de toepassing van die bevoegdheden komt de burgemeester geen beleidsvrijheid toe, de sanctie staat expliciet in de wet. Bovendien is deze wijze van handhaving – anders dan de onmiddellijke handhaving van de openbare orde – volledig schatplichtig aan de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 172a Gemeentewet – onderdeel van de Voet-

balwet – is daar een voorbeeld van.<sup>15</sup> Op grond van die bepaling kan de burgemeester een gebiedsverbod, objectverbod, meldplicht of groepsverbod opleggen.<sup>16</sup> Een van de toepassingsvoorwaarden is dat de openbare orde eenmalig ernstig of herhaaldelijk niet-ernstig is verstoord.<sup>17</sup> Dit maakt het interessant om ook op zoek te gaan naar het antwoord op de vraag wanneer sprake is van een gewone en wanneer van een ernstige verstering van de openbare orde.

## 3. Openbare orde volgens wetgever

De wetgever gaat ervan uit dat strafbaar gedrag een dominant onderdeel vormt van het openbare-ordebegrip. Dat blijkt onder meer uit artikel 172a lid 3 Gemeentewet. De officier van justitie is krachtens artikel 509hh Sv bevoegd de verdachte vooruitlopend op een rechterlijke veroordeling een gedragsaanwijzing te geven. Hij zal hiertoe overgaan wanneer de verdachte niet in voorlopige hechtenis is genomen. Legt de officier aan de verdachte een gebiedsverbod op, dan kan de burgemeester dit niet nog eens doen voor hetzelfde gebied. De wetgever gaat er met andere woorden vanuit dat het openbare-ordebegrip van de burgemeester in artikel 172a Gemeentewet ten minste het openbare-ordebegrip van de officier van justitie dekt. Anders zou een dergelijke conflictregel immers zinloos zijn.

### Auteur

1. Prof. mr. dr. J.G. Brouwer is hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen.

### Noten

2. Kamerstukken II 1989/90, 19403, 16.
3. Kamerstukken I 2009/10, 31467 E, p. 5. Idem ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, JB 2014/245, m.nt. R.J.B. Schutgens (Zwarte Piet).
4. De vraag of dit altijd het geval is, laat ik hier rusten; zie noot J.G. Brouwer en A.E. Schilder onder ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, AB 2015/55.
5. Zie met name art. 4, 8, 10 'Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen' van 1789.
6. ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3689, AB 2016/73, m.nt. J.G. Brouwer.
7. M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging. Openbare-ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid* (diss. Utrecht), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 18, spreekt van 'de orde en rust in het openbare leven'.
8. H.P.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orde-recht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 8. A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga m.m.v. J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 421 beperken de lading van het begrip tot rechtsregels. Anderen lijken dat niet te doen: B.M.J. van der Meulen, *Ordehandha-*

- ving: actoren, instrumenten en waarborgen. Een studie naar recht en regelgeving betreffende bevoegdheden tot en garanties bij de handhaving van de openbare orde in de rechtsstaat Nederland (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 1993, p. 33-36; evenmin S.A.J. Munneke, 'Grondslag en reikwijdte van openbare-ordebevoegdheden' in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder (red.), *Hoofdstukken openbare-orde-recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 14.
9. Zie bijv. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Haatpredikers, openbare orde en censuur', *NJB* 2016/556, afl. 11, p. 749-751. Zie ook J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Een ontlaarde bevoegdheid: Het lichte bevel van artikel 172 lid 3 Gemeentewet', *Gst.* 2015/59, p. 310-317; ook Rb. 's-Hertogenbosch 7 augustus 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BN3313, AB 2010/304, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.
  10. Rechters leggen de bepaling vaak te ruim uit; zie bijv. Rb. Midden-Nederland (vzr.) 19 december 2014, AB 2015/88, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder; in de bodemprocedure werd geoordeeld dat B&W wel bevoegd zijn een vuurwerkvrij gebied aan te wijzen: 19 november 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:8179.
  11. J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orde-recht',

- in: E. R. Muller & J. de Vries (Red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester* (Handboeken Veiligheid), Deventer: Kluwer 2014, p. 163-191.
12. Art. 11 Politiewet: 'Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester.'
  13. Met uitzondering van art. 174 Gemw komt in al deze bepalingen het begrip openbare orde voor; de bevelsbevoegdheid in art. 174 lid 2 is gekoppeld aan de criteria de bescherming van de veiligheid of de gezondheid (zie bijv. Rb. Midden-Nederland 11 december 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:9448).
  14. Ze staan in art. 172a, 172b, 174a, 176a Gemw.
  15. Formeel de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Hiervan maakt ook deel uit art. 172b Gemw (de bevoegdheid voor de burgemeester om een 'avondklok' op te leggen aan kinderen jonger dan twaalf jaar – zogenaamde twaalfminners), als ook art. 509hh Sv met hierin een bevoegdheid voor de officier van justitie om gedragsmaatregelen op te leggen, en ten slotte art. 141a Sr dat strafbaar stelt het gelegenheid verschaffen tot het plegen van geweld. Zie over de wetsystematische bezwaren van art. 141 Sr: B.F. Keulen, 'Over voetbal, voorbereiding en samenspanning', *NJB* 2009, afl. 29,

- p. 1897-1901. Zie ook: J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'De Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast', *TvCR* 2011, p. 196-201 en A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, 'Bestrijding van voetbalvandalisme via het privaatrecht', in: *Van een andere orde, Over private ordehandhaving*, Den Haag, 2014, p. 81-124. Oorspronkelijke wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast) (*Stb.* 2010, 325).
16. De wet van 2010 functioneerde niet naar behoren: zie hierover Inspectie Veiligheid en Justitie, *Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, Toepassing in de praktijk 2012*, Den Haag, 2012, J-14412, p. 11, 51; en ook H.B. Winter, A. Sibma, N. Struiksma & N.O.M. Woestenburg, 'Over het functioneren van de Voetbalwet en het vervolg op de evaluatie', *Gst.* 2013/7387.
  17. *Kamerstukken II* 2014/15, 33882, 3, Wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast.

Bij de voorbereiding van dit onderdeel van de Voetbalwet in 2010 werd met name door het College van procureurs-generaal aangedrongen op het omschrijven van het begrip. Een onderdeel van deze wet – artikel 509hh Sv – voorziet de officier van justitie namelijk van de bevoegdheid om een gedragsaanwijzing op te leggen in geval van een verdenking van een strafbaar feit waardoor de openbare orde *ernstig* is verstoord.<sup>18</sup>

Het College vroeg zich onder meer af of de officier van justitie alleen bij verdenking van een strafbaar feit uit Titel V van het Tweede Boek 'Misdrijven tegen de openbare orde' een gedragsaanwijzing zou kunnen opleggen.<sup>19</sup> Een duidelijk antwoord kreeg het College niet. Wel ging de regering in op wat een verstoring van de openbare orde is.

Volgens haar gaat het vaak om strafbare feiten, variërend van overtreding van voorschriften uit de APV tot misdrijven zoals de vernieling van auto's of bushokjes.<sup>20</sup> De openbare orde wordt echter niet uitsluitend ingekleurd door strafrechtelijke regels: 'Ook gedragingen die op zichzelf niet als strafbaar feit zijn gekwalificeerd, kunnen onder omstandigheden worden aangemerkt als ordeverstoring gedragingen. Intimiderend groepsgedrag in de vorm van joelen, najouwen of bespugen van voorbijgangers is hiervan een voorbeeld.'<sup>21</sup>

Het is een – wat mij betreft – rechtens juist standpunt. De voorbeelden zijn echter ongelukkig gekozen, want wie het Wetboek van Strafrecht er op naslaat, vindt dat het joelen, najouwen of bespugen en intimideren van voorbijgangers stuk voor stuk strafbare gedragingen zijn.<sup>22</sup>

Hoe dan ook, het openbare-ordebegrip dekt volgens de regering in 2010 niet uitsluitend strafbepalingen.<sup>23</sup> Maar van een zo ruime definitie als in de aanloop naar de nieuwe Gemeentewet 1993 lijkt echter geen sprake meer. Toen omschreef zij de openbare orde nog als: 'Het totaal van ongeschreven regels, waarvan de naleving volgens de steeds heersende sociale en ethische opinie als de absoluut noodzakelijke voorwaarde van een geordend menselijk samenleven binnen een bepaald gebied wordt gezien.'<sup>24</sup>

Het betrof een rechtstreekse vertaling van de omschrijving van het begrip 'öffentliche Ordnung' door het Duitse Bundesverfassungsgericht in het *Brokdorf*-arrest. Ons openbare-ordebegrip is echter niet het equivalent van 'öffentliche Ordnung', maar van wat onze Oosterburen aanduiden als 'öffentliche Sicherheit'. De 'öffentliche Sicherheit' loopt met name gevaar bij strafbare maar niet uitsluitend strafbare gedragingen, aldus het Bundesverfassungsgericht. 'Öffentliche Ordnung' betreft 'den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen, wobei in der Regel eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angenommen wird, wenn eine strafbare Verletzung dieser Schutzgüter droht.'<sup>25</sup>

Het verschil tussen beide begrippen wordt treffend verwoord door Gusy & Nitz: 'Juristen unterscheiden zwischen öffentlicher Sicherheit und Ordnung anhand des Kriteriums der rechtlichen Normierung des zu schützenden Interesses. Dem Begriff der öffentlichen Sicherheit unterfallen allen in Rechtsnormen anerkannten Interessen, dem Begriff der öffentlichen Ordnung diejenigen Interessen, die nicht durch Rechtsnormen, sondern allein durch Sozialnormen geschützt werden.'<sup>26</sup>





## Er is geen enkele reden om te veronderstellen dat de andere categorieën van onrechtmatige gedragingen geen verstoring van de openbare orde opleveren

Mocht de regering in 2010 bewust afstand hebben genomen van de eerder uit het Duits vertaalde definitie van het begrip openbare orde, dan zou dit volkomen terecht zijn. Het is volgens artikel 3 Politiewet de taak van de politie om onder leiding van haar eenhoofdig gezag – de burgemeester – de *rechtsorde* te handhaven. Hieronder vallen evident geen andere normen dan rechtsregels.<sup>27</sup>

### 4. Openbare-orde dekt niet uitsluitend strafbepalingen

Het begrip openbare orde dekt niet uitsluitend strafformen. Er zijn andere rechtsnormen die hiervan deel uitmaken. Een strafbare handeling is in civielrechtelijk perspectief niets anders dan een onrechtmatige daad. Preciezer uitgedrukt: een handelen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht. Er is geen enkele reden om te veronderstellen dat de andere categorieën van onrechtmatige gedra-

18. Advies van 6 februari 2007, kenmerk PaG/BJZ 11351, p. 10-11.

19. In de MvT bij het opschrift van Titel V van boek II Sr wordt de openbare orde omschreven als het maatschappelijk leven en de natuurlijke orde der maatschappij (H.J. Schmidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht: volledige verzameling van regeeringsontwerpen, gewisselde stukken, gevoerde beraadslagingen*, 1891, Deel I, p. 65).

20. *Kamerstukken II* 2013/14, 33882, 6, Nota n.a.v. Verslag, p. 15.

21. *Kamerstukken I* 2009/10, 31467 E, p. 5-6.

22. Relevante strafbepalingen in dit verband zijn art. 424 Sr (straatschenderij), art. 266 Sr (belediging), art. 426bis Sr (opdringen of hinderlijk volgen) en bedreiging (art. 284 Sr).

23. M.A.D.W. de Jong is van mening dat dit slechts anders kan zijn in noodsituaties in de zin van art. 175 en 176 Gemw (zie haar: *Orde in beweging. Openbare-ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid* (diss. Utrecht), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 38-39). Volgens L.J.J. Rogier is het teveel gevraagd van de regelgevers om, gelet op de plaatselijke omstandigheden, voor alle denkbare en voorzienbare gevallen delictomschrijvingen op te stellen (zie zijn

noot onder: HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104 in:, *Gst.* 2007/7281).

24. *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, 3, p. 8.

25. BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985/2398 (*Brokdorf*): 'Unter "öffentlicher Ordnung" wird die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln verstanden, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerläßliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird.'

26. C. Gusy & G. Nitz, 'Öffentliche Sicherheit durch öffentliche oder private Sicherung', in: H. Hoebink, *Fokus Europa: Öffentliche Ordnung und innere Sicherheit als Spiegel politischer Kultur in Deutschland und in den Niederlanden nach 1945. Fokus Europa: Openbare orde, veiligheid en normhandhaving als spiegel van de politieke cultuur in Duitsland en in Nederland na 1945*, Münster: Waxmann 2001, p. 24.

27. A.J. Wierenga, 'Bestuur en openbare orde. Over openbare orde, de bevoegdheidsverdeling bij de handhaving daarvan en ordebevelen onder de Algemene wet bestuursrecht' in: *Openbare-orde recht in ontwikkeling* (Preadviezen Jonge VAR), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016.

gingen – een handelen of nalaten dat inbreuk maakt op andermans subjectieve recht of in strijd is met een maatschappelijke zorgvuldigheidnorm – geen verstoring van de openbare orde opleveren.

Te meer daar er veelal sprake is van samenval. Vernieling zoals strafbaar gesteld in artikel 350 Sr is bijvoorbeeld een handelen in strijd met een wettelijke plicht, maar maakt ook inbreuk op het eigendomsrecht van een ander en is bovendien maatschappelijk onzorgvuldig. Relevante zorgvuldigheidnormen zijn bij uitstek onrechtmatige hinder en onrechtmatige gevaarstelling.

Een voorbeeld van onrechtmatige hinder die geen strafwaardig gedrag oplevert is de situatie waarin een Outlaw Motorcycle Club met regelmaat onafgebroken rondjes met hun zware motoren rijdt door een woonwijk met geen andere doel dan een uitgetreden lid dwars te zitten. Het gedrag heeft een verstoringseffect in een doorgaans rustige wijk, zeker als dit 's avonds plaatsvindt. Zolang de verkeersregels in acht worden genomen en de nachtrust niet wordt verstoord,<sup>28</sup> is het geen strafbaar gedrag. Het is echter wel een schending van de maatschappelijke zorgvuldigheidnorm hinder en derhalve een verstoring van de openbare orde.<sup>29</sup>

### 5. Rechter over openbare orde

Rechters spreken zich in verschillende rechtsgebieden uit over het openbare-ordebegrip in gemeenterechtelijk perspectief. De strafkamer van de Hoge Raad moest zich in het verleden een aantal keren buigen over het begrip 'openbare orde' als bestanddeel van een delictomschrijving in de verordening: 'Het is verboden de openbare orde te verstoren.'<sup>30</sup>

In een zaak van 1966 is het de vraag of iemand de openbare orde verstoort als hij op het moment dat prinses Beatrix en prins Claus von Amsberg in een rondvaartboot op de Herengracht voorbij varen een lap met de tekst 'Republiek' erop uit zijn raam hangt. De Hoge Raad hanteert in deze zaak de omschrijving van de openbare orde van advocaat-generaal s'Jacob: 'de normale gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats en onder de gegeven omstandigheden.'<sup>31</sup>

In 2007 gaat de Hoge Raad uit van dezelfde omschrijving. Nu staan twee personen terecht omdat zij over dranghekken van de Amerikaanse ambassade in Den Haag zijn geklommen om hun ongenoegen te demonstreren met de Amerikaanse politiek in het Midden-Oosten. Voor strafwaardig gedrag is het noodzakelijk dat het om 'een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte' gaat.<sup>32</sup> De eis van een verstoring van enige betekenis valt goed te begrijpen. Anders zou elke regel die de normale gang van het maatschappelijk leven op een zekere plaats bepaalt, door de verordening worden geconverteerd in een strafvoorschrift.

De Hoge Raad liet in deze zaak overigens duidelijk doorschemeren dat de twee activisten zich schuldig maakten aan een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken. Dat is ook niet verwonderlijk, zij overtraden ten minste twee strafbepalingen. Ten eerste artikel 11 Wet openbare manifestaties: het demonstreren zonder voorafgaande kennisgeving aan de burgemeester. Ten tweede, het opzettelijk negeren van het in de geplaatste

hekken besloten liggende verbod zich te begeven op grond waarvan de toegang hem op blijkbaar wijze is ontzegd als strafbaar gesteld in artikel 461 Sr.<sup>33</sup>

In de Gemeentewet is het begrip verstoring van de openbare orde geen bestanddeel van een delictomschrijving, maar een voorwaarde die een bevoegdheid van de burgemeester ontsluit. Voor de Afdeling Bestuursrecht-spraak is overtreding van strafnormen voldoende om een verstoring van de openbare orde in de zin van artikel 172a Gemeentewet aan te nemen. In een uitspraak van 5 februari 2014 overweegt zij dat op grond van sfeerbeelden en mutatiereportages van de politie is 'aannemelijk' geworden dat betrokkene opruiend gedrag heeft vertoond en meerdere politieagenten heeft beledigd. Daarmee is volgens de Afdeling voldaan aan het wettelijk criterium van verstoring van de openbare orde.<sup>34</sup> In beide gevallen gaat het om strafbare feiten. Opruiing wordt strafbaar gesteld in artikel 131 Sr en belediging in artikel 266 en 267 Sr.

## De Afdeling is weinig consistent in haar opvattingen over verstoring van de openbare orde

De eerlijkheid gebiedt echter te zeggen dat de Afdeling weinig consistent is in haar opvattingen over verstoring van de openbare orde. In een recente uitspraak overweegt zij bijvoorbeeld dat de verstoring van de openbare orde die leidde tot de inbeslagname van een agressieve hond, gelegen is in de ernstige maatschappelijke onrust in de woonomgeving van de hond.<sup>35</sup> Als zij zou hebben overwogen dat er een maatschappelijke zorgvuldigheidnorm was geschonden – onrechtmatige gevaarstelling – zou dit wel correct zijn geweest. Hierop kom ik terug in de volgende paragraaf.

De bestuursrechter spreekt zich ook regelmatig uit over het begrip openbare orde in verordeningen als toepassingsvoorwaarde van een bevoegdheid. Recentelijk deed de Rechtbank Rotterdam dit. Zoals zo vaak, is de rechter in deze zaak van mening dat de strafbare gedraging – het samen met anderen stelselmatig overtreden van een aan hem opgelegd privaatrechtelijke stadionverbod – pas een verstoring van de openbare orde oplevert als het wangedrag gepaard gaat met een fysiek effect op het ordelijk verloop van het openbare leven.<sup>36</sup> Nu zodanig effect ontbrak, was de burgemeester niet bevoegd om een stadionomgevingsverbod met een last onder dwangsom op te leggen.<sup>37</sup>

Deze effecttheorie is terug te voeren op Van der Meulen. Hij stelt dat het juridisch relevante aangrijppingspunt voor ordehandhaving door de burgemeester niet de oorzaak van de ordeverstoring is – de handeling die de ordeverstoring veroorzaakt – maar het effect op het openbare leven.<sup>38</sup> Of hem daarmee voor ogen stond wat de Rotterdamse rechtbank overweegt, waag ik te betwijfelen. Tegen

# In het spoedeisende karakter van de situatie schuilt de kortdurende rechtvaardiging voor de weinig democratisch tot stand gebrachte ordemaatregel

die uitleg heb ik in ieder geval een drietal bezwaren.

Ten eerste, in de wet – met name in het Wetboek van Strafrecht en andere strafvoorschriften – is helder vastgelegd wat openbare orde inhoudt. Aan de overtreding van tal van strafvoorschriften ligt een verondersteld fysiek effect van hinder of gevaar ten grondslag. Overtreding van een zodanige strafnorm betekent per definitie een verstoring van de rechtsorde waarvan de openbare orde blijkens de Politiewet deel uitmaakt.<sup>39</sup>

Huisvredebreuk zoals gepleegd door de Feyenoord fan wordt strafbaar gesteld in artikel 138 Sr in Titel V van het Wetboek van Strafrecht met als opschrift: 'Misdrijven tegen de openbare orde'. In diezelfde titel wordt ook openlijke geweldpleging in artikel 141 Sr strafbaar gesteld. Zou de hooligan zich hieraan schuldig hebben gemaakt, dan zou de rechter ongetwijfeld een verstoring van de openbare orde hebben aangenomen. In de rechtsnorm huisvredebreuk ligt echter evenzeer een verstoring effect – hinder of gevaar – opgesloten. De persoon bevindt zich ergens waar dit niet mag. Dat kan een woning zijn, maar ook een stadion. Een politieagent of een burgemeester hoeft zich niet te buigen over de vraag of er voldoende fysiek effect is. Die afweging heeft de wetgever al gemaakt.<sup>40</sup>

Een tweede bezwaar van de genoemde uitleg van de effecttheorie is dat de handhaving van de openbare orde door de politie hierdoor ernstig zou worden gefrustreerd. De politie handelend onder verantwoordelijkheid van de burgemeester is de belangrijkste handhaver van de openbare orde. De politie moet vanzelfsprekend de openbare orde kunnen handhaven ook zonder dat zij de afweging

hoeft te maken of er in een geval van een dreigend strafbaar feit voldoende fysiek effect optreedt. In artikel 172 lid 2 Gemeentewet: '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.', lezen we ook niets over fysiek effect.<sup>41</sup>

Een derde bezwaar tegen de uitleg van de effecttheorie door de Rechtbank Rotterdam is meer een vraag: wie moet dat fysieke effect aan de hand van welke maatstaven vaststellen? En hoe sterk moet dat effect zijn om te kunnen concluderen dat er sprake is van een verstoring van de openbare orde? Het hoeft geen betoog dat een benadering als deze haaks staat op het ideaal van de Déclaration.

## 6. Beperkingen aan toepassing van openbare-ordebevoegdheden

Openbare orde in Hoofdstuk XI Gemeentewet is het resultaat van de naleving van concrete gedragsregels van wet- en regelgevers. Van een verstoring van de openbare orde is sprake indien een rechtsregel wordt geschonden door onrechtmatig gedrag. Vanzelfsprekend betekent dit niet dat politie en/of burgemeester bij elk onrechtmatig gedrag bevoegd zijn om in te grijpen. Er gelden een drietal impliciete beperkingen voor de taak en bevoegdheid om de openbare orde te handhaven.

Een eerste bevoegdheidsafbakening vloeit voort uit het specialiteitsbeginsel dat samen met het verbod van willekeur en in het verlengde van het legaliteitsbeginsel de kern vormt van de begrenzing van de bestuurlijke

28. Art. 431 Sr: Met geldboete van de eerste categorie wordt gestraft hij die rumoer of burengerucht verwekt waardoor de nachtrust kan worden verstoord.

29. Zie noot van J.G. Brouwer & A.E. Schilder bij HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, AB 2007/131 en J.G. Brouwer & S.M. Wolfert, 'Openbare orde verstoringe twaalfminners', *Ars Aequi* 2011/4, p. 270; zie ook L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 248.

30. De Hoge Raad heeft zich in het verleden vaker uitgesproken over het begrip 'openbare orde' in het opschrift van Titel V van het Wetboek van Strafrecht Misdrijven tegen de Openbare Orde dat als 'bestanddeel' wordt ingelezen in art. 141 Sr (openlijke geweldpleging); zie bijv. HR 12 april

1897, W. 69555; 2 maart 1908, W. 8674; 30 december 1912, W. 9440; 15 maart 1915, W. 9798; 22 december 1919, W. 10515; 13 juni 1944, *NJ* 1944/5, 578; zie ook HR 30 oktober 1973, *NJ* 1974/388.

31. HR 29 november 1966, *NJ* 1967/58, m.nt. v. E, p. 2-3.

32. HR 30 januari 2007, *Gst.* 2007/117, m.nt. L.J.J. Rogier; AB 2008/131, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.

33. Vergelijk HR 22 mei 1933, W 12616; HR 22 mei 1923, W 11088 en HR 30 september 1975, *NJ* 1976/130. Waarom de officier van justitie de overtreding van deze specifiekere gedragsnormen niet aan de vervolging ten grondslag legde, blijft onopgehelderd.

34. ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:325, AB 2014/358, m.nt. J.G. Brouwer.

35. ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3689, AB 2016/73,

m.nt. J.G. Brouwer.

36. Dat was overigens ook de impliciete eis van het hof in de strafzaak tegen de demonstranten die over de hekken bij de Amerikaanse ambassade klommen.

37. Rb. Rotterdam 11 november 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:9161.

38. B.M.J. van der Meulen, *Ordehandhaving: actoren, instrumenten en waarborgen. Een studie naar recht en regelgeving betreffende bevoegdheden tot en garanties bij de handhaving van de openbare orde in de rechtsstaat Nederland* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 1993, p. 35-36.

39. Vergelijk AG Fokkens in zijn conclusie bij HR 26 februari 1991, *NJ* 1991/512: 'Ook een sitdown actie op een verkeersweg heeft derhalve een verstoring effect, ook al zou op dat moment geen verkeer aanwezig zijn. Een verkeersweg is nu eenmaal niet bestemd als zitplaats. Wie daarop toch gaat zitten, verstoort daarmee de objectief

bestaande orde die ter plaatse voor de openbare ruimte is geschapen, hoe rustig en beschaafd de sitdown actie verder ook moge worden uitgevoerd'; zie ook A-G Knigge bij HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, ECLI:NL:PHR:2007:AZ2104.

40. Zie ook noot J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Rotterdam 11 november 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:9161, AB 2016/68.

41. Dit betreft een bevoegdheid van de burgemeester in de sfeer van de onmiddellijke handhaving van de openbare orde. Die bevoegdheid kan niet worden ingezet tegen uitingsdelicten; zie hierover naar aanleiding van Rb. Oost-Brabant 23 december 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:7607, 'Haatpredikers, openbare orde en het censuurverbod', J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *NJB* 2016/556, afl. 11, p. 749-751.

belangenafweging. De politie is belast met de handhaving van de openbare orde onder leiding van de burgemeester. De kern van deze onmiddellijke handhaving wordt gevormd door feitelijk optreden – niet door besluiten. Het moet daarom gaan om onrechtmatig gedrag dat hinder of gevaar oplevert voor goed of lijf. Hieraan kan de politie door middel van fysiek ingrijpen dan wel de dreiging hiermee een einde maken. Weliswaar beschikt de politie op grond van artikel 3 Politiewet over een bevoegdheid een bevel te geven, maar die kan zij uitsluitend inzetten ter directe ondersteuning van de feitelijke handhaving van rechtsregels.<sup>42</sup>

De burgemeester mag met zijn bevels-, aanwijzings- en noodverordeningbevoegdheid – net als de politie – slechts optreden tegen een zich plotseling aandienende, concrete en actuele verstoring van de openbare orde.<sup>43</sup> Hij heeft echter – anders dan de politie – de bevoegdheid om nieuwe rechtsregels in een ordemaatregel te creëren, mits hij dit onverwijld en kortdurend doet. In het spoedeisende karakter van de situatie schuilt de kortdurende rechtvaardiging voor de weinig democratisch tot stand gebrachte ordemaatregel.<sup>44</sup>

Uit het specialiteitsbeginsel vloeit tevens voort dat indien het optreden van een gespecialiseerd bestuursorgaan is geïndiceerd, het niet aan de burgemeester is om in te grijpen. Tegen overtreding van bijvoorbeeld de Warenregelgeving tijdens een straatbraderie is het aan de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit om op te treden. Slechts zeer bijzondere omstandigheden kunnen dit anders maken, bijvoorbeeld als het gespecialiseerde bestuursorgaan zijn taak verwaarloost.<sup>45</sup>

Tot de meer gespecialiseerde bestuursorganen – waarvan er tientallen zijn – moet ook het college van burgemeester en wethouders gerekend worden, bijvoorbeeld wanneer het om het bestrijden van woonoverlast gaat op basis van de Woningwet.<sup>46</sup> Ook het OM is een gespecialiseerd bestuursorgaan in dit verband. Die relatie is echter te complex om in dit artikel uit de doeken te kunnen doen.

Een tweede bevoegdheidsafbakening vloeit voort uit de basisidee dat met het publiekrecht het algemeen belang wordt gediend en met het privaatrecht individuele belangen. Op grond hiervan is het niet aan de burgemeester om op treden tegen onrechtmatig gedrag tussen burgers onderling, indien hiermee niet uitdrukkelijk een gemeentehuishoudelijk belang is gemoeid. Een voorbeeld waarin dit wel het geval is, is de eerder beschreven situatie waarin een Outlaw Motorcycle Club de openbare orde verstoort door hinderlijk rondjes in een wijk te rijden in de avonduren.

Een goed voorbeeld vormt ook de hiervoor besproken Rotterdamse zaak van huisvredebreuk. Het betreft een privaatrechtelijk geschil tussen de KNVB/Feijenoord en de hooligan. De stelselmatige huisvredebreuk vond plaats op een voor-publiek-toegankelijke-plaats. De burgemeester ziet er krachtens artikel 174 lid 1 Gemeentewet op toe hoe de rechthebbende daar de openbare orde bewaakt. Als die daarin niet of onvoldoende slaagt, is er sprake van een gemeentehuishoudelijk belang en kan de burgemeester de handhaving van de openbare orde zelf ter hand te nemen.<sup>47</sup>

Een derde bevoegdheidsafbakening vloeit voort uit

de grondwettelijke beperkingensystematiek. De politie is in het kader van de handhaving van de openbare orde uitsluitend bevoegd om op te treden tegen verstoringen van de openbare orde in de publieke ruimte, dat is de optelsom van de openbare en de voor-publiek-toegankelijke plaatsen. De algemene bepalingen in de Politiewet vormen geen grondslag voor openbare-orderechtelijk optreden in woningen. Voor de burgemeester geldt deze beperking bij het nemen van ordemaatregelen op basis van de Gemeentewet evenzeer.<sup>48</sup> Dat laatste ligt ook voor de hand, het doel van een ordemaatregel is het ondersteunen en faciliteren van de politie bij de handhaving van de openbare orde.<sup>49</sup>

Een ordemaatregel kan in beginsel geen grondwettelijk beschermd grondrecht als het huisrecht of de vrijheid van meningsuiting beperken. Hiervoor is een speciale wet nodig waarin zodanig ingrijpen is voorzien en afgebakend. Aan die eis voldoen de bepalingen in de Gemeentewet met hierin algemene bevoegdheden tot het nemen van een ordemaatregel niet.

Aan die eis voldoet echter wel het op een herstelsanctiebevoegdheid gelijkende sluitingsinstrument in artikel 174a Gemeentewet. Op basis hiervan mag de burgemeester tegen een verstoring van de openbare orde in de grondrechtelijk beschermde woning optreden. Hij heeft hiertoe de vereiste expliciete bevoegdheid van de wetgever gekregen.<sup>50</sup>

## 7. Gewone en ernstige verstoring van de openbare orde

Artikel 172a Gemeentewet bevat een aantal herstelsanctiebevoegdheden waarvan de toepassing afhangt van de vraag of de orde is verstoord dan wel ernstig is verstoord. Bij een ernstige verstoring van de openbare orde volstaat een eenmalige verstoring, een niet-ernstige verstoring moet zich herhaaldelijk hebben voorgedaan. Zoals gezegd, hangt artikel 172a Gemeentewet nauw samen met artikel 509hh Sv. Het begrip openbare orde in die laatste bepaling dekt vanzelfsprekend uitsluitend strafbepalingen.

De wetgever ziet een misdrijf als een ernstiger aantasting van de rechtsorde dan een overtreding. Het ligt om die reden het meest voor de hand om bij het onderscheid tussen een gewone en een ernstige verstoring van de openbare orde aan te sluiten bij dit door de strafwetgever gemaakte verschil tussen misdrijf en overtreding.<sup>51</sup> zij het dat er in art. 509hh Sv ruimte is gecreëerd voor een andere afweging.<sup>52</sup>

Er is geen reden om het door de wetgever in het strafrecht algemeen gehanteerde onderscheid niet ook als uitgangspunt te hanteren voor de burgemeester. Die gedachte sluit ook aan bij een uitspraak uit het pre-Voetbalwet-tijdperk. De rechter was hierin van oordeel dat het bovenhands opzettelijk en met kracht gooien van een voorwerp in de richting van de supportersbussen, zonder dat vaststaat of dit voorwerp iets heeft geraakt, kan worden aangemerkt als een verstoring van de openbare orde, maar niet als een ernstige verstoring van de openbare orde. Daarvan zou volgens de rechter wel sprake kunnen zijn, indien die persoon deel uitmaakte van een groep van personen die zich schuldig maakte aan de ongeregelde heden. Dan zou er namelijk worden voldaan aan het bestanddeel 'in vereniging' van het misdrijf openlijke geweldpleging.<sup>53</sup>

Onrechtmatig gedrag is echter niet alleen in de strafwetten vastgelegd, maar ook in privaatrechtelijke normen. We moeten daarom een drietal categorieën onderscheiden: a. onrechtmatig gedrag in de civielrechtelijke zin, maar niet strafbaar; b. onrechtmatig, tevens strafbaar gedrag op het niveau van een overtreding en c. onrechtmatig, tevens strafbaar gedrag op het niveau van een misdrijf.

De eerste twee categorieën vallen binnen de gewone ordeverstoringen, de derde binnen de sfeer van de ernstige ordeverstoringen. Vanzelfsprekend geldt dat de zwaarte van het ene misdrijf niet gelijk is aan het andere. Het niet-opvolgen van een ambtelijk bevel gebaseerd op een uitdrukkelijke toegekende wettelijke bevoegdheid is bijvoorbeeld een minder zwaar misdrijf dan mishandeling of openlijke geweldpleging. Hiermee kan de burgemeester rekening houden bij het bepalen van de lengte van zijn maatregel.

## 8. Slotbeschouwing

Aan het einde van deze bijdrage kunnen we een tweetal belangrijke conclusies trekken. Ten eerste dat het begrip openbare orde in Hoofdstuk XI Gemeentewet – en daarmee ook in de politiewet – uitsluitend rechtsregels dekt. Ten tweede dat van een verstoring van de openbare orde sprake is bij elke onrechtmatige gedraging.

Bijna altijd vloeit een verstoring van de openbare orde voort uit een strafbaar gestelde gedraging. Derhalve ligt het voor de hand om van een ernstige verstoring van de openbare orde te spreken bij een onrechtmatige gedraging die de wetgever heeft gekwalificeerd als een misdrijf. Een niet-ernstige verstoring van de openbare orde vloeit voort uit gedrag dat de wetgever als overtreding heeft gekwalificeerd

alsmede uit niet-strafbaar gedrag dat onrechtmatige hinder en onrechtmatig gevaar veroorzaakt. Slechts zeer bijzondere omstandigheden kunnen aanleiding vormen om van deze categorisering af te wijken.

Een verstoring van de openbare orde betekent niet dat politie en/of burgemeester steeds bevoegd zijn om op te treden. Het specialiteitsbeginsel, de grondrechtelijke beperkingensystematiek en de eis dat met ingrijpen een gemeentehuishoudelijk belang is gemoeid, beperken in belangrijke mate de bevoegdheid van beide bestuursorga-

## Kijkend vanuit dit perspectief naar de rechtspraktijk van de laatste jaren, valt te constateren dat met name het specialiteitsbeginsel zwaar onder druk staat

nen om – eenzijdig<sup>54</sup> – op te treden.

Kijkend vanuit dit perspectief naar de rechtspraktijk van de laatste jaren, valt te constateren dat met name het specialiteitsbeginsel zwaar onder druk staat. Openbare-ordebevoegdheden die voor incidentele nood- en crisissituaties in het leven zijn geroepen, worden structureel ingezet voor belangen waarvoor de bevoegdheid niet is verleend.<sup>55</sup> Zelfs de Hoge Raad gaat hierin mee.<sup>56</sup> ●

42. Overtreding van een zodanig bevel levert sinds HR 29 januari 2008, AB 2008/147, m.nt. Brouwer en Schilder geen misdrijf meer op in de zin van artikel 184 Sr.

43. *Tekst en Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, 4<sup>e</sup> druk, E.R. Muller e.a.; zie de commentaren bij art. 172 Gemv van E.T. Brainich, L.J.J. Rogier & L.D. van Kleef-Ruigrok, bij art. 172b Gemv van L.J.J. Rogier & A.J. Wierenga en die bij art. 175, 176 Gemv van E.T. Brainich, J.G. Brouwer & A.J. Wierenga.

44. J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht', in: *Burgemeester, Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, E.R. Muller & J. de Vries (eds.) Kluwer, 2014, p. 163-191 (Handboeken Veiligheid).

45. ABRvS 26 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM5615, AB 2011/291, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.

46. M. Vols & J.P. Hof, 'Malafide pandeigenaars en de Woningwet', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2016/19, p. 108-120.

47. Rb. Rotterdam 11 november 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:9161, AB 2016, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.

48. Tenzij de wet hierop expliciet een uitzondering maakt zoals in art. 8 Wet openbare manifestaties; zie hierover B. Roorda, 'Wet openbare manifestaties', in: *Hoofdstukken Openbare-orderecht*, A.E.M. van den Berg e.a. (red.), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 179.

49. Een herstelsanctiebevoegdheid verleent de burgemeester soms wel de bevoegdheid om in te grijpen in woningen.

50. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer. Naar een balans tussen bescherming en beperking', *NTM/NJCM-Bulletin* 36/03, p. 307.

51. Uit de opmerking van de regering dat het aanwezig zijn in een groep die de sup-

porters van de tegenpartij verbaal vijandig bejegen, van een andere orde is dan het gooien van vuurwerk naar die supporters en het negeren van een bevel van de politie zich te verwijderen van een bepaalde plaats, niet op een lijn valt te stellen met het gooien van stenen naar de politie, valt geen criterium te herleiden (*Kamerstukken II* 2013/14, 33882, 6, p. 16).

52. Dat volgt uit de woorden in art. 509hh Sv: gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd.

53. Rb. Leeuwarden, 6 januari 20010, AB 2010/164, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

54. Politieoptreden vindt ook regelmatig plaats op basis van hulpverlening. Van een eenzijdig ingrijpen is dan geen sprake, zij het dat de grenzen van hulpverlening in de jurisprudentie flink zijn opgerekt (HR 22

januari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC0811; HR 25 oktober 2011, ECLI:NL:HR:2011:BS1729, NJ 2011/507; HR 22 november 2011, ECLI:NL:HR:2011:BT6402).

55. J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Een ontaarde bevoegdheid: Het lichte bevel van artikel 172 lid 3 Gemeentewet', *Gst.* 2015/59, p. 310-317; zie ook J.H.A. van der Grinten & A.E.M. van den Berg, 'Kroniek openbare-orderecht', *Gst.* 2015/118.

56. HR 10 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:1742, AB 2014/436, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder; zie ook de kritiek hierop: J.S. Nan & L.J.J. Rogier, 'Strafkamer Hoge Raad onduidelijk over verwijderingsbevel', *NJB* 2014/1725, afl. 33, p. 2297-2303 en J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Een besluitbevoegdheid is geen bevelsbevoegdheid', *NJB* 2014/2159, afl. 42, p. 2998-2999.