

Mr. dr. Caroline Raat

### **Uitspraak in het kort**

Soms wordt aan de bestuursrechter – vooral bij wijze van voorlopige voorziening – een onmogelijk oordeel gevraagd. In dat geval is het wijs om juridisch zuiver te besluiten, hoe onpopulair hij zich hiermee wellicht ook maakt. De voorzieningenrechter te 's-Hertogenbosch zag zich onlangs in zo'n situatie geplaatst. De burgemeester van Eindhoven legde aan een veroordeelde pedoseksueel een, niet in tijd beperkte, gebiedsontzegging voor het gehele grondgebied van de gemeente op, nadat hij te kennen heeft gegeven terug te willen keren naar deze stad. De grondslag voor de ontzegging werd gevonden in artikel 172, derde lid van de Gemeentewet. De betrokkene tekende bezwaar aan tegen dit besluit, en vroeg tegelijk om een voorlopige voorziening. De voorzieningenrechter honoreerde het verzoek in een lezenswaardige uitspraak, onder meer het volgende overwegende: "De enkele omstandigheid dat met recht kan worden gesteld dat (de vrees voor) het wederom plegen van eerdergenoemde strafbare feiten - vanuit strafrechtelijk oogpunt bezien - een ernstige inbreuk op de *rechtsorde* zal vormen, brengt niet met zich dat ook de *openbare orde* (...) in geding is." (curs. C.R.)

### **Noot**

Het valt tegenwoordig niet mee om burgemeester te zijn. Hij staat veelvuldig in de publieke belangstelling, en hij kan zelden iedereen tevreden houden. Dat de maatschappelijke druk op een burgemeester groot is om op de een of andere manier te verhinderen dat een veroordeelde pedoseksueel in zijn oude buurt terugkeert, is niet meer dan begrijpelijk. Dat hij daarom op zoek gaat in zijn – overigens steeds breder wordende – repertoire aan bevoegdheden om dit te bereiken, is ook logisch. Ondanks dat de burgemeester van Utrecht al had bedacht dat artikel 172, derde lid van de Gemeentewet (de bevelsbevoegdheid) hiertoe niet het aangewezen middel was, heeft de burgemeester van Eindhoven hier toch naar gegrepen. Wellicht was het voor hem ook gewoon een kwestie van uitproberen. Hij motiveerde zijn besluit met het argument dat verzoeker al is veroordeeld, weigert afspraken te maken met de reclassering (overigens slechts in afwachting van een uitspraak in cassatie hierover) en het feit dat verzoeker actief lid is van een vereniging van pedoseksuelen. De vrees van herhaling van het strafbare feit zou op zich al een zodanige dreigende verstoring van de openbare orde met zich mee brengen dat een gebiedsontzegging was gerechtvaardigd.

Artikel 2, eerste lid van het Vierde Protocol bij het EVRM luidt dat een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, binnen dat grondgebied het recht heeft zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen. Dit recht op bewegingsvrijheid, dat ook wordt beschermd in artikel 12 IVBPR, is evident aan de orde bij een gebiedsontzegging. Decentrale overheden hebben onder omstandigheden de bevoegdheid om genoemd recht in te perken, maar dat mag natuurlijk niet zomaar. Artikel 12, derde lid van het IVBPR biedt de mogelijkheid om het recht bij wet te beperken wanneer de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid, de goede zeden of de rechten en vrijheden van anderen in het geding zijn. Artikel 172, derde lid, is een voorbeeld van zo'n wettelijke beperking, maar de hierin gecreëerde bevoegdheid mag lang niet altijd worden ingezet. Deze bevoegdheid is in de wet opgenomen ter voorkoming van ordeverstoringen op openbare plaatsen, zoals samenscholingen en vechtpartijen.

Brouwer en Schilder schrijven dat de 'lichte' bevelsbevoegdheid van artikel 172, derde lid van de Gemeentewet alleen mag worden aangewend bij een *onmiddellijke*

noodzaak, die uitsluitend aanwezig is bij een plotseling actueel opkomend of zich concreet voordoend gevaar voor de openbare orde, of indien er van een concrete en actuele dreiging van dergelijke noodzaak of gevaar sprake is.<sup>1</sup> Het is een noodmiddel, dat alleen moet worden ingezet als er geen ander middel voorhanden is. Is dat het geval, dan is het vervolgens de vraag of een bevel in de vorm van een zeer ruime gebiedsontzegging wel proportioneel is, of dat een minder verstrekkend bevel, bijvoorbeeld voor een specifieke wijk, en voor zes weken, meer voor de hand had gelegen. In de voorliggende casus is geen sprake van onmiddellijkheid, omdat eventuele recidive over langere tijd aanwezig is, en bekend is bij de autoriteiten, en daarom geen direct bedreiging van de openbare orde vormt. Het besluit is ook niet proportioneel, maar aan deze beoordeling is de rechter niet eens toegekomen. Hij stelt dat het gegeven dat eventuele derden uit onvrede met de terugkeer van verzoeker tot dergelijke ordeverstoringen over zouden kunnen gaan, geen reden kan zijn om een potentiële recidivist de toegang tot de gemeente te ontzeggen.

Op het moment dat een olopooje (of erger) zich voordoet nabij het huis van de verzoeker, dan ligt het voor de hand dat de burgemeester de deelnemers daaraan – al dan niet met gebruikmaking van artikel 172, derde lid van de Gemeentewet – een gebiedsontzegging geeft. Het is dan immers de verzoeker die, samen met de rest van de inwoners, bescherming behoeft.

---

<sup>1</sup> J.G. Brouwer en A.E. Schilder, Gebiedsontzeggingen in het systeem van het openbare-orderecht, <http://rechten.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/2009/gebiinhes/Gebiedsontzegging.pdf>, pp 3-4.