

Redactie:
B. Aarrass
L.C. Groen
F.J. van Ommeren
A.E. van Rooij
S.E. Zijlstra

De orde overzien

Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder

VOORWOORD

Op 1 mei 2008 trad Jon Schilder aan als gewoon hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit. Hij was tot op dat moment werkzaam als hoofd van de afdeling Constitutionele Zaken bij de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voordat hij in 2001 bij CZW ging werken, was Jon universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Arnhem. In een nóg verder verleden treffen we Jon aan bij de Universiteit Leiden, waar hij in 1989 promoveerde.

Een veelzijdige carrière dus, van een evenzeer veelzijdig mens. Beperken wij ons tot zijn werkterrein (Jon's veelzijdigheid toont zich ook op gebieden als pianospelen en zeilen), dan heeft hij – gezaghebbend – gepubliceerd op het gebied van het algemene staatsrecht, de Grondwet, grondrechten, politiek staatsrecht, gemeenterecht, openbare-orde-recht, algemeen bestuursrecht, bestuursrechtelijke handhaving, interbestuurlijk toezicht en rechtsbescherming.¹ Hij paste dan ook naadloos in de benadering van de afdeling Staats- en bestuursrecht aan de VU dat staatsrecht en bestuursrecht nog wel met enige moeite te onderscheiden, maar nooit te scheiden zijn, reden waarom hij werd benoemd op een leerstoel staats- en bestuursrecht, en niet, zoals lang gebruikelijk was, staatsrecht. Hij heeft die leerstoel meer dan zeventien jaar bekleed, en zijn gezag op de eerder genoemde onderwerpen door onderzoek en onderwijs verstevigd.

Maar Jon was ook een geweldige collega, met een voor een nazaat van de gereformeerde mannenbroeders opmerkelijk optimisme. Hij is zes jaar hoofd geweest van de afdeling Staats- en bestuursrecht, die in die tijd een enorme groei onderging. Hij vulde die – vaak ondankbare – functie in door belangrijke beslissingen altijd voor te bereiden in overleg met collega's, met een scherp oog voor strategie, intussen zorgend voor een prettige werksfeer en grote collegialiteit. Daarbij hielp ook zijn grote vermogen tot relativering. Zoals een organisatieadviseur het eens tijdens een strategiesessie van de sectie uitdrukte: "Jon is helemaal Zen." En dat is hij ook. In turbulente tijden – en wanneer zijn die er niet op een rechtenfaculteit? – bleef hij altijd de kalmte zelve.

Nu gaat hij met emeritaat, en ter gelegenheid van dat afscheid is deze vriendenbundel tot stand gekomen. Zij bevat maar liefst 38 bijdragen van 45 staats- en bestuursrechtelijke vrienden en vriendinnen. Gekozen is voor een wetenschappelijke bundel, waarmee mij menen de verdienste van Jon het beste te kunnen onderstrepen.

1 Zie het in deze bundel opgenomen uittreksel van zijn publicatielijst.

De bijdragen zijn gegroepeerd in de volgende vier – opnieuw te onderscheiden maar niet te scheiden – thema's in het werk van Jon, te weten:

- I. openbare-orderecht;
- II. gemeenterecht;
- III. grondrechten;
- IV. algemeen staats- en bestuursrecht.

De redactie bedankt graag alle auteurs voor hun bijdragen aan deze bundel. Ook een woord van dank aan Anne van Leeuwen, student-assistent bij de sectie Staats- en bestuursrecht van de VU, voor de broodnodige ondersteuning bij het redactiewerk, uitgeverij Wolters Kluwer, in het bijzonder Daniël ter Horst, zonder wie er niet zo'n mooi uitgegeven boek was geweest, en advocatenkantoor Van Doorne, in het bijzonder Jan van der Grinten, voor een financiële bijdrage aan dit liber amicorum.

Met deze bundel nemen wij afscheid van Jon als hoogleraar en sectiehoofd; maar als 'hoogleraar em.' verwelkomen we hem graag weer in ons midden.

Bahija Aarrass
Lisanne Groen
Frank van Ommeren
Mandy van Rooij
Sjoerd Zijlstra

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / V

DEEL I OPENBARE-ORDERECHT

HOOFDSTUK 1

De wolf in Nederland / 3

A.E.M. van den Berg & J.H.A. van der Grinten

- 1 Inleiding / 3
- 2 Juridisch kader / 5
- 3 Strekking bevelen en voorschriften / 7
 - 3.1 Maatschappelijke onrust / 7
 - 3.2 Acut gevaar voor de veiligheid van mensen en dieren / 9
- 4 Verhouding bevelsbevoegdheden tot het gezag over de politie / 12
- 5 Conclusie / 14

HOOFDSTUK 2

Burgemeester of college van burgemeester en wethouders: hoe codificatie leidt tot modificatie / 15

J.G. Brouwer

- 1 Inleiding / 15
- 2 Het probleem nader verkend / 15
- 3 Historische achtergrond artikel 172 lid 1 Gemeentewet: uitsluitend feitelijk handelen? / 16
- 4 Historische achtergrond artikel 172 lid 1 Gemeentewet: welke rechtshandelingen? / 18
- 5 Tussenconclusie / 19
- 6 De latere wetgever miskent de enge opdracht / 20
- 7 De dwaling van de Hoge Raad / 20
- 8 De gemeenteraad en artikel 172 lid 1 / 21
- 9 Ondernijingsverordeningen / 24
- 10 Conclusie en slotopmerking / 25

HOOFDSTUK 3

Ordeverstoringen kennen (geen) grenzen / 27

M.R. Botman

- 1 Inleiding / 27
- 2 Een (zeer) korte schets van de regels inzake de interne markt / 27
- 3 Nationale maatregel om verstoring van de openbare orde te voorkomen / 28
- 4 Wat moet worden verstaan onder 'openbare orde'? / 30
- 5 Protestactie van particulieren die door lidstaat niet is toegestaan / 30
- 6 Protestactie van particulieren die door lidstaat is toegestaan / 32
- 7 Mag je afzien van handhaving uit vrees voor verstoring van de openbare orde? / 34
- 8 Conclusie / 35

HOOFDSTUK 4

De klok en de klepel: over de regulering van klokgelui / 37

L.C. Groen

- 1 Inleiding / 37
- 2 Artikel 6 Grondwet / 38
- 3 Parlementaire geschiedenis van artikel 10 Wom / 40
- 4 Gemeentelijke regulering van klokgelui / 45

HOOFDSTUK 5

Ongehoorzaam, doch rechtsgetrouw / 49

A.L.J.J. Hendrix & T.J. Scholten

- 1 Ongehoorzame burgers / 49
- 2 De juridische speelruimte / 50
- 3 Voorbij de grenzen van het recht? / 54
- 4 Tussen recht en moraal / 58

HOOFDSTUK 6

Het demonstratierecht in de onzekere democratische rechtsstaat / 59

A.E.M. Leijten

- 1 Inleiding: demonstreren v. de rechtsstaat? / 59
- 2 Rechtsstaat en demonstratierecht: een afwezige link? / 62
- 3 Het demonstratierecht als politiek recht in een 'wilde' democratische rechtsstaat / 65
- 4 Afsluiting / 69

HOOFDSTUK 7

De vele gezichten van het legaliteitsbeginsel en de afwijkende architectuur van het openbare-orderecht / 71

F.J. van Ommeren

- 1 Inleiding: gemeenschappelijke achtergrond / 71
- 2 De drang tot dwang in het openbare-orderecht / 72
- 3 Het legaliteitsbeginsel in actualiteit en rechtspraak / 73
 - 3.1 Inleiding / 73
 - 3.2 Kinderopvangtoeslagaffaire / 73
 - 3.3 De bevoegdheden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid / 74
 - 3.4 Plaatsing op een Top-X-lijst / 76
- 4 Het legaliteitsbeginsel bij bestuursrechtelijke handhaving / 77
 - 4.1 De twee gezichten van het legaliteitsbeginsel / 77
 - 4.2 Ook voor herstelsancties; wettelijke zorgplicht en beleidsregels onvoldoende / 78
- 5 Handhaving van de openbare orde / 79
- 6 Slot: rechtsstatelijke cultuur / 80

HOOFDSTUK 8

Orde in de kerk / 83

A.E. van Rooij

- 1 Inleiding / 83
- 2 Functies van kerken en andere religieuze gebouwen anno 2025 / 84
- 3 Religieuze en levensbeschouwelijke gebouwen in de (Grond)wet / 86
 - 3.1 De Grondwet als kader / 86
 - 3.2 Binnen: ieders verantwoordelijkheid volgens de wet / 87
 - 3.3 Buiten: de wet kan regels stellen / 90
 - 3.4 Redelijke uitleg van grondrechten / 91
- 4 Slot / 94

HOOFDSTUK 9

Het recht om te demonstreren op universiteiten / 95

B. Roorda

- 1 Inleiding / 95
- 2 De richtlijn van de UNL en de VH / 96
- 3 De kritische reacties van uiteenlopende organisaties op de richtlijn / 97
- 4 Het advies van Schilder en Brouwer over de richtlijn / 98
- 5 Duiding van de richtlijn door de UNL en de VH / 100
- 6 Aanbevelingen van de VN-Speciaal Rapporteur over demonstraties op universiteiten / 100

- 7 Duitse recht inzake demonstratierecht op universiteiten / 102
- 8 Een Schilderachtig antwoord op de rechtsvraag / 104

HOOFDSTUK 10

Woningsluiting bij verstoring van de openbare orde en drugsdelicten: the dark side of law? / 109

R.J.N. Schlössels

- 1 Inleiding / 109
- 2 Proloog: de rechtsstaat en instrumentaliteit / 110
 - 2.1 De andere kant van de rechtsstaat / 110
 - 2.2 De beschermende rechtsstaat en bestuursbevoegdheid / 111
- 3 Eerste bedrijf: politiek-bestuurlijk opportunisme en aanhoudende verruimingen / 112
 - 3.1 Artikel 174a Gemeentewet / 112
 - 3.2 Artikel 13b Opiumwet / 114
- 4 Tweede bedrijf: de rechter houdt – redelijk – koers en intensiveert de toetsing / 115
 - 4.1 Belangrijke bevoegdheidsgrenzen / 116
 - 4.2 Richtinggevende rechtspraak / 117
- 5 Derde bedrijf: vermenging van rechtssferen als ‘faux pas’? / 118
- 6 Exodus: eindbalans / 119

HOOFDSTUK 11

Disruptief schrijven met ChatGPT / 121

J. Struiksma

- 1 Inleiding / 121
- 2 Verantwoording / 122
- 3 Discussie / 122
- 4 ChatGPT aan het woord / 123
 - 1 Inleiding / 123
 - 2 Achtergrond van de gebeurtenissen / 124
 - 3 Juridisch kader / 125
 - 4 Toetsing van de noodverordening / 127
 - 5 Alternatieven voor de noodverordening / 129
 - 6 Discussie / 132
 - 7 Conclusie / 134
 - 8 Literatuur en bronnen / 135

HOOFDSTUK 12

Gebiedsverbod via het privaatrecht? / 137

G.A. van der Veen

- 1 Inleiding / 137

- 2 Het vonnis van de Voorzieningenrechter / 138
- 3 Artikel 3:305b BW / 139
- 4 Doorkruising / 141
- 5 Conclusie / 143

HOOFDSTUK 13

De betekenis van de openbare orde: rechtswetenschap bedrijven in een conceptuele chaos / 145

M. Vols

- 1 Inleiding / 145
- 2 Betekenis volgens de wetgever / 146
- 3 Betekenis in de rechtswetenschap / 152
- 4 Conclusie / 154

HOOFDSTUK 14

Demonstratierecht in nood / 157

A.J. Wierenga

- 1 Inleiding / 157
- 2 Wat speelde er precies? / 157
- 3 Kan het recht om te betogen worden beperkt in een noodverordening? / 158
- 4 Mocht de burgemeester van Amsterdam een algeheel demonstratieverbod afkondigen bij noodverordening? / 162

DEEL II GEMEENTERECHT

HOOFDSTUK 15

De mogelijkheden voor gemeenten om de snelheid van (fat-) e-bikes te reguleren met adaptive-speed-control-technologie / 165

T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & N. Burghoorn

- 1 Inleiding / 165
- 2 Het legaliteitsbeginsel / 166
- 3 Bevoegdheden van de gemeente / 167
 - 3.1 Introductie / 167
 - 3.2 De autonome verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad / 167
 - 3.3 De openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester / 174
- 4 Asc-technologie als handhavinginstrument van de politie / 176
 - 4.1 Algemeen / 176
 - 4.2 Huidig recht / 176
 - 4.3 (Mogelijk) toekomstig recht / 178
- 5 De mogelijke vormgeving van een nieuwe wettelijke bevoegdheid / 178
- 6 Conclusie / 179

HOOFDSTUK 16

De waarneming van het ambt van de burgemeester / 181

J.L.W. Broeksteeg

- 1 De reguliere waarneming van het burgemeestersambt / 181
- 2 De waarneming van het voorzitterschap van de gemeenteraad / 183
- 3 De waarnemend burgemeester / 184
- 4 Tot slot / 186

HOOFDSTUK 17

Kwetsbaarheden in het burgemeestersambt / 189

J.W.M. Engels

- 1 Een aantal zorgelijke kwetsbaarheden / 190
- 2 Hoe kunnen we deze kwetsbaarheden verminderen? / 195
- 3 Samengevat / 198

HOOFDSTUK 18

Interbestuurlijk toezicht in Westland / 201

C.B.M. van Haaren-Dresens

- 1 Ten geleide / 201
- 2 Decentralisatie / 202
- 3 Interbestuurlijk toezicht / 203
- 4 Wet op het primair onderwijs / 205
- 5 Tenslotte / 211

HOOFDSTUK 19

Medebewind of toezicht? De wonderlijke wereld van artikel 108 lid 2 Gemeentewet / 213

S.A.J. Munneke

- 1 Inleiding / 213
- 2 Artikel 108 Gemeentewet / 214
- 3 De herziening van het interbestuurlijk toezicht in 2012 / 217
- 4 Intermezzo: de gedecentraliseerde eenheidsstaat / 220
 - 4.1 Twee visie op medebewind / 220
 - 4.2 Het decentralisatiebeginsel / 221
- 5 De tegenstelling wat preciezer bekeken / 223
- 6 Conclusie / 224

HOOFDSTUK 20

Handhavingsbevoegdheden in autonomie: Gemeentewet, Awb, legaliteitsvereiste en grondrechten / 227

S.E. Zijlstra

- 1 Inleiding / 227
- 2 Caribisch Nederland als staats- en bestuursrechtelijke proeftuin / 228
- 3 Nalevingstoezicht / 229
- 4 Herstelsancties / 233
- 5 Bestuurlijke boete / 235
- 6 Afsluiting / 236

DEEL III GRONDRECHTEN

HOOFDSTUK 21

Toelatingsweigering en openbare orde / 239

B. Aarrass

- 1 Inleiding / 239
- 2 Access denied. Enkele casus over weigering van toegang tot Nederland vanwege openbare orde / 240
- 3 Openbare orde: welke definitie(s)? / 242
- 4 Grondrechten met een collectieve dimensie: vrijheid van godsdienst en vrijheid van meningsuiting / 243
 - 4.1 Individuele versus collectieve dimensie van vrijheidsrechten / 244
 - 4.2 Het EHRM over de vrijheid van godsdienst bij migratiemaatregelen: het oogmerk-criterium / 245
 - 4.3 Het EHRM over de vrijheid van meningsuiting: gericht op de inhoud van de uiting? / 247
- 5 Afsluitende opmerkingen / 250

HOOFDSTUK 22

Onderwijsrecht is grondrechtenrecht; een bijdrage over de vrijheid van meningsuiting en de academische vrijheid van onderwijspersoneel / 251

M.T.A.B. Laemers

- 1 Inleiding / 251
- 2 Academische vrijheid docenten / 252
- 3 Vrijheid van meningsuiting onderwijspersoneel / 255
- 4 Tot slot / 258

HOOFDSTUK 23

Moskeeën onder vuur, grondrechten in de knel / 261

P.B.C.D.F. van Sasse van Ijsselt

- 1 Inleiding / 261
- 2 Constitutioneel kader autonome positie gebedshuizen / 262
 - 2.1 Artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM / 262
 - 2.2 Scheiding van kerk en staat en neutraliteitsbeginsel / 264
- 3 Wettelijke grondslagen die direct of indirect sluiting tot gevolg (kunnen) hebben / 265
 - 3.1 (Initiatief)voorstellen en herziening van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek / 265
 - 3.2 Initiatiefwetsvoorstel-Wilders/De Graaf (verbod moskeeën) / 267
 - 3.3 Toezicht op informeel 'onderwijs' / 268
 - 3.4 Wet transparantie maatschappelijke organisaties / 268
 - 3.5 Gemeentewet / 269
- 4 Slotoverwegingen / 271
- 5 Nawoord / 272

HOOFDSTUK 24

Binnentreden bij informeel onderwijs: geen extra horde? / 273

R. van Schoonhoven

- 1 Het voorstel / 274
- 2 Enkele opmerkingen bij het conceptwetsvoorstel / 276
- 3 Binnentreden voor toezicht: geen extra horde? / 280
- 4 Afronding / 282

HOOFDSTUK 25

Vrijheid van meningsuiting en official speech in het parlement / 283

J.J.J. Sillen

- 1 Inleiding / 283
- 2 Grondrechten in nieuwe rechtsverhoudingen / 285
- 3 Bescherming van het parlementair spreekrecht volgens het EHRM / 288
- 4 Grondrechten en de democratische samenleving / 290
- 5 Slot / 292

HOOFDSTUK 26

Redelijke uitleg van grondrechten en (corona)noodrecht / 295

B.P. Vermeulen

- 1 Inleiding / 295

- 2 Redelijke uitleg van grondrechten: de grondwetsgeschiedenis / 296
- 3 Andere vormen van redelijke uitleg / 297
- 4 Een onschuldige toepassing van de redelijke uitleg / 298
- 5 Redelijke uitleg van grondrechten in het licht van noodsituaties (I) / 300
- 6 Redelijke uitleg van grondrechten in het licht van noodsituaties (II) / 302
- 7 De redelijke uitleg als uitweg om blanco-spoedwetgeving te voorkomen / 304

HOOFDSTUK 27

De vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en de noodzaak tot ongemakkelijke beslissingen door het EHRM / 305

C.M. Zoethout

- 1 Inleiding / 305
- 2 De jurisprudentie van het Hof en artikel 9 EVRM / 306
 - 2.1 Een extensieve interpretatie / 306
 - 2.2 De terughoudende opstelling van het Hof tegenover de lidstaten / 308
 - 2.3 Tolerantie tegenover intolerantie van religie? Of juist niet? / 310
- 3 Enkele opmerkingen tot slot / 313

DEEL IV ALGEMEEN STAATS- EN BESTUURSRECHT

HOOFDSTUK 28

Ministerraad, homogeniteit en de vertrouwelijkheid van beraadslaging en besluitvorming / 317

P.P.T. Bovend'Eert

- 1 Inleiding / 317
- 2 Homogeniteit van de ministerraad / 318
- 3 Vertrouwelijkheid van de beraadslaging en besluitvorming. Geheimhoudingsplicht / 320
- 4 De vertrouwelijkheid van de beraadslagingen in de praktijk. Recente ontwikkelingen / 322
- 5 Slot / 325

HOOFDSTUK 29

Damocles in de Grondwet / 327

H.M.B. Breunese

- 1 Inleiding / 327
- 2 De wijziging van de grondwetsherzieningsprocedure in 2022 / 328
- 3 De afronding van de eerste lezing / 329
- 4 De start van de tweede lezing / 329
- 5 De afronding van de tweede lezing / 332
 - 5.1 Wat is 'bekwame spoed'? / 332

- 5.2 Koppeling met uitvoeringswetgeving? / 335
- 6 Tot slot / 336

HOOFDSTUK 30

De ministeriële verantwoordelijkheid en ambtelijke bijstand bij wetgeving / 337

F.H.G. de Grave

- 1 Inleiding / 337
- 2 Ontwikkelingen rond ambtelijke bijstand bij wetgeving in de tijd / 338
- 3 De voorlichting van de Raad van State / 344
- 4 Slot / 346

HOOFDSTUK 31

Op kousenvoeten? / 347

S. Hillebrink

- 1 Constitutionele betekenis van de demissionaire status van een kabinet / 348
- 2 Invulling in de praktijk / 349
- 3 Betekenis van de vertrouwensregel / 353
- 4 België / 355
- 5 Ter afsluiting / 356

HOOFDSTUK 32

Borging van deugdelijk en behoorlijk bestuur als centrale waarden van de Nederlandse rechtsstaat. Vanuit constitutioneel én bestuursrechtelijk perspectief / 359

P.J. Huisman & N. Jak

- 1 Inleiding / 359
- 2 Terminologie: lost in translation? / 360
- 3 Europees Unierecht / 361
 - 3.1 Resolutie over een Europese wet bestuursprocesrecht / 361
 - 3.2 EU-Grondrechtenhandvest en een recht op behoorlijk bestuur / 361
 - 3.3 Dienstbaarheidsbeginsel / 362
- 4 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden / 363
 - 4.1 Deugdelijkheid van het bestuur / 363
 - 4.2 Parlementaire documenten en adviezen van de Raad van State / 363
 - 4.3 Toezichtsbevoegdheden / 364
 - 4.4 Naar een interpretatie in de huidige tijd en context / 365
- 5 Grondwet / 366
 - 5.1 Meerwaarde van een grondrecht op behoorlijk bestuur / 366
 - 5.2 Codificatieopdracht wetgever / 368
 - 5.3 Taakopdracht openbaar bestuur / 368
- 6 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur / 369
 - 6.1 Contextualisering / 369

- 6.2 Dienstbaarheidsbeginsel / 370
- 7 Slot: naar een deugdelijkere en behoorlijkere bestuurscultuur / 371

HOOFDSTUK 33

Digitalisering van wetgeving: is het tijd voor een ‘wet op de wetgeving’? / 373

M. Lokin & A.C.M. Meuwese

- 1 Inleiding / 373
- 2 Hoe is ‘digitalisering van wetgeving’ verankerd in het huidige wetgevingsbeleid? / 374
- 3 Wetgevingsbeleid in andere landen / 379
- 4 Ruimte voor een wet op de wetgeving? / 382
- 5 Slotbeschouwing / 384

HOOFDSTUK 34

Certificering in de jeugdzorg / 387

S. de Lint & A.R. Neerhof

- 1 Inleiding / 387
- 2 Het stelsel van de jeugdbescherming / 388
 - 2.1 Wat is jeugdbescherming? / 388
 - 2.2 De verschillende actoren / 388
- 3 De certificering / 390
 - 3.1 Wat is certificering en hoe is het geregeld? / 390
 - 3.2 Wat is het onderwerp van certificering? / 391
 - 3.3 De status van certificering bij handhaving / 392
- 4 Voldoet de certificering aan beginselen voor goed toezicht? / 393
 - 4.1 Onafhankelijkheid en transparantie / 393
 - 4.2 Verantwoordelijkheidsverdeling / 396
- 5 Conclusie / 398

HOOFDSTUK 35

Loyaliteit en integriteit in de politiek-ambtelijke relatie / 401

P.P. Reimer

- 1 De spelers in het politiek-ambtelijke veld / 401
 - 1.1 De politicus / 401
 - 1.2 De ambtenaar / 402
- 2 De waarden loyaliteit en integriteit / 402
 - 2.1 De betekenis van loyaliteit en integriteit / 402
 - 2.2 Integriteit als waarde voor de ambtenaar / 403
 - 2.3 Integriteit als waarde voor ministers en staatssecretarissen / 404
 - 2.4 Integriteit als onderdeel van een open norm / 405
- 3 Spanning tussen loyaliteit en integriteit / 405

- 4 Spanningen onder het kabinet-Schoof / 406
 - 4.1 Asiel en migratie / 407
 - 4.2 Luchtvaartbeleid / 408
- 5 Samenvatting en conclusie / 410

HOOFDSTUK 36

Wat moeten we met de motieflatie? / 413

W.J.M. Voermans

- 1 Minutenwals / 413
- 2 Motieflatie / 413
- 3 Wat is een motie eigenlijk? / 414
- 4 Is motieflatie een (groot) probleem? / 416
- 5 Plan Bontenbal: terugdringen moties / 420
- 6 Artikel 67 Grondwet / 421
- 7 Tot slot / 422

HOOFDSTUK 37

Drie onvermoede gelijkenissen tussen privaat- en bestuursrecht / 425

J.L. Smeehuizen & K.A.P.C. van Wees

- 1 Inleiding / 425
- 2 Bestuurs- versus privaatrechtelijke rechtsvinding; is bestuursrecht 'rechtszekerder' dan het privaatrecht? / 426
- 3 Gelijkende bestuurs- en privaatrechtelijke normen / 427
- 4 Wat heeft het privaatrecht naast bestuurs- en strafrecht te bieden bij de bestrijding van maatschappelijke problemen? / 428
- 5 Maar nu: de samenwerking met Jon / 430

HOOFDSTUK 38

Het principe van 'comply or explain': een nuttig Haags instrument voor Caribisch Nederland? / 431

M.C. Wijnen

- 1 Inleiding / 431
- 2 Wetgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot 2019 / 433
- 3 Van legislatieve terughoudendheid naar 'comply or explain' / 436
- 4 Werking van 'comply or explain' in de wetgevingspraktijk / 437
- 5 Een nuttig instrument voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba? / 439
- 6 Toekomstige ontwikkelingen wetgeving Caribisch Nederland / 440

Lijst van publicaties van Jon Schilder / 443

Auteurs / 455

DEEL I OPENBARE-ORDERECHT

HOOFDSTUK 1

De wolf in Nederland

De bevoegdheden van de burgemeester

A.E.M. van den Berg & J.H.A. van der Grinten

1 Inleiding

Door zijn vermogen om staatsrechtelijke leerstukken te verwerken in een pragmatische benadering, wordt Jon, door juristen en media, zeer terecht, bijna dagelijks gevraagd naar zijn oordeel over actuele gebeurtenissen in het openbare-orderecht. Of het nu gaat om ondermijnende criminaliteit, demonstraties, beschietingen van woningen of drugsoverlast, Jon heeft in zijn loopbaan tal van waardevolle inzichten geboden in het wetenschappelijke en maatschappelijke debat over het optreden van de burgemeester in dit soort kwesties. Het leek ons dan ook passend om een bijdrage voor een *liber amicorum* voor Jon te wijden aan een actueel maatschappelijk onderwerp waarin voor de burgemeester een rol weggelegd kan zijn ter handhaving van de openbare orde. Wij hebben gekozen voor een onderwerp dat in toenemende mate – in maatschappelijk en ecologisch maar ook in juridisch opzicht – in de belangstelling staat: de terugkeer van de wolf in Nederland.

Nadat de wolf 150 jaar geleden uit ons land was verdreven, is hij in 2015 op eigen kracht teruggekeerd. Wolfenroedels leven vooral in bosrijke gebieden op de Veluwe, maar ook daarbuiten is de wolf inmiddels al vaak gezien. Zolang de wolf maar genoeg voedsel en rust vindt, is aannemelijk dat hij zich verder zal verspreiden over ons land. Voor de biodiversiteit is zijn aanwezigheid een aanwinst. Hij eet reeën, edelherten en zwijnen en houdt hierdoor de populaties van deze dieren gezond. De karkassen die hij achterlaat, zijn weer voedsel voor aaseters.

De terugkeer van de wolf in Nederland is echter zeker niet probleemloos. Er zijn verschillende incidenten geweest waarbij mensen, honden, schapen, kalveren en pony's in fysieke aanraking zijn gekomen met de wolf. Zo ontstond er in juli 2023 grote commotie doordat een wolf een schapenboer in Wapse had gebeten toen de man de wolf wilde weggagen. Hij deed dit omdat zijn schapen werden aangevallen. De burgemeester van de gemeente Westerveld gaf daarop de politie mondeling opdracht de wolf af te schieten. Een jaar later ontstond er opnieuw landelijke commotie. Een wolf viel op landgoed Den Treek-Henschoten op 6 juli 2024 een hond aan en nam die mee het bos in. Tien dagen later raakte een kind in hetzelfde gebied gewond toen een wolf opdook tussen tientallen

spelende kinderen van een buitenschoolse opvang.¹ De burgemeester gelastte bij noodbevel de eigenaar van het landgoed een deel van het landgoed af te sluiten voor publiek voor een periode van zes weken.²

Incidenten als deze kunnen bij mensen angst en onrust veroorzaken en tot schade leiden. De invloed van de aanwezigheid van wolven is dan ook groot. Een gepaste bestuurlijke aanpak ter voorkoming van of ingrijpen bij gevaarlijke situaties door een wolf is dus nodig. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de strikt beschermde status van de wolf op grond van Europese en nationale wetgeving, waaronder de Europese Habitatrichtlijn, de verdragen van Bern en Bonn en de Omgevingswet.

Verschillende bestuursorganen kunnen maatregelen treffen als een wolf problematisch gedrag vertoont. Daarmee bedoelen wij in deze bijdrage dat de wolf onvoorzien agressief gedrag vertoont ten opzichte van mensen of huisdieren.³

Op provinciaal niveau hebben gedeputeerde staten bevoegdheden met het oog op natuurbeheer. Provinciale verantwoordelijkheden betreffen bijvoorbeeld soortenbescherming, monitoring, tegemoetkomingen in faunaschade en het verlenen van omgevingsvergunningen. Op gemeentelijk niveau kan het college van burgemeester en wethouders omgevingsvergunningen of -onthefingen verlenen voor wolfwerende afrasteringen. Er zijn ook omstandigheden waarin het aan de burgemeester is om in te grijpen. Dit kan aan de orde zijn als een wolf een acute bedreiging voor de openbare orde is.

In deze bijdrage richten wij ons op de bevoegdheden die de burgemeester kan inzetten als een wolf een acute bedreiging voor de openbare orde in de gemeente oplevert. Daarbij gaat het om de vraag welke wettelijke bevoegdheid de burgemeester in die omstandigheden jegens wie kan inzetten om een dergelijke dreiging door gedrag van een wolf tegen te gaan. In het bijzonder richten wij ons daarbij op de (nood)bevelsbevoegdheden van de burgemeester op grond van de Gemeentewet en zijn gezagsrelatie tot de politie op grond van de Politiewet 2012.

Bij de behandeling van dit onderwerp gaan wij in op de volgende vragen:

1. Wat zijn voor dit vraagstuk relevante bevoegdheden? In dat verband bespreken wij de bevelsbevoegdheden van de burgemeester op grond van artikel 172 en 175 Gemeentewet, de noodverordeningbevoegdheid op grond van artikel 176 Gemeentewet en zijn gezagsrelatie tot de politie op grond van artikel 11 Politiewet.
2. Wat is de strekking van de bevelen en voorschriften die de burgemeester op grond van deze bevoegdheden kan geven ter afwending van de dreiging die van de wolf uitgaat? Hier bespreken wij maatregelen gericht op de wolf zelf, zoals verdoven,

1 www.nos.nl/regio/utrecht/artikel/590488-ergernis-over-wolven-den-treek-het-gaat-gewoon-weer-een-keer-fout.

2 Noodbevel Den Treek – Henshoten, 19 juli 2024, *Gemeentebled* 2024, nr. 322556.

3 De situatie waarin een wolf vee aanvalt, laten wij in deze bijdrage buiten beschouwing, omdat wij ons richten op de bevoegdheden van de burgemeester op grond van gemeentelijk noodrecht. Wij denken dat bij een problematische wolf/vee-situatie het eerder aan de provincie of het college van burgemeester en wethouders (vergunningverlening) is om maatregelen te treffen.

verjagen, en doden, maatregelen die zien op het veiligstellen van de omgeving van de wolf zonder de wolf zelf te raken, zoals gebiedsafzettingen en (andere) beperkingen van de bewegingsvrijheid, en aan wie die maatregelen kunnen worden opgelegd.

3. Hoe verhouden de bevelsbevoegdheden, ontleend aan de Gemeentewet, zich tot het gezag van de burgemeester over de politie?

De opzet van deze bijdrage is als volgt. In paragraaf 2 zetten wij het juridisch kader uiteen. In paragraaf 3 gaan wij na welke maatregelen de burgemeester kan treffen en welke juridische randvoorwaarden hiervoor gelden. Paragraaf 4 betreft de gezagsrelatie van de burgemeester tot de politie. Wij sluiten af met een conclusie in paragraaf 5.

2 Juridisch kader

De wolf heeft een strikt beschermde status op basis van de verdragen van Bern⁴ en Bonn,⁵ bijlage II en IV van de Habitatrichtlijn en de Omgevingswet. Op grond hiervan worden strenge voorwaarden gesteld aan het beheer van en ingrijpen in populaties van de wolf. Het doden van een wolf is slechts toegestaan onder zeer strikte voorwaarden en na grondige overweging van alternatieve oplossingen. Er moet worden aangetoond dat er geen bevredigende andere oplossingen zijn, dat het doden noodzakelijk is in het kader van een wettelijk geregeld belang, waaronder de bescherming van de openbare veiligheid, en dat geen afbreuk gedaan wordt aan de gunstige staat van instandhouding van de soort.⁶ Het is dan ook mogelijk om binnen het reguliere beschermingsregime maatregelen te treffen bij bepaalde vormen van schadelijk gedrag van een wolf, maar die kosten tijd en zijn dus niet geschikt in geval van een noodsituatie die om onmiddellijk optreden vraagt. Voor dergelijke noodsituaties is de burgemeester bevoegd. De Gemeentewet kent de burgemeester verschillende bevoegdheden toe die bedoeld zijn voor de feitelijke en onmiddellijke handhaving van de openbare orde in situaties die niet via de reguliere juridische weg in goede banen kunnen worden geleid. Een agressieve wolf die een gevaar vormt voor inwoners van de gemeente, is te beschouwen als een verstoring van de openbare orde, zoals bijvoorbeeld ook gevaarlijke honden dat kunnen zijn.⁷

Bij de hiervoor bedoelde bevoegdheden van de burgemeester in relatie tot een acute, al dan niet dreigende, openbare ordeverstoring door een wolf, moet worden gedacht aan artikel 172 lid 3, artikel 175 en 176 Gemeentewet. Artikel 172 lid 3 is de zogenoemde 'lichte' bevelsbevoegdheid. Hoewel de wetgever deze bevoegdheid bij de totstandkoming 'licht' heeft genoemd, laat de praktijk zien dat op grond van deze bevelsbevoegdheid ingrijpende maatregelen worden genomen die vaak door de bestuursrechter zijn geaccepteerd.⁸ Die maatregelen vinden echter een begrenzing in andere wettelijke voorschriften: de bevelen op grond van deze bevelsbevoegdheid mogen niet in strijd zijn met wettelijke

4 Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, *Trb.* 1979, 175.

5 Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, *Trb.* 1980, 145.

6 Juridisch Naslagwerk Interventierichtlijn wolf-vee, provincie Drenthe.

7 Zie bijvoorbeeld ABRS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1266.

8 Zie J.H.A. van der Grinten, 'Zware maatregelen met een lichte bevelsbevoegdheid? De reikwijdte van artikel 172 lid 3 Gemeentewet', *NJB* 2019/312.

voorschriften. Aangezien er zoals gezegd een strikt beschermingsregime van toepassing is op de wolf, en een vergunning op grond van de Omgevingswet nodig is om die, kort gezegd, te verstoren, zal artikel 172 lid 3 Gemeentewet zich niet lenen voor algemene op de wolf gerichte maatregelen. Wel is denkbaar dat met deze bevoegdheid in een acute situatie bevelen worden gegeven ter bewaring van de orde en veiligheid, zoals een aanlijngedod voor honden, een verbod om het gebied waar de wolf zich ophoudt, te betreden, of zich daar van binnen naar buiten te begeven.

Artikel 175 Gemeentewet kent de burgemeester de bevoegdheid toe een noodbevel te geven. Dit is een veel zwaardere bevoegdheid dan die van artikel 172 lid 3 Gemeentewet. Een noodbevel is alleen aan de orde in geval van 'oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan'. De burgemeester is in dat geval bevoegd 'alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht' en kan daarbij 'van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften' afwijken. Als aanwezigheid en ongewoon gedrag van een of meer wolven leidt tot de omstandigheden waarop artikel 175 Gemeentewet ziet, kan een noodbevel worden ingezet om niet op de wolf gerichte maatregelen te nemen teneinde de situatie beheersbaar te houden. Ook is het denkbaar dat tegen de wolf gerichte maatregelen worden genomen. Daarbij hoeft niet meteen te worden gedacht aan het doden van de wolf, maar bijvoorbeeld ook aan verjagen (al dan niet met inzet van een paintballgeweer), vangen of verdoven. In het geval er geen enkel reëel alternatief is, is volgens ons echter ook een bevel tot het doden van de wolf niet op voorhand uitgesloten. We komen later in deze bijdrage terug op dit soort maatregelen.

Artikel 176 Gemeentewet is de noodverordeningbevoegdheid, die kan worden gebruikt in dezelfde omstandigheden als waarin een noodbevel kan worden gegeven. Bij deze bevoegdheid gaat het om het uitvaardigen van algemeen verbindende voorschriften, die voor een ieder gelden en zich lenen voor herhaalde toepassing. De burgemeester krijgt hiermee een normaal gesproken aan de raad voorbehouden bevoegdheid toegekend, en de raad dient de noodverordening dan ook – in de eerstvolgende raadsvergadering – te bekrachtigen op straffe van verval ervan. Een noodverordening leent zich goed voor maatregelen die gericht zijn op het beheersbaar houden van de situatie: de verordening kan bijvoorbeeld een gebod inhouden honden aangelijnd te houden of een verbod het gebied te betreden waar de wolf zich ophoudt. Een op de wolf gerichte maatregel is volgens ons minder goed denkbaar bij noodverordening als – voor een ieder geldend – algemeen verbindend voorschrift.

Naast deze in de Gemeentewet opgenomen bevelsbevoegdheden en verordenende bevoegdheid, heeft de burgemeester een gezagsrelatie tot de politie. Artikel 11 lid 1 Politiewet 2012 bepaalt dat indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, zij onder gezag staat van de burgemeester. Op grond van het tweede lid van deze bepaling kan de burgemeester de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken. De burgemeester voert in zoverre het gezag over de politie, wat volgens de wetgever wil zeggen dat hij 'de beslissingsbevoegdheid over

de inzet en het optreden van de politie' heeft.⁹ De aanwijzingen van de burgemeester kunnen niet los worden gezien van de aan de politie in de Politiewet 2012 toegekende bevoegdheden: het gaat om aanwijzingen over de wijze waarop de politie invulling geeft aan haar taken op het gebied van de openbare ordehandhaving en hulpverlening en daarbij van de haar door de wet toegekende bevoegdheden gebruikmaakt. De burgemeester dient bij het geven van aanwijzingen dus die wettelijke bevoegdheden te respecteren.

3 Strekking bevelen en voorschriften

In het *Handelingsperspectief voor burgemeesters*¹⁰ van de VNG worden twee situaties genoemd waarbij de inzet van de gemeentelijke noodbevoegdheden door de burgemeester noodzakelijk kan zijn, te weten:

1. De wolf veroorzaakt maatschappelijke onrust waardoor de openbare orde wordt verstoord.
2. De wolf levert een acuut gevaar voor de veiligheid van mensen en dieren.

3.1 Maatschappelijke onrust

In de eerste situatie wordt de (dreigende) openbare-ordeverstoring veroorzaakt door maatschappelijke onrust als gevolg van de aanwezigheid van de wolf in de gemeente. Nu het aantal incidenten met wolven toeneemt, is dit niet denkbeeldig. De wolf lijkt steeds minder mensenschuw te worden en laat zich niet alleen in natuurgebieden zien, maar is herhaaldelijk op straat gesignaleerd. De impact van de wolf op inwoners, bezoekers en dierhouders wordt dan ook steeds groter. Mensen zijn bang om te fietsen en te wandelen in bosrijke gebieden en vrezen voor hun welzijn en dat van hun dieren. De praktijk heeft laten zien dat de emoties hoog kunnen oplopen en tot woede kunnen leiden.¹¹

De gevoelens van angst en boosheid over de aanwezigheid van de wolf kunnen botsen met de opvattingen van degenen die de terugkeer van de wolf in Nederland toejuichen, bijvoorbeeld met het oog op de biodiversiteit. In de woorden van de Raad voor Dierenaangelegenheden: "*De beleving varieert van verrukking, ontzag en blijdschap via aarzeling en onzekerheid tot woede, angst en afschuw.*"¹² Het risico van hoog oplopende spanningen tussen voor- en tegenstanders van de wolf neemt toe naarmate de discussie over de terugkeer van de wolf verder polariseert. In Arnhem protesteerden boeren, gesteund door onder andere Farmers Defence Force, in februari 2025 met trekkers en veetrailers bij het provinciehuis tijdens een spoeddebat van Provinciale Staten over de wolf.¹³ De kans bestaat dat de protesten tegen de wolf verharder en tot ongeregelde heden leiden. De Raad voor Dierenaangelegenheden beschrijft dat in de maatschappelijke dialoog gevreesd wordt voor de sociale veiligheid, als gevolg van polarisatie en een sfeer van

⁹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30880, nr. 3, p. 18.

¹⁰ *Handelingsperspectief voor burgemeesters. Wolf in uw gemeente*, Den Haag: VNG 2024, p. 8.

¹¹ Bijvoorbeeld: 'Wolf veroorzaakt onrust in de gemeente Nunspeet', www.nunspeet.nu; 'Leusden dringt aan op landelijk wolvenbeleid: 'Er is nog steeds onrust'', www.rtvutrecht.nl.

¹² Rapport *Samenleven met wolven in Nederland*, mei 2024, in opdracht van de Minister voor Natuur en Stikstof, bijlage bij de Kamerbrief van 24 mei 2024, kenmerk DGNV/45937315.

¹³ 'Demonstranten willen einde aan bescherming van 'levensgevaarlijke' wolf', *NRC* 5 februari 2025.

intimidatie en agressie.¹⁴ In de gemeente Ede zijn er bijvoorbeeld gemeenteraadsleden bedreigd omdat zij gestemd hebben voor het beheren van wolven.¹⁵

Welke maatregelen kan de burgemeester nemen als onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk is omdat er wanordelijkheden zijn of dreigen naar aanleiding van de aanwezigheid van een wolf in een gemeente? In het *Handelingsperspectief voor burgemeesters* wordt in dit verband het noodbevel genoemd. Dat onderschrijven wij. Volgens ons zou daarnaast onder bepaalde omstandigheden ook de bevoegdheid om een noodverordening uit te vaardigen in beeld kunnen komen. Aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval dient een keuze te worden gemaakt tussen een noodbevel of een noodverordening.¹⁶ Het noodbevel heeft een meer ad hoc karakter dan een noodverordening en kan sneller tot stand komen. Het kan mondeling worden gegeven. Een noodbevel is aangewezen als de normadressant een bepaald individu of een concrete groep personen is. Wanneer het gaat om een norm die herhaaldelijk moet worden toegepast door een niet-vastomlijnde groep personen ligt een noodverordening meer voor de hand.¹⁷ Overigens komt de vraag of de burgemeester de juiste bevoegdheid heeft gebruikt in een noodsituatie in de jurisprudentie niet vaak aan de orde. De praktijk laat voorbeelden zien van noodbevelen waar ook een noodverordening met dezelfde strekking had kunnen worden uitgevaardigd.¹⁸ Dat neemt overigens niet weg dat er relevante verschillen bestaan tussen beide, en de rechter in voorkomend geval dan ook toetst hoe een noodmaatregel moet worden gekwalificeerd.¹⁹

De inhoud van het noodbevel of de noodverordening hangt af van de concrete situatie. Daarbij dient onder alle omstandigheden te worden voldaan aan het evenredigheidsbeginsel. Gekozen moet worden voor de minst ingrijpende maatregel. Dit betekent ook dat de maatregel niet langer mag duren dan de noodsituatie duurt. Hieronder geven wij een aantal voorbeelden aan de hand van de mogelijke casuïstiek.

Als duidelijk is wie de concrete openbare-ordeverstoorders zijn, kan aan hen een gebiedsverbod of een verwijderingsgebod worden opgelegd. Omdat het hier niet gaat om een abstracte groep personen ligt het voor de hand hiervoor een noodbevel te gebruiken. Met het oog op het evenredigheidsbeginsel is van belang dat het gebied waarop het bevel van toepassing is niet groter is dan noodzakelijk. De omvang van het gebied moet worden afgestemd op locaties waar de wanordelijkheden zich (dreigen te) manifesteren. Dit hoeft uiteraard niet samen te vallen met het gebied waarin de wolf problematisch gedrag vertoont. Een minder verstrekkend noodbevel is het opleggen van een samenscholingsverbod aan de ordeverstoorders. Zij mogen het gebied waar de orde (mogelijk)

14 In opdracht van de Minister voor Natuur en Stikstof, bijlage bij de Kamerbrief van 24 mei 2024, kenmerk DGNV/45937315.

15 www.ede.nl/nieuws/gemeenteraad-edede-bedreigd-vanwege-debat-over-wolf.

16 *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 18.

17 ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3104.

18 A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*, Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, 2016, p. 28.

19 ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4275.

wordt verstoort nog wel betreden, maar mogen daar niet groepsgewijs bij elkaar komen zolang het noodbevel van kracht is.

In geval van bedreigingen gericht tegen voor- of tegenstanders van de wolf kan het nodig zijn de bedreigde personen te beschermen tegen levensbedreigende situaties. De Afdeling acht het in bepaalde omstandigheden toelaatbaar dat een noodbevel tegen het slachtoffer van de bedreigingen wordt gericht, vanwege de positieve verplichting van de overheid om het recht op leven van individuen binnen haar rechtsmacht te beschermen. Hieronder vallen volgens de Afdeling ook preventieve maatregelen ter bescherming van het leven van individuele personen indien zij het gevaar lopen slachtoffer te worden van (strafbare) handelingen van anderen of indien er een concrete indicatie bestaat van een risico voor een levensbedreigende situatie waarmee een inbreuk ontstaat op het recht op leven.²⁰ De jurisprudentie laat voorbeelden zien van gebiedsverboden opgelegd aan personen die zelf slachtoffer van bedreigingen zijn teneinde hen en hun (woon)omgeving in bescherming te nemen.²¹

Als groepen voor- of tegenstanders van de wolf hebben aangekondigd zich te zullen verzamelen en onrust zullen stoken, bijvoorbeeld tijdens een voorlichtingsavond van de gemeente over de wolf, is vooraf vaak niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de openbare-ordeverstoring. Voorafgaand aan de avond is nog onbekend wie aan de oproep gehoor geeft en hoe groot de groep onruststokers zal zijn. Een gebiedsverbod of samscholingsverbod rondom de voorlichtingslocatie kan dan uitkomst bieden. Omdat de normadressant een onbepaalde groep is, lijkt een noodverordening hierbij het meest voor de hand te liggen. Toch worden voor dergelijke situaties ook wel noodbevelen gebruikt. In een Rotterdamse zaak werd een noodbevel gericht tot personen van wie redelijkerwijs aangenomen kon worden dat zij de openbare orde wilden verstoren. Volgens de burgemeester van Rotterdam golden deze ad hoc afgekondigde algemeen geformuleerde voorschriften niet voor eenieder, maar voor een bepaalde groep. De Afdeling ging hierin mee.²²

3.2 *Acuut gevaar voor de veiligheid van mensen en dieren*

De tweede situatie die voor de burgemeester aanleiding kan zijn om gebruik te maken van zijn noodbevoegdheden is dat de aanwezigheid van de wolf een acuut gevaar oplevert voor de veiligheid van mensen en dieren. Door aanvallen van een wolf op mens of dier kan het noodzakelijk zijn dat de burgemeester snel en daadkrachtig optreedt met het doel het gevaar te beperken of te keren. Het gebruik van een noodbevoegdheid kan aan de orde zijn als er onmiddellijk moet worden opgetreden en er geen tijd is om maatregelen op provinciaal niveau af te wachten.

Welke maatregelen kan de burgemeester nemen in geval van acuut gevaar vanwege een problematische wolf en tot wie kunnen die worden gericht? In het *Handelingsperspectief*

20 ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839, r.o. 3.5.

21 Bijv. ABRvS 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2838, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik.

22 ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4275.

voor *burgemeesters* wordt in dit verband ingegaan op de mogelijkheden om maatregelen gericht tegen de wolf zelf te nemen. Dit is volgens ons in het uiterste geval denkbaar (later meer hierover), maar vanwege het strikte beschermingsregime dat voor de wolf geldt en vanwege de vereiste evenredigheid, menen wij dat eerst moet worden nagegaan of andere maatregelen mogelijk zijn. Een daarvan is de afsluiting van het gebied waar de wolf zich bevindt.

Het afzetten van het gebied kan worden bewerkstelligd via een noodbevel of noodverordening. Hiermee wordt het gevaar verkleind dat de wolf (opnieuw) mensen of dieren in het gebied aanvalt. Als wordt gekozen voor een noodbevel kan dit worden gericht tegen de eigenaar of eigenaren van het terrein. Op grond van het noodbevel kan aan hen worden opgedragen fysieke maatregelen te treffen om te voorkomen dat personen die daar niet noodzakelijkerwijs hoeven te zijn zich in het gebied begeven. Als wordt gekozen voor een noodverordening kan aan een ieder worden verboden zich in het gebied te begeven zolang de dreiging van de wolf voortduurt in afwachting van maatregelen langs de reguliere (provinciale) weg.

Een voorbeeld van een afsluiting van het gebied rondom een problematische wolf, is het noodbevel van de burgemeester van Leusden.²³ De duur van (de verlenging van) het noodbevel werd met het oog op de evenredigheid gekoppeld aan de leeftijd van de welpen van de wolf. Na vier maanden liep het noodbevel af omdat de welpen dan in een meer zelfstandige fase komen. De verwachting was dat het wolvenpaar dat voor problemen zorgde zich na die tijd minder beschermend zou gedragen. De burgemeester van Leusden gebruikte zijn noodbevelbevoegdheid om tijd te winnen. Tijdens de duur van de noodmaatregel kon door de provincie worden gezocht naar een structurele oplossing van de problematiek. Daarvoor was van belang dat in de tussentijd zo min mogelijk personen aan het aanwezige gevaar werden blootgesteld.

De afsluiting van een gebied is echter lang niet in alle omstandigheden mogelijk. Nu de wolf steeds dichterbij plaatsen komt waar mensen zijn, is goed denkbaar dat de wolf zich begeeft in een gebied waar vakantieparken of woningen gelegen zijn. Dit roept de vraag op of de burgemeester, bij een ernstig en acuut gevaar, zijn noodbevoegdheden kan inzetten tegen de wolf zelf. Nu het aantal incidenten met problematische wolven toeneemt, is een dergelijke casus niet louter denkbeeldig.²⁴

Dit roept allereerst de vraag op wie de normadressaat van het noodbevel is. Het moge duidelijk zijn dat dit niet de wolf zelf is. Anders dan bij gevaarlijke honden is er geen eigenaar van het dier tot wie de maatregelen kunnen worden gericht. In de literatuur wordt aangenomen dat de bevoegdheid om bij noodbevel gedragsvoorschriften te formuleren, toegepast kan worden jegens burgers, bedrijven, instellingen en functionarissen van andere

23 Noodbevel 18 juli 2024, *Gemeentebled* 2024, nr. 322556.

24 Anders: H.C. Krul, W.J. Westerhof & A.J. Wierenga, *Probleemwolven en gemeentelijk noodrecht*, 13 augustus 2024, www.openbareorde.nl/probleemwolven-en-gemeentelijk-noodrecht. De auteurs menen dat die situatie zich niet snel laat indenken.

overheidslichamen.²⁵ Ten opzichte van politiefunctionarissen jegens wie de burgemeester uit andere hoofde al een aanwijzingsbevoegdheid heeft, geldt dat hij daarvan gebruik moet maken. De verhouding tussen de burgemeester en de politie bespreken wij in paragraaf 4.

Als bij een ernstig en acuut gevaar maatregelen tegen de wolf zelf getroffen moeten worden, lijkt het ons in het licht van het evenredigheidsbeginsel en internationaalrechtelijke verplichtingen ten aanzien van de bescherming van de wolf van belang dat het bevel gericht wordt tot een overheidsfunctionaris die uit hoofde van zijn taak bevoegd is maatregelen ten aanzien van een wolf te treffen. Dit zijn bijvoorbeeld de groene BOA of de faunabeheerder met geldige jachttakte. Hoewel de formulering van artikel 175 Gemeentewet zich daar niet tegen verzet, menen wij dat een noodbevel gericht aan bijvoorbeeld een particuliere jager om de wolf te verjagen of te doden, voor zover dat rehtens al voor mogelijk wordt gehouden,²⁶ pas in de allerlaatste plaats aan de orde kan zijn. Voor die jager zou het overigens wel van belang kunnen zijn om het op een noodbevel aan te laten komen in verband met mogelijk strafrechtelijk optreden als hij zonder een dergelijk bevel in actie zou komen.

Vanwege de beschermde status van de wolf dient de maatregel te voldoen aan de voorwaarden die voortvloeien uit internationale verdragen en de Habitatrichtlijn. Bij noodbevel mag niet van dit hogere recht worden afgeweken. Het noodbevel dient met het oog op het karakter daarvan als openbare-orde-instrument dan ook gemotiveerd te worden met een beroep op artikel 16 lid 1 onder c Habitatrichtlijn, dat onder meer ziet op het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid. Een lastig aspect is de voorwaarde dat geen afbreuk mag worden gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Dit houdt in dat een ingreep niet mag leiden tot een verslechtering van de status van de populatie van de wolf. In de motivering van het besluit zal in dit kader in ieder geval ook de subsidiariteit van de maatregel onderbouwd moeten worden: is er gekozen voor het minst verstrekende middel? Afschot van de wolf is slechts in het uiterste geval toegestaan. Eerst moet worden gezien of de wolf bijvoorbeeld geconditioneerd kan worden met een paintballgeweer, of dat het dier verjaagd of verplaatst kan worden.

De burgemeester zal naar verwachting niet zelf over de benodigde expertise beschikken om dit te beoordelen. Als dat in de gegeven situatie mogelijk is, doet hij er dan ook goed aan hiervoor een deskundige te raadplegen. Voor gemeenten die met de aanwezigheid van wolven te maken hebben, is het aan te bevelen om een lijst met wolvendeskundigen die geraadpleegd kunnen worden, klaar te hebben liggen.

De vraag rijst hoe moet worden gehandeld als de ingreep wél tot een verslechtering van de status van de populatie van de wolf leidt. Wij achten het aannemelijk dat in een situatie van een ernstig en acuut gevaar de bescherming van in ieder geval de mens

25 Wierenga e.a. 2016, p. 63; M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, 2016, p. 66; T&C, art. 175 Gemeentewet, aant. 1a; H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Fouilleringsbevoegdheid bij noodverordening', *Gst.* 2009, 70.

26 Verdedigbaar is volgens ons dat een dergelijke ingrijpende maatregel van overheidswege moet worden uitgevoerd en niet bij noodbevel aan een particuliere burger kan worden opgedragen.