

Noodverordening maatschappelijke onrust 's-Hertogenbosch 2021

De burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch,

gelet op artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet;

gezien het advies van de politie en het Openbaar Ministerie zoals op 25 januari 2021 besproken en afgestemd in de lokale driehoek op 25 januari 2021;

overwegende dat:

- Het noodzakelijk en wenselijk is om de openbare orde zo spoedig mogelijk te herstellen en de leefbaarheid en veiligheid in de gemeente 's-Hertogenbosch te herstellen;
- Er in de gemeente 's-Hertogenbosch op 31 december 2020 sprake was van ernstige wanordelijkheden en de openbare orde hierdoor wordt verstoord en bedreigd;
- Er schade werd toegebracht aan voorwerpen in de publieke ruimte;
- Op dit moment door de Covid-19 situatie Nederland zich een lockdown bevindt;
- Door de lockdown personen zoveel mogelijk thuis dienen te blijven
- Door de lockdown er geen recreatiemogelijkheden zijn voor personen;
- Door de lockdown een situatie ontstaat waardoor verveling, onrust en uitzichtloosheid een grote rol gaan spelen bij een deel van de bevolking;
- Door de lockdown verschillende personen een uitlaatklep zoeken om deze situatie van verveling, onrust en uitzichtloosheid een uiting te geven;
- De incidenten van 31 december 2020 en 24 januari 2021 onder andere bestonden uit het leggen van een auto op zijn kant, gooien of trachten te gooien van voorwerpen, stenen, vuurwerk en dergelijke, naar hulpverleners, openbaar vervoer, taxi's en dergelijke en het in de brand steken van een auto;
- Er op een bepaald moment meer dan 100 personen aanwezig waren die de openbare orde verstoorden;
- Er concrete aanwijzingen zijn of dat ernstig rekening dient te worden gehouden met de mogelijkheid dat de groep personen de intentie heeft om de openbare orde te verstoren
- Op de vroege avond van 31 december 2020 voorwerpen en vuurwerk is gebruikt richting hulpverleners;
- De belangen van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en van strafbare feiten en de bescherming van de gezondheid in het onderhavige geval zwaarder wegen dan het individuele belang van burgers (bescherming van de persoonlijke levenssfeer);
- De burgemeester de bevoegdheid toekent is, om in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, algemeen verbindende voorschriften te geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig worden geacht als bedoeld in artikel 176 van de Gemeentewet (oftewel: de noodverordening);
- zich gelet op de aard en de ernst van de hiermee verbonden risico's een omstandigheid voordoet als bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet, en daarmee algemeen verbindende voorschriften kunnen worden gegeven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn, en
- deze omstandigheid niet met reguliere of specifieke bevoegdheden of voorschriften kan worden ondervangen;

Besluit:

vast te stellen de Noodverordening maatschappelijke onrust 's-Hertogenbosch 2021.

De gemeenteraad van de gemeente 's-Hertogenbosch in zijn openbare vergadering van 2 februari 2021, Gezien het voorstel van de burgemeester, gehoord hebbend het college van burgemeester en wethouders d.d. 29 januari 2021, reg.nr. 10735786,

Gelet op de Gemeentewet

Besluit de Noodverordening maatschappelijke onrust 2021 van de Burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch te bekrachtigen.

Artikel 1 Gebiedsverbod

Het is eenieder die zich door voertuig(en), kleding, uitrusting, meegevoerde voorwerpen of gedraging(en) manifesteert als (potentiële) deelnemer aan groepsactiviteiten met de kennelijke bedoeling om de openbare orde te verstoren, verboden op een openbare plaats in gebied 's-Hertogenbosch, te weten Stadionlaan, omgeving Victorialaan, Graafseweg, Pastoor van Thiellaan, Vincent van Goghlaan, de waterweg AA, tot aan de brug bij de Jan de Barlaan, Jan Schöfflerlaan, Mgr. Diepenstraat en Aartshertogenlaan, zoals weergegeven op de kaart (bijlage 1) aanwezig te zijn.

Artikel 2 – Samenscholingsverbod

Het is verboden om zich met meer dan twee personen op te houden op een openbare plaats in gebied 's-Hertogenbosch, te weten Stadionlaan, omgeving Victorialaan, Graafseweg, Pastoor van Thiellaan, Vincent van Goghlaan, de waterweg AA, tot aan de brug bij de Jan de Barlaan, Jan Schöfflerlaan, Mgr. Diepenstraat en Aartshertogenlaan, zoals weergegeven op de kaart (bijlage 1).

Artikel 3 Verbod op voorwerpen en brandbare stoffen

1. Het is eenieder verboden om op een openbare plaats in gebied 's-Hertogenbosch, te weten Stadionlaan, omgeving Victorialaan, Graafseweg, Pastoor van Thiellaan, Vincent van Goghlaan, de waterweg AA, tot aan de brug bij de Jan de Barlaan, Jan Schöfflerlaan, Mgr. Diepenstraat en Aartshertogenlaan, zoals weergegeven op de kaart (bijlage 1) stenen, stokken, metalen voorwerpen, flessen of brandbare stoffen bij zich te hebben.
2. Onder brandbare stoffen wordt in ieder geval verstaan: (was)benzine, ethanol en petroleum.

Artikel 4 Vuurwerkverbod

1. Het is eenieder verboden om op een openbare plaats in gebied 's-Hertogenbosch, te weten Stadionlaan, omgeving Victorialaan, Graafseweg, Pastoor van Thiellaan, Vincent van Goghlaan, de waterweg AA, tot aan de brug bij de Jan de Barlaan, Jan Schöfflerlaan, Mgr. Diepenstraat en Aartshertogenlaan, zoals weergegeven op de kaart (bijlage 1) vuurwerk bij zich te hebben.
2. Onder vuurwerk wordt verstaan: consumentenvuurwerk (met uitzondering van vuurwerk in categorie F1) en professioneel vuurwerk als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van het Vuurwerkbesluit.

Artikel 5 Alcoholverbod

Het is eenieder verboden om op een openbare plaats binnen de bebouwde komgrenzen van 's-Hertogenbosch, te weten Stadionlaan, omgeving Victorialaan, Graafseweg, Pastoor van Thiellaan, Vincent van Goghlaan, de waterweg AA, tot aan de brug bij de Jan de Barlaan, Jan Schöfflerlaan, Mgr. Diepenstraat en Aartshertogenlaan, zoals weergegeven op de kaart (bijlage 1) alcoholhoudende drank te nuttigen of bij zich te hebben.

Artikel 6 Verbod op gezichtsbedekkende kleding

Het is verboden om in het aangewezen gebied 's-Hertogenbosch, te weten Stadionlaan, omgeving Victorialaan, Graafseweg, Pastoor van Thiellaan, Vincent van Goghlaan, de waterweg AA, tot aan de brug bij de Jan de Barlaan, Jan Schöfflerlaan, Mgr. Diepenstraat en Aartshertogenlaan, op een publiek toegankelijke plaats kleding te dragen die het gezicht geheel bedekt, dan wel onherkenbaar maakt, met uitzondering van een mondkapje zoals bedoeld in de Tijdelijke wet regeling maatregelen Covid-19.

Artikel 7 Bestrijden van ongeregeldheden

Een ieder moet zich verwijderd houden van het gebied 's-Hertogenbosch, te weten Stadionlaan, omgeving Victorialaan, Graafseweg, Pastoor van Thiellaan, Vincent van Goghlaan, de waterweg AA, tot aan de brug bij de Jan de Barlaan, Jan Schöfflerlaan, Mgr. Diepenstraat en Aartshertogenlaan, tot een nader door de burgemeester bekend te maken tijdstip, behoudens de bewoners van de in het gebied gelegen woningen en de gebruikers van de in het gebied gelegen gebouwen.

Artikel 8 Inwerkingtreding en duur

Deze verordening treedt in werking onmiddellijk na bekendmaking op de website van de gemeente 's-Hertogenbosch en geldt tot het tijdstip waarop de burgemeester bekendmaakt dat de verordening is ingetrokken.

Overtreding van deze noodverordening is strafbaar gesteld op grond van artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht.

's-Hertogenbosch, 25 januari 2021.

*De burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch,
drs. J.M.L.N. Mikkers*

's-Hertogenbosch 2 februari 2021

De gemeenteraad voornoemd,

De griffier,

Drs. W.G. Amesz

De voorzitter,

Drs. J.M.L.N. Mikkers

Toelichting

Hieronder volgt een algemene toelichting die verband houden met de inzet van een noodverordening (onderdeel A). Aansluitend volgt een artikelsgewijze toelichting (onderdeel B) waarin de diverse voorschriften nader worden belicht.

A. Algemeen

Situatie- en doelcriterium

Voor het gebruik van een noodverordening dient sprake te zijn van ernstige (dreigende) wanordelijkheden of een (dreigende) ramp. In geval van (dreigende) onlusten en rellen (maatschappelijke onrust) - die mogelijk verband houden met de beperkingen als gevolg van de huidige coronacrisis – is er sprake van (dreigende) wanordelijkheden.

Subsidiariteit

Wanneer is vastgesteld dat zich een noodsituatie aandient waarvoor de wetgever de noodbevoegdheden heeft toegekend, mag de burgemeester daarvan nog geen gebruik maken indien reguliere of meer specifieke instrumenten beschikbaar zijn om de noodsituatie te keren.

Noodbevel of noodverordening?

In de noodrechtpraktijk bij maatschappelijke onrust zien we dat zowel noodverordeningen als noodbevelen worden ingezet om gevaar te voorkomen of te beperken en om wanordelijkheden als gevolg daarvan te beperken of te voorkomen. Indien het gevaar aanwezig is dat een grote onbepaalde groep personen ernstige wanordelijkheden veroorzaakt, ligt de keuze van een noodverordening voor de hand.

Er zijn situaties denkbaar waarvoor de inzet van een noodbevel zich beter leent dan de inzet van een noodverordening. Dat is vooral het geval als er een instructie moet worden gegeven in een acute noodsituatie waarin geen tijd is om een noodverordening op te stellen. Een noodbevel kan in zeer spoedeisende situaties ook mondeling bekend worden gemaakt.

Art. 176 Gemw: noodverordening

1. Algemeen verbindend voorschrift
2. Geschikt voor herhaalde toepassing

3. Schriftelijk

4. Bekendmaking: krant, internet, terinzagelegging en verstrekking

5. Schorsingsbevoegdheid cdK
Bekrachtiging door raad (art. 176 lid 3 Gemw)

6. Overtreding ex art 443 Wetboek van Strafrecht Sanctie: 3 mnd hechtenis, boete 2e categorie

7. Rechtsbescherming: niet-appellabel besluit à civiele rechter
Strafrechter toetst rechtmatigheid in strafprocedure

Art. 175 Gemw: noodbevel

- Speciaal, gericht tot één of meer personen
Enmalige toepassing

Schriftelijk: niet per se vooraf (art. 5:23 Awb)

Bekendmaking: toezending of uitreiking (art. 3:41 Awb)

Politieke verantwoordelijkheid aan raad (art. 180 Gemw)

Misdrijf ex art. 184 Wetboek van Strafrecht. Idem

Rechtsbescherming: appellabel besluit à bestuursrechter
Idem

Inbreuk op grondrechten

Gebiedsverboden en verwijdergeboden grijpen in op de bewegingsvrijheid, dat als grondrecht wordt gewaarborgd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Een in een noodbevel of noodverordening voorkomende beperking op een verdragsrechtelijk beschermd grondrecht kan worden aangemerkt als een beperking die is voorzien bij wet.

Daarnaast moet de maatregel voldoen aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Aan deze eisen kan worden voldaan als de maatregel, in dit geval de noodverordening, behoorlijk wordt bekendgemaakt waardoor personen tot wie de voorschriften zich richten daarvan in redelijkheid op de hoogte kunnen zijn. Voorts moet de beperking gerechtvaardigd zijn in het licht van de in artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM genoemde legitieme doelen. Het hangt af van de omstandigheden van het geval of een dergelijk gebiedsverbod of verwijdergebod noodzakelijk is.

Ondertekening en bekendmaking

De noodverordening dient altijd ondertekend te worden door de burgemeester of diens plaatsvervanger. Voorts dient de noodverordening bekendgemaakt te worden op een door de burgemeester te bepalen wijze. Bekendmaking geschiedt vaak via de gemeentelijke website of het elektronisch gemeentebblad, de (sociale) media of via aanplakken op het gemeentehuis. Ook kan de noodverordening (of bepaalde voorschriften daaruit) onder de aandacht gebracht worden met NL-alert. Na een goede algemene bekendmaking weet iedereen in het gebied wat hij moet doen en heeft bij de handhaving ervan slechts te worden gezien of een individu tot de groep behoort waarvoor de voorschriften gelden.

In 's-Hertogenbosch is gekozen voor bekendmaking via de gemeentelijke website. Meer hierover in onderdeel B van deze toelichting.

Kledingvoorschriften, preventieve foullering en verplichte identificatie

1. Gelaatsbedekkende kleding kan de identificatie door de politie bemoeilijken. Om die reden worden er in noodverordeningen met enige regelmaat verbodsbepalingen opgenomen om het werk van de politie te vergemakkelijken. Kledingvoorschriften bij noodverordeningen grijpen in op de vrijheid van meningsuiting en de persoonlijke levenssfeer van burgers. Het betreft hier twee vrijheden die grondrechtelijk zijn beschermd en waarop bij verordening (wet in materiële zin) geen inbreuk mag worden gemaakt. Alleen in situaties waarbij die inbreuk noodzakelijk is om onmiddellijk en acuut levensgevaar af te wenden kan hierin worden voorzien. In deze noodverordening is voor het laatste gekozen omdat afwending van acuut levensgevaar het geval is, ondanks dat dit situatie extra bemoeilijkt wordt door het dragen van mondkapjes als bescherming tegen het coronavirus.
2. Preventieve foullering op basis van een noodbevoegdheid is niet mogelijk. Dit vormt een ontoelaatbare inbreuk op het recht op privacy op grond van artikel 10 Grondwet.
3. Daarbij komt dat de noodbevoegdheden geen wettelijke basis kunnen bieden om (nieuwe) bevoegdheden aan de politie toe te kennen. Preventieve foullering is wel mogelijk na aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied op grond van de artikelen 2:76 APV jo. 151b van de Gemeentewet.
4. Het opnemen van een voorschrift betreffende verplichte identificatie is onnodig, omdat deze bevoegdheid gebaseerd kan worden op artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht in samenhang met artikel 8 van de Politiewet 2012. Op grond daarvan kan de politie legitimatie vorderen, indien dit voor de uitvoering van de politietaak redelijkerwijs noodzakelijk is. Daaronder vallen ook de in noodsituaties relevante hulpverleningstaak en de handhaving van de openbare orde.

Verhouding noodverordening versus de Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Ter bestrijding van het coronavirus (pandemie) geldt per 1 december 2020 de Tijdelijke wet maatregelen covid-19. Op basis van die wet en de daarop gebaseerde regelgeving is eenieder onder meer verplicht om onderling voldoende afstand te houden (1.5 meter), is groepsvorming verboden en geldt er een mondkapjesplicht. De Twm laat onverlet de bevoegdheid van de (lokale) burgemeester om noodbevelen uit te vaardigen en noodverordeningen af te kondigen die los staan van de bestrijding het coronavirus. Vanzelfsprekend kan de politie ook tegen overtreders van deze noodverordening optreden wegens schending van de coronaregels en de Algemene Plaatselijke Verordening (onderdeel hierna).

Verhouding noodverordening versus APV

De noodverordening laat onverlet de mogelijkheid om op te blijven treden wegens schending van de Algemene Plaatselijke Verordening. Denk bij het laatste aan het verbod om deel te nemen aan een samentaling, het onnodig opdringen en het door uitdagend gedrag aanleiding geven tot ongeregelde heden zoals neergelegd in artikel 2:1 APV. Om duplicering te voorkomen bevat deze noodverordening geen samentalingsverbod.

Subjecten

Het is zaak de voorschriften in een noodverordening zich enkel richten enkel tot (private) personen. In verband met de naleefbaarheid en handhaafbaarheid zijn de voorschriften eenduidig en zo begrijpelijk mogelijk geformuleerd. Het vorenstaande betekent dus dat de hulpdiensten (politie, brandweer en ambulancedienst) geen subject zijn en daaraan geen (extra) bevoegdheden kunnen ontleenen. Deze noodverordening bevat geen bepalingen waarin een uitzondering is gemaakt voor hulpdiensten of voor de door de burgemeester aangewezen personen. De reden hiervoor is dat de bepalingen dermate specifiek zijn geformuleerd dat een dergelijke uitzonderingsbepaling niet nodig is.

Handhaving van de noodverordening

Noodverordeningen kunnen op verschillende manieren worden gehandhaafd. De meest efficiënte om spoedig een einde te maken aan een (dreigende) overtreding is de klassieke wijze van handhaving ofwel de onmiddellijke handhaving door de politie (zie artikel 5:23 van de Algemene wet bestuursrecht). Het is overbodig om in een noodverordening een voorschrift op te nemen dat de politie belast met de handhaving van de voorschriften van de noodverordening. Op grond van de Politiewet 2012 is de politie al belast met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Daaronder valt ook de handhaving van noodverordeningen en noodbevelen. De politie staat onder het gezag van de burgemeester bij de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, in welk kader de burgemeester daartoe de nodige aanwijzingen kan geven.

B. Artikelsgewijs

Artikel 1 Gebiedsverbod

Het gebiedsverbod is de kernbepaling van deze noodverordening en beoogt om (potentiële) relschoppers te weren uit het gebied dat is aangewezen.

In dit artikel en de daaropvolgende artikelen wordt gesproken over openbare plaatsen. Dit begrip is ontleend aan de Wet openbare manifestaties (artikel 1). Hieronder wordt verstaan: "Een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor publiek".

Hierbij valt te denken aan Voorbeelden:

- straten, pleinen en wegen;
- plaatsen die als het verlengde van een weg kunnen worden gezien;
- speelweiden en parken;
- vrij toegankelijke gedeelten van overdekte (winkel)passages;
- stationshallen;
- recreatieplassen voor zover die vrij toegankelijk zijn.

Geen openbare plaatsen zijn:

- gebouwen / woningen;
- besloten plaatsen

Artikel 2 Verbod op voorwerpen en brandbare stoffen

Dit artikel is ondersteunend aan artikel 1 en beoogt te voorkomen dat in het aangewezen gebied personen geweld plegen met voorwerpen waarmee in potentie gevaar, schade of ernstige overlast kan worden veroorzaakt. Wapens zijn hier niet genoemd omdat hiervoor de Wet wapens en munitie in het leven is geroepen. Dat neemt niet weg dat de in dit artikel genoemde voorwerpen - in de setting van maatschappelijk onrust - als wapen kunnen worden ingezet en kunnen gebruikt tegen derden waaronder de politie of andere hulpdiensten.

In het eerste lid zijn ook brandbare stoffen genoemd. Dat begrip is nader uitgewerkt in het tweede lid. Door het gebruik van de zinsnede 'in ieder geval' mag duidelijk zijn dat het hier niet gaat om een limitatieve opsomming.

Artikel 4 Vuurwerkverbod

Door het landelijk verbod op het afsteken van vuurwerk behoeft het afsteken op zichzelf niet via de noodverordening te worden geregeld. Dit om duplicering te voorkomen. De politie kan handhavend optreden op het moment er toch vuurwerk tot ontbranding wordt gebracht. Datzelfde geldt voor het schieten van carbid. Het bij zich hebben van vuurwerk is echter niet landelijk geregeld en dat vergroot de kans op ernstige wanordelijkheden.

Als sprekend voorbeeld wordt verwezen naar de recente gebeurtenissen op Urk en in de gemeente Roosendaal waar ook zwaar en illegaal vuurwerk werd ontstoken. Een bijkomstigheid is dat van vuurwerk een aanzuigende werking uitgaat. Dit laatste vergroot de kans op (ernstige) wanordelijkheden.

Artikel 5 Alcoholverbod

De burgemeester kan in de noodverordening een verbod op alcoholgebruik en -bezit opnemen, zoals hier in artikel 4 is gebeurd. Een dergelijk maatregel ligt des te meer voor de hand als er op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening geen gebieden zijn aangewezen als alcoholverbodsgebieden. In de praktijk blijkt dat (overmatig) alcoholgebruik regelmatig leidt tot grensoverschrijdend gedrag waarmee de kans op (ernstige) verstoring van de openbare orde - in een setting van maatschappelijk onrust - toeneemt.

Het gegeven dat momenteel de horeca is gesloten, maakt de handhaafbaarheid van deze maatregel iets eenvoudiger. Dat neemt niet weg dat alcohol tijdens winkeltijden nog vrij eenvoudig verkrijgbaar is in supermarkten en slijterijen die hun deuren niet hebben hoeven te sluiten in deze fase van de coronacrisis.

Evenals de maatregelen als omschreven in de artikelen 2 en 3 gaat het ook hier om een ondersteunende verbodsbepaling.

Artikel 6 Verbod op gezichtsbedekkende kleding

Zoals hierboven in de algemene toelichting kan gelaatsbedekkende kleding de identificatie door de politie bemoeilijken. Om die reden worden er in noodverordeningen met enige regelmaat verbodsbepalingen op- genomen om het werk van de politie te vergemakkelijken. Kledingvoorschriften bij noodverordeningen grijpen in op de vrijheid van meningsuiting en de persoonlijke levenssfeer van burgers. Het betreft hier twee vrijheden die grondrechtelijke zijn beschermd en waarop bij verordening (wet in materiële zin) geen inbreuk mag worden gemaakt. Alleen in situaties waarbij die inbreuk noodzakelijk is om onmiddellijk en acuut levensgevaar af te wenden kan hierin worden voorzien. In deze noodverordening is voor het laatste gekozen omdat afwending van acuut levensgevaar het geval is, ondanks dat dit situatie extra bemoeilijkt wordt door het dragen van mondkapjes als bescherming tegen het coronavirus.

Artikel 7 Bestrijden van ongeregelheden

Het artikel is opgenomen om te voorkomen dat personen zich verplaatsen naar het gebied 's-Hertogenbosch te weten Stadionlaan, omgeving Victorialaan, Graafseweg, Pastoor van Thiellaan, Vincent van Goghlaan, de waterweg AA, tot aan de brug bij de Jan de Barlaan, Jan Schöffelaan, Mgr. Diepenstraat en Aartshertogenlaan.

Artikel 8 Inwerkingtreding en duur

Door deze bepaling is duidelijk dat het hier om een tijdelijke regeling gaat.