

# Openbare orde en veiligheid

## TEKST & COMMENTAAR

*Onder redactie van:*

***E.R. Muller***

hoogleraar Veiligheid en Recht, decaan faculteit Governance and Global Affairs en  
bestuurder Campus Den Haag Universiteit Leiden

***E.T. Brainich***

zelfstandig adviseur

***J.G. Brouwer***

directeur Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Rijksuniversiteit Groningen

***A.E. Schilder***

hoogleraar Staats- en bestuursrecht Vrije Universiteit Amsterdam

Achtste druk

 Wolters Kluwer

Deventer 2023

## VOORWOORD ACHTSTE DRUK

Deze druk verschijnt in een iets groter formaat dan voorheen, waardoor de boeken minder lijvig worden. Van de gelegenheid heeft de uitgever gebruik gemaakt om een nieuw, eigentijds omslag te laten ontwerpen. Voor de formule van de serie Tekst & Commentaar hebben deze wijzigingen geen gevolgen.

Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid bevat commentaar op een verzameling van wettelijke regelingen die betrekking hebben op handhaving van de openbare orde, rampenbestrijding en crisisbeheersing, terrorismebestrijding, alsmede wetgeving over de organisaties in de veiligheidszorg. Aan een dergelijke bundel bestaat behoefte nu tal van overheidsorganen, diensten en bedrijven met grote regelmaat direct dan wel indirect met deze regelgeving te maken hebben. Met deze uitgave in de hand kunnen zij zich snel en effectief oriënteren.

De opgenomen regelingen bevatten zowel materieelrechtelijke als formeelrechtelijke regels op het terrein van het bestuursrecht en het strafrecht. Daarnaast is ook regelgeving en commentaar opgenomen met betrekking tot bevoegdheden van uiteenlopende aard in de sfeer van het openbare orderrecht. De regelingen van bestuursrechtelijke aard overheersen, om die reden heeft deze bundel een plaats gekregen in de daarmee corresponderende Tekst & Commentaar-reeks.

In dit Tekst & Commentaar-deel zijn wetten en regelingen op het klassieke terrein van de openbare orde en veiligheid becommentarieerd. Het gaat om wetten en regelingen waar gemeentelijke bestuursorganen, openbaar ministerie, politie, brandweer, veiligheidsregio's, GHOR (Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio), inlichtingen- en veiligheidsdiensten, departementen en andere organisaties regelmatig mee te maken hebben als het gaat om de handhaving van de openbare orde, crisisbeheersing en terrorismebestrijding. Vanaf de zevende druk heeft de redactie ervoor gekozen nog meer te concentreren op de cruciale wetten en regelingen op het gebied van openbare orde en veiligheid. Wetten en regelingen die ook in andere delen van Tekst & Commentaar zijn opgenomen, zijn in deze druk niet meer opgenomen tenzij zij cruciaal zijn voor de praktijk van openbare orde en veiligheid. Daarnaast is een aantal wetten en regelingen op het terrein van crisisbeheersing, noodwetgeving en ondermijning toegevoegd.

Op het terrein van de openbare orde en veiligheid doen zich tal van incidenten voor die later aanleiding vormen voor codificatie van de gekozen oplossingen. Het terrein van openbare orde en veiligheid is constant in beweging en ontwikkeling. Wij hebben ernaar gestreefd in deze selectie de belangrijkste en in de praktijk meest toegepaste regelingen op te nemen. In enkele gevallen kon worden volstaan met het analyseren van hoofdzaken met hierbij een algemene inleiding op de desbetreffende regeling en het in perspectief plaatsen hiervan.

Deze druk gaat wat betreft de wetgeving, rechtspraak en literatuur uit van de stand van zaken per 1 augustus 2023. Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid is ook online beschikbaar. Deze online publicatie wordt tussentijds geactualiseerd.

---

Vragen en opmerkingen over deze uitgave kunt u richten aan:  
TekstCommentaar@wolterskluwer.com.

Augustus 2023

Erwin Muller  
Ernst Brainich  
Jan Brouwer  
Jon Schilder

# VERKORTE INHOUDSOPGAVE

<b>A Openbare ordehandhaving</b>	1
Gemeentewet (relevante artikelen)	3
Opiumwet (relevante artikelen)	73
Woningwet (relevante artikelen)	83
Wet openbare manifestaties	87
Alcoholwet	119
Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur	177
Wet wapens en munitie	235
Wet tijdelijk huisverbod	297
Besluit tijdelijk huisverbod	315
Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding	319
APV Amsterdam (art. 2.10)	325
APV Den Helder (art. 2:74 en 2:74a)	337
APV Rotterdam (art. 2:36)	343
<b>B Crisisbeheersing, rampenbestrijding en noodwetgeving</b>	353
<i>Generiek</i>	355
EU-Verdrag (art. 4)	355
Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (relevante artikelen)	358
Grondwet (art. 14, 99a en 103)	373
Coördinatiewet uitzonderingstoestanden	384
Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (art. 8)	399
Wet verplaatsing bevolking (art. 2a en 2c)	403
Mediawet 2008 (art. 6.26)	406
Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2022	407
Wet veiligheidsregio's	413
Wet tegemoetkoming schade bij rampen	500
Provinciewet (art. 158 en 182)	519
Ambtsinstructie commissaris van de Koning (relevante artikelen)	524
<i>Sectoraal – openbare veiligheid</i>	529
Drinkwaterwet (art. 35, 52 en 54)	529
Noodwet voedselvoorziening (art. 6)	531
Wet publieke gezondheid (art. 7)	533
Wet dieren (art. 5.4)	540
Plantgezondheidswet (art. 3)	542
Waterwet (art. 5.30)	543
Wet milieubeheer (art. 17.19)	546
Kernenergiewet (art. 46)	548
<i>Sectoraal – economie en logistiek</i>	550
Distributiewet (art. 5 en 10a)	550
Hamsterwet (art. 3)	554
Vorderingswet (art. 3a en 23)	555
Onteigeningswet (art. 73 en 76f bis)	558
Vervoersnoodwet (art. 10 en 13)	560

Noodwet arbeidsvoorziening (art. 22)	563
Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012 (art. 7)	564
Elektriciteitswet (art. 25)	565
Telecommunicatiewet (art. 14.4)	566
Wet op het financieel toezicht (art. 1:24, 1:28, 6:1 en 6:2)	568
Noodwet financieel verkeer (art. 4)	586
<b>C Terrorismebestrijding</b>	589
Wet terroristische misdrijven (Wetboek van Strafvordering) (relevante artikelen)	591
Besluit opsporing terroristische misdrijven	623
Besluit tijdelijke herindeling van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter	635
Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	639
<b>D Organisatiewetgeving</b>	651
Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017	653
Wet veiligheidsonderzoeken	815
Politiewet 2012	829
Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren	917
Trefwoordenregister	995

## A OPENBARE ORDEHANDHAVING



## Gemeentewet (relevante artikelen)

**Wet van 14 februari 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten, Stb. 1992, 96, zoals laatstelijk gewijzigd op 13 oktober 2022, Stb. 2022, 444 (i.w.tr. 01-04-2023)**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz. Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is nieuwe bepalingen vast te stellen met betrekking tot de inrichting van gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### [Inleidende opmerkingen]

**Betekenis.** Cruciale bepalingen over openbare orde en veiligheid zijn opgenomen in de Gemeentewet. Conform de structuur van Tekst & Commentaar zijn hierna de relevante wetsartikelen besproken in volgorde van de wet zelf. Hieronder is per thema aangegeven welke artikelen zijn besproken: – reguleren thuisprostitutie: art. 151a; – veiligheidsrisicogebied en preventief fouilleren: art. 151b en 174b; – cameratoezicht: art. 151c; – gedragsaanwijzing bij woonoverlast: art. 151d; – bestuurlijke ophouding: art. 154a en 176a; – civiele verdediging: art. 160 lid 1 onderdeel f; – algemene bevoegdheid handhaving openbare orde: art. 172; – gebiedsverbod, groepsverbod en meldingsplicht: art. 172a; – bevel aan persoon die gezag heeft over minderjarigen (twaalfminners): art. 172b; – toezicht op openbare samenkomsten en inrichtingen: art. 174; – sluiting van woning, lokaal of erf: art. 174a; – noodbevel en noodverordening: art. 175 en 176; – machtiging: art. 177.

### Artikel 151a

**1.** De raad kan een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.

**2.** Bij de uitoefening van het toezicht op de naleving van de in het eerste lid bedoelde voorschriften geldt de in artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht bedoelde verplichting ook voor een persoon die de leeftijd van veertien jaar nog niet heeft bereikt. Deze toeplichting betreft een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1, onderdelen 1° tot en met 3°, van die wet.

**3.** Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op de uitoefening van het toezicht op de naleving van gemeentelijke voorschriften met betrekking tot het, door handelingen, houding, woord, gebaar of op andere wijze, passanten tot prostitutie bewegen, uitnodigen dan wel aanlokken. [24-06-2004, Stb. 300, i.w.tr. 01-01-2005/kamerstukken 29218]

### [Reguleren prostitutie]

**1. Algemeen.** Tegelijkertijd met het afschaffen van het bordeel- en souteneurverbod is op 1 oktober 2000 art. 151a ingevoerd (Stb. 1999, 464 en Stb. 2000, 38). Lokale overheden zijn op basis van dit artikel bevoegd om de prostitutiesector nader te reguleren, zodat de omvang van de prostitutie in een gemeente beheersbaar is, de werkomstandigheden op een aanvaardbaar niveau liggen en gedwongen prostitutie kan worden uitgebannen (Kamerstukken II 1996/97, 25437, 2 en 3).

**2. Actuele ontwikkelingen.** Zo'n tien jaar na introductie van artikel 151a laaide de discussie over de regulering van prostitutie opnieuw op. Er moest een landelijke wet komen die lokale verschil-



len in het prostitutiebeleid zou tegengaan, waardoor onvrijwillige prostitutie beter bestreden zou kunnen worden. In 2009 diende de regering hiertoe het wetsvoorstel 'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' in bij de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2009/10, 32211, 1*). Dit wetsvoorstel is echter nooit tot wet verheven en stierf na het indienen van een novelle in 2014 (*Kamerstukken II 2013/14, 33885, 1*) een stille dood. Op 26 januari 2021 diende de regering een nieuw wetsvoorstel in: 'Wet regulering sekswerk' (*Kamerstukken II 2020/21, 35715, 2*). Op basis van deze wet worden alle sekswerkers verplicht te beschikken over een individuele, persoonsgebonden prostitutievergunning. Deze wordt afgegeven door de burgemeester van één van de daartoe aangewezen gemeenten. Voor de aanvraag van de vergunning dient de sekswerker een vergunninggesprek te voeren met een speciaal daarvoor aangewezen gemeenteambtenaar. In dit gesprek wordt getoetst of de sekswerker voldoende zelfredzaam is en niet tot de werkzaamheden wordt gedwongen. Alle afgegeven prostitutievergunningen worden opgenomen in een landelijk register. Introductie van een formeel wettelijke grondslag voor het verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens van de sekswerker maakt registratie van sekswerkers – anders dan dat onder vigor van art. 151a het geval is – mogelijk (zie hierover uitgebreid C. Post, M. Vols en J.G. Brouwer, 'Registratie van prostituees en het recht op privacy', *NTM/NJCM-Bulletin 2019/17*). Klanten van een sekswerker zonder vergunning zijn in beginsel strafbaar, evenals exploitanten die een sekswerker zonder vergunning voor zich laten werken. Voorts voorziet het wetsvoorstel in een vergunningplicht voor exploitanten van een seksbedrijf. Deze vergunning wordt eveneens in een landelijk register ingeschreven. Het wordt gemeenten mogelijk gemaakt om onder bepaalde voorwaarden geen vergunning te verstrekken voor seksinrichtingen, waaronder prostitutiebedrijven. Een thuiswerkende sekswerker wordt overigens niet langer aangemerkt als een exploitant van een seksbedrijf. Deze sekswerker hoeft slechts te beschikken over een persoonsgebonden prostitutievergunning en dus niet tevens over een vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting. Gemeentebesturen dienen zelfstandige, vanuit huis werkende sekswerkers hetzelfde te behandelen als anderen die een beroep of bedrijf uitoefenen in een woning. Gemeentebesturen mogen in hun lokale beleid geen uitzonderingen maken die specifiek gelden voor zelfstandig werkende sekswerkers, maar niet voor andere vormen van zelfstandig thuiswerken. Zelfstandige thuisprostitutie mag als gevolg hiervan enkel vergunningplichtig worden gemaakt of verboden als dit ook geldt voor andere vormen van zelfstandig werk vanuit huis. Ten slotte wordt het zogenaamde 'pooierverbod' opnieuw ingevoerd door het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie strafbaar te stellen. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal art. 151a vervallen (*Kamerstukken II 2020/21, 35715, 3*). In januari 2023 heeft de regering bij nota van wijziging het wetsvoorstel regulering prostitutie op drie belangrijke onderdelen gewijzigd (*Kamerstukken II 2022/23, 35175*). Ten eerste is het niet langer mogelijk om een bestuurlijke boete op te leggen aan een sekswerker, indien sekswerk wordt uitgevoerd zonder de vereenste persoonsgebonden prostitutievergunning. Ten tweede wordt de verplichting voor een sekswerker geïntroduceerd om een jaar na afgifte van de prostitutievergunning een herhaalg gesprek met gespecialiseerde ambtenaren van de gemeente te voeren. Ten derde vervalt de strafbaarheid van een klant die gebruikmaakt van de diensten van een sekswerker zonder prostitutievergunning, indien een klant binnen 24 uur en uit eigen beweging melding maakt van een misstand, bijvoorbeeld bij de politie.

**3. Vergunningstelsel (lid 1).** Het eerste lid van art. 151a kent de gemeenteraad de bevoegdheid toe om een verordening vast te stellen waarin voorschriften worden vastgesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 3 van de APV van de gemeente Amsterdam). Hieronder valt ook het gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling door een vanuit een (eigen) woning werkende sekswerker (ABRVs 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:942). Door de toevoeging 'voor een derde' vallen ook sekstheaters, peepshows, seksbioscopen en webcamseks onder het bereik van art. 151a (*Kamerstukken II 1998/99, 25437, 18* en *Kamerstukken II 2001/02, 27745, 6*). Ook biedt het eerste lid een wettelijke grondslag voor het stellen van voorschriften aan escortbedrijven (*Kamerstukken II 1998/99, 25437, 17*) en het handhaven optreden tegen een overnuld escortbedrijf (ABRVs 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1187). De meeste gemeenten kennen overigens geen aparte prostitutieverordening. In deze gemeenten zijn de voorschriften ter regulering van de prostitutie onderdeel van de algemene plaatselijke verordening. Het reguleren van seksbedrijven vindt plaats door middel van een vergunningstelsel. Doorgaans is

het verboden om zonder vergunning van de burgemeester een seksbedrijf uit te oefenen. Een dergelijke exploitatievergunning kan voorschriften bevatten die de exploitant van een seksbedrijf onder andere verplichten maatregelen te treffen ten aanzien van de hygiëne, de gezondheid, de veiligheid en de arbeidsomstandigheden van de in het bedrijf werkzame sekswerkers, alsmede de veiligheid en de gezondheid van klanten. Een exploitant kan eveneens worden verplicht te voorkomen dat in het seksbedrijf slachtoffers van mensenhandel en uitbuiting werkzaam zijn (ABRvS 27 januari 2016, *Gst.* 2016/49). De verordening kan een exploitant ook verbieden om een sekswerker voor of bij zich te laten werken die jonger is dan 21 jaar (ABRvS 5 juni 2019, *ECLI:NL:RVS:2019:1818*). Nagenoeg alle gemeenten merken prostitutie die plaatsvindt in een woning door een zelfstandige werkende sekswerker aan als bedrijfsmatige prostitutie, waarvoor een vergunning van de burgemeester is vereist. In mei 2023 zijn er echter ten minste vier gemeenten die sekswerker gelijkstellen aan andere huis-aan-huis-verbonden beroepen, zoals pedicures. In de gemeenten Assen Hilversum, Lelystad en Tilburg hoeven zelfstandige, thuiswerkende sekswerkers aldus niet te beschikken over een vergunning voor het exploiteren van een seksbedrijf, mits zij dit alleen doen. Art. 151a biedt naar het oordeel van de Afdeling een formeel-wettelijke grondslag om het grondrecht op vrijheid van arbeidskeuze ex art. 19 lid 3 Gw te beperken (ABRvS 26 november 2014, *AB* 2015/75, m.nt. Bröring; zie anders: *Kamerstukken I* 1998/99, 25437, 189e). Het voeren van een zogenaamd 'nulbeleid' ten aanzien van seksbedrijven door gemeentebesturen wordt in de wetgeschiedenis uitgesloten (*Kamerstukken I* 1998/99, 25437, 189b en 189e; ABRvS 22 mei 2002, *JB* 2002/171). Een stelsel dat het aantal toegelaten seksbedrijven in een gemeente maximeert, behoort wel tot de mogelijkheden (ABRvS 23 november 2011, *ECLI:NL:RVS:2016:3130*; ABRvS 22 mei 2002, *AB* 2002/367, m.nt. Brouwer en Schilder, *JB* 2002/170, m.nt. Schlössels). Art. 151a verleent de gemeenteraad de bevoegdheid om onder omstandigheden in te grijpen in de privéfeer (*Kamerstukken II* 1998/99, 25437, 17; *Handelingen II* 1998/99, 45, p. 3161; A.E. Schilder & J.G. Brouwer, 'Private verantwoordelijkheid bij bescherming van prostituees' in: J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Van een andere orde, over private ordehandhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2014, p. 149). Deze bepaling biedt een wettelijke grondslag voor bijvoorbeeld het stellen van voorschriften aan bedrijfsmatige thuisprostitutie (ABRvS 15 september 2010, *ECLI:NL:RVS:2010:BN6983*, r.o. 2.3.1, ABRvS 1 april 2020, *ECLI:NL:RVS:2020:942*). Niet binnen de verordende bevoegdheid van de gemeente vallen maatregelen die gepaard gaan met registratie van gegevens van een sekswerkers. Art. 151a Gemeentewet biedt evenmin een wettelijke grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, waaronder onder meer wordt begrepen gegevens die betrekking hebben op het seksuele leven van een sekswerker (ABRvS 29 augustus 2018, *ECLI:NL:RVS:2018:2856*; ABRvS 23 december 2020; zie anders ABRvS 24 januari 2007, *AB* 2007/198, m.nt. Marseille). Wel kan een verordening de exploitant verplichten een intakegesprek te voeren met de sekswerker waarin hij zich ervan vergewist dat deze voldoende zelfdezaam is (ABRvS 29 augustus 2018, *ECLI:NL:RVS:2018:2856*). De burgemeester kan een vergunning onder meer weigeren indien de aanvrager eerder exploitant is geweest van een seksbedrijf dat minder dan vijf jaar geleden door de burgemeester is gesloten (ABRvS 26 oktober 2016, *AB* 2017/12, m.nt. Brouwer en Post), of indien sprake is van slecht levensgedrag van de aanvrager (ABRvS 28 februari 2007, *Gst.* 2007/73, m.nt. Teunissen). Als ook indien ernstig gevaar bestaat dat de aangevraagde vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen (ABRvS 29 maart 2017, *JOM* 2017/350). Indien de verordening hierin voorziet, kan een vergunning worden ingetrokken na een onherroepelijke veroordeling van de exploitant tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf (ABRvS 26 oktober 2016, *JOM* 2016/1088) of bij niet-naleving van de vergunningvoorwaarden (ABRvS 26 april 2016, *AB* 2016/208, m.nt. Brouwer en Post). Overigens kan het gemeentebestuur ook besluiten om (raam)prostitutie op een bepaalde locatie in een gemeente na verloop van tijd niet langer toe te staan. Een afwijzing van een verzoek om nadeelcompensatie voor het afschaffen van de raamprostitutie door het college van B&W in Groningen keurde de rechtbank goed. Een overgangstermijn van zes jaar achtte de rechtbank ruim voldoende om de bedrijfsvoering aan te kunnen passen (Rb. Noord-Nederland 9 december 2022, *ECLI:NL:RBNNE:2022:4780*). Het exploiteren van een seksbedrijf zonder vergunning kan leiden tot oplegging van een last onder dwangsom (ABRvS 1 april 2020, *ECLI:NL:RVS:2020:942*; ABRvS 6 mei 2020, *ECLI:NL:RVS:2020:1187*) en in het uiterste geval tot sluiting van het seksbedrijf door de burgemeester (ABRvS 2 juli 2014, *ECLI:NL:RVS:2014:2378*; ABRvS 15 juni 2016, *AB* 2016/244, m.nt. Brouwer en Post; Rb. Midden-Nederland 3 april 2023, *ECLI:NL:RBMNE:2023:1689*).

**4. Identificatieplicht (lid 2 en 3).** De leden 2 en 3 zijn bepalingen die het toezicht op de naleving van de voorschriften die ex art. 151a lid 1 zijn vastgesteld nader regelen. Voor het uitoefenen van effectief toezicht op de naleving van gemeentelijke voorschriften inzake prostitutie door minderjarigen achtte de wetgever het redelijkerwijs noodzakelijk de verplichting tot het tonen van een identiteitsbewijs uit te breiden tot alle personen die betrokken zijn bij het geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen. De wetgever geeft de toezichthouder daarom in tweede lid de bevoegdheid om van iedere persoon die seksuele diensten aanbiedt een identiteitsbewijs te vorderen, ongeacht zijn of haar leeftijd (*Kamerstukken II 1999/2000, 27174, 3; Kamerstukken II 2003/04, 29218, 3*). De wetgever verruimt in het derde lid de strekking van art. 151a lid 2 tot straatprostitutie om te voorkomen dat prostitutie door minderjarigen, illegalen en slachtoffers van mensenhandel op straat ongehinderd kan plaatsvinden (*Kamerstukken II 1999/2000, 27174, 9*).

#### **Artikel 151b**

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. In een veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 50, derde lid, 51, derde lid, en 52, derde lid, van de Wet wapens en munitie toepassen.
  2. De burgemeester gaat niet over tot aanwijzing als veiligheidsrisicogebied dan na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Politiewet 2012.
  3. De aanwijzing als veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een bepaalde duur die niet langer is en voor een gebied dat niet groter is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde.
  4. De beslissing tot gebiedsaanwijzing wordt op schrift gesteld en bevat een omschrijving van het gebied waarop deze van toepassing is alsmede de geldigheidsduur.
  5. De burgemeester brengt de gebiedsaanwijzing zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad en van de officier van justitie, bedoeld in het tweede lid.
  6. Zodra de verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bedoeld in het eerste lid, is geweken, trekt de burgemeester de gebiedsaanwijzing in. Het vijfde lid is van overeenkomstige toepassing.
- [21-05-2014, *Stb. 191, i.w.tr. 01-07-2014/kamerstukken 33112*]

#### **[Aanwijzing veiligheidsrisicogebied]**

**1. Algemeen.** Deze in 2002 in de Gemeentewet ingelaste bepaling betreft de bevoegdheid van de gemeenteraad om de burgemeester bevoegd te maken tot het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden bij (dreigende) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens. Sinds 1 juli 2014 kan de burgemeester op grond van art. 174b Gemw, ook zonder dat de gemeenteraad hem daartoe heeft gemachtigd, in een onvoorzienne spoedeisende situatie voor maximaal twaalf uren een veiligheidsrisicogebied aanwijzen (*Stb. 2014, 191 en Stb. 2014, 201*). Zie voor een uitgebreid onderzoek naar onder meer de inzet, uitvoering en effectiviteit van de bevoegdheid tot preventief fouilleren: H.B. Winter e.a., *Evaluatie preventief fouilleren* (Eindrapport), Groningen: Pro Facto 2022. Ook andere bestuursorganen zijn bevoegd veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen. In geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf kan de officier van justitie (OvJ) dit op tijdelijke basis ex art. 126zq lid 3 Sv en de regering ex art. 126zq lid 4 Sv op permanente basis doen (*Stb. 2006, 580*). In dat verband is het Binnenhof in Den Haag, de centrale treinstations van de vier grootste steden, de Nederlandse luchthavens en de daaraan grenzende gebieden, de kerncentrale in Borssele en het Mediapark in Hilversum als permanent veiligheidsrisicogebied aangewezen (*Stb. 2006, 730*). **Inwerkingtreding huidige wettekst.** Art. 151b is vastgesteld bij wet van 13 juli 2002, *Stb. 420* en in werking getreden op 15 september 2002 (*Stb. 459*). Met de inwerkingtreding van de wet van 21 mei 2014, *Stb. 191* is per 1 juli 2014 art. 151b lid 4 tweede volzin komen te vervallen (*Stb. 2014, 201*) en art. 174b ingevoerd.

**2. Gemeentelijke bestuursorganen. a. Gemeenteraad (lid 1).** De gemeenteraad kan bij verordening aan de burgemeester de bevoegdheid verlenen om in de gemeente een bepaald gebied aan te wijzen

als veiligheidsrisicogebied. Gemeenteraden doen dit veelal door een bepaling toe te voegen aan de algemene plaatselijke verordening. Soms verbindt de raad aan de bevoegdheid de voorwaarde dat een raadscommissie wordt gehoord alvorens het veiligheidsrisicogebied wordt aangewezen (zie bijvoorbeeld art. 2:76 lid 2 Algemene Plaatselijke Verordening Den Haag). **b. Burgemeester: voorwaarden. Aanwezigheid van wapens (lid 1).** De burgemeester is bevoegd een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen indien de openbare orde wordt verstoord door de aanwezigheid van wapens, dan wel dat ernstige vrees bestaat dat door de aanwezigheid van wapens de openbare orde wordt verstoord. Met ernstige vrees wordt hetzelfde bedoeld als in art. 175 Gemeentewet (*Kamerstukken II 1999/2000*, 26865, 3, p. 8 en *Kamerstukken II 2000/01*, 26865, 7, p. 9). **Overleg (lid 2).** Alvorens tot de aanwijzing van een gebied als veiligheidsrisicogebied over te gaan, dient de burgemeester in het driehoeksoverleg als bedoeld in art. 13 Politiewet 2012 te overleggen met de Ovj. Aan dit overleg neemt ook de (regionale) politiefchef deel. De handhaving van de lokale rechtsorde door de politie geschiedt immers onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester en de Ovj. Dat neemt niet weg dat de overlegverplichting niet tot overeenstemming behoeft te leiden. De burgemeester is zelfstandig bevoegd tot aanwijzing van een gebied. Deze aanwijzing heeft echter geen zin als de Ovj vervolgens geen bevel geeft tot preventief fouilleren (*Kamerstukken II 2000/01*, 26865, 11, p. 4). **Beperking naar tijd en plaats (lid 3).** De aanwijzing zelf dient naar tijd en plaats te worden bepaald. De duur van de aanwijzing dient niet langer en de omvang van het gebied niet groter te zijn dan strikt noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Uit de tekst van de wet en de wetsgeschiedenis valt af te leiden dat de aanwijzing qua tijd zeer beperkt dient te zijn, tot een avond of enkele dagen, in geval van bijvoorbeeld een meerdaags evenement (*Kamerstukken II 1999/2000*, 26865, 3, p. 8). Die beperking geldt ook ten aanzien van de plaats: een paar straten of een wijk (*Kamerstukken II 2000/01*, 26865, 7, p. 5). De binnen het aangewezen veiligheidsrisicogebied gelegen voor het publiek openstaande gebouwen vallen eveneens binnen het fouilleringsbereik (HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101, AB 2014/374, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder). In de praktijk worden omvangrijke gebieden gedurende drie tot zes maanden aangewezen (bijvoorbeeld in Rotterdam, Utrecht en Tilburg) en in enkele gevallen zelfs meer structureel (zoals in Leeuwarden, Enschede en Zaanstad en tot eind 2022 in Amsterdam). De burgemeester komt bij de aanwijzing een ruime beoordelingsmarge toe. Zowel de bestuursrechter (ABRvS 9 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5839, AB 2006/90 en ABRvS 27 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1869) als de strafrechter (HR 20 februari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2475) dienen zich bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een aanwijzingsbesluit terughoudend op te stellen. **Beslissing tot gebiedsaanwijzing (lid 4 en lid 5).** De beslissing tot een gebiedsaanwijzing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (een concreterend besluit van algemene strekking), dat bekend dient te worden gemaakt conform art. 3:42 lid 2 Awb (*Kamerstukken II 1999/2000*, 26865, 3, p. 6). De burgemeester dient de gebiedsaanwijzing daarnaast zo spoedig mogelijk ter kennis te brengen van de gemeenteraad en de Ovj (art. 151b lid 5). De gebiedsaanwijzing dient te berusten op een deugdelijke en kenbare motivering conform afd. 3.7 Awb, wat in elk geval inhoudt dat de burgemeester aangeeft op basis van welke feiten en omstandigheden hij de gebiedsaanwijzing noodzakelijk acht. Tevens moet een nauwkeurige omschrijving worden gegeven van het gebied, wat in elk geval betekent dat het gebied duidelijk wordt afgebakend. Ook dient het besluit de geldigheidsduur van de gebiedsaanwijzing te bevatten (*Kamerstukken II 2000/01*, 26865, 11, p. 7). De (straf)rechter kan deze motivering toetsen (HR 20 februari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2475). In 2014 is de tweede volzin van dit vierde lid komen te vervallen. In een onvoorziene, spoedeisende situatie kan de burgemeester tegenwoordig gebruikmaken van zijn bevoegdheid in art. 174b, dat voorziet in de mogelijkheid van een mondelinge gebiedsaanwijzing. **Intrekking (lid 6).** De burgemeester trekt de aanwijzing in zodra de verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of de ernstige vrees voor het ontstaan ervan is geweken. Formeel betekent dit dat gebiedsaanwijzingen voor langere tijd tussentijds moeten worden geëvalueerd. In de praktijk gebeurt dit lang niet altijd. Van de intrekking van de aanwijzing dient de burgemeester de gemeenteraad en de Ovj zo spoedig mogelijk op de hoogte te stellen. **Rechtsbescherming.** Tegen de vaststelling van een gebied als veiligheidsrisicogebied staat overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht voor belanghebbenden bezwaar en beroep open (*Kamerstukken II 2000/01*, 26865, 7, p. 14). De rechtsbescherming staat volledig los van de bevoegdheid van de Ovj om daadwerkelijk tot de uitoefening van de in art. 151b lid 1 bedoelde – en in de WWM opgenomen – bevoegdheden over te gaan (*Kamerstukken II 2000/01*, 26865, 11, p. 5; zie ook

ABRvS 9 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5839, AB 2006/90, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder en Gst. 2006/15, m.nt. A.J.Th. Woltjer). Belanghebbenden zijn personen die in het desbetreffende gebied wonen, werken, een bedrijf exploiteren of onroerend goed bezitten. Het enkele feit dat iemand het desbetreffende gebied als bezoeker wenst te betreden, is onvoldoende om hem of haar als belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht aan te merken (ABRvS 9 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS9248, AB 2005/251, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder en in eerste aanleg Rb. Alkmaar 28 juni 2004, ECLI:NL:RBALK:2004:AP5618). Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het aanwijzingsbesluit stelt de bestuursrechter zich terughoudend op; hij kan slechts toetsen of het besluit tot gebiedsaanwijzing strijdig is met wettelijke voorschriften, of het besluit noodzakelijk is in verband met de (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens en of de burgemeester bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot dit besluit heeft kunnen komen (ABRvS 9 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5839, AB 2006/90 en ABRvS 27 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1869). Het EHRM oordeelde in 2012 in de zaak *Colon/Nederland* dat een aanwijzing niet als schending van art. 8 EVRM, art. 14 EVRM of art. 2 van het Vierde Protocol moet worden aangemerkt (zie EHRM 15 mei 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0515DEC004945806, Gst. 2012/84 m.nt. L.J.J. Rogier, NJ 2013/325, m.nt. J.H. Gerards).

**3. Bevel: officier van justitie.** Met betrekking tot het door de burgemeester aangewezen gebied kan de Ovj het bevel geven tot toepassing van de onderzoeksbevoegdheden uit art. 50 lid 3, 51 lid 3 en 52 lid 3 Wet wapens en munitie (WWM 1997). Deze artikelen beperken de duur van het bevel van de Ovj tot twaalf uur. De Ovj dient de redenen op te geven waarop het bevel berust. Hij kan in de door de burgemeester aangegeven periode steeds opnieuw een bevel geven, mits hij dit kan rechtvaardigen. Deze voorwaarden dienen als waarborg tegen een te nonchalante uitoefening van de bevoegdheid (*Kamerstukken II 2000/01*, 26865, 11). Er is echter een praktijk ontstaan die niet overeenkomt met de ideeën van de wetgever (zie daarover: R. Salet, 'Preventief fouilleren als praktijk. Van proefballon tot symbolische maatregel', *NJB 2009/1327*). Preventieve doorzoeking van een voertuig, goederen en reisbagage alsook preventieve foullering buiten de grenzen van een veiligheidsrisicogebied zijn onrechtmatig. Het bij de doorzoeking en foullering vergaarde bewijs wordt dan uitgesloten (Rb. Amsterdam 5 juni 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3427 en ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3428). Bij wet van 21 mei 2014, *Stb.* 191 is in art. 50 lid 5, 51 lid 5 en 52 lid 4 WWM 1997 expliciet opgenomen dat het bevel van de Ovj in een spoedeisende situatie ook mondeling mag worden gegeven, met schriftelijke vastlegging achteraf (*Kamerstukken II 2011/12*, 33112, 3, p. 8-10, 45). Het bevel is echter geen besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Sinds de uitbreiding van het opsporingsbegrip in art. 132a Sv staat de werking van art. 1:6 Awb hieraan in de weg. **Rechtsbescherming.** Tegen een bevel van de Ovj tot preventief fouilleren staat ingevolge art. 1:6 aanhef en onderdeel a Awb geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Wel staat strafrechtelijke rechtsbescherming open, indien er strafrechtelijke vervolging plaatsvindt ter zake van het bezit van verboden wapens die bij de preventieve fouilleeractie zijn ontdekt dan wel ter zake van art. 184 Sr wegens het opzettelijk geen gevolg geven aan een bevel tot medewerking aan een preventieve foullering. Zie bijv. HR 6 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1554, AB 2020/408, m.nt. C.E. Huls & J.G. Brouwer over een veroordeling op grond van art. 184 Sr voor het opzettelijk niet-voldoen aan een in een veiligheidsrisicogebied gegeven bevel van een opsporingsambtenaar om met een voertuig stil te blijven staan om het te kunnen onderzoeken op de aanwezigheid van wapens of munitie. Indien de betrokkene de bestuursrechtelijke rechtsgang reeds heeft benut, dient de strafrechter in beginsel de onherroepelijke uitspraak van de bestuursrechter te volgen. Is de bestuursrechtelijke rechtsgang niet benut, dan is de strafrechter tot zelfstandige toetsing bevoegd en dient hij te onderzoeken of het in de tenlastelegging genoemde wettelijke voorschrift verbindend is en of de daarop gegronde bevelen tot aanwijzing van het gebied door de burgemeester en tot preventief fouilleren door de Ovj rechtmatig zijn gegeven. De strafrechter past de leer van de formele rechtskracht niet toe zoals de burgerlijke rechter dat doet. Hij dient tot een zelfstandig oordeel te komen (HR 24 september 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE2126, NJ 2003/80, m.nt. Y. Buruma). Met het oog op de legaliteitscontrole wordt naast het bevel van de Ovj ook het aanwijzingsbesluit van de burgemeester getoetst. Wat betreft de beoordeling van het aanwijzingsbesluit dient de strafrechter aansluiting te zoeken bij de wijze waarop de bestuursrechter zich van deze taak kwijt (HR 20 februari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2475). Hij zal ambtshalve toetsen of het besluit in strijd is met wettelijke voorschriften, of de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen

besluiten dat gebiedsaanwijzing in verband met (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens noodzakelijk was en of de burgemeester bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot de aanwijzing heeft kunnen komen (zie ook Gerechtshof Amsterdam 12 december 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BW8388). Als het aanwijzingsbesluit van de burgemeester en/of het bevel van de officier van justitie in het strafdossier ontbreekt, kan sprake zijn van een vormverzuim en uitsluiting van bewijs (zie Rechtbank Rotterdam 19 november 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:12313).

**4. Bevoegdheden: opsporingsambtenaar.** Op grond van de Wet wapens en munitie kunnen opsporingsambtenaren verpakkingen van goederen – inclusief reisbagage – (art. 50 lid 3 WWM 1997), vervoermiddelen (art. 51 lid 3 WWM 1997) en personen aan hun kleding (art. 52 lid 3 WWM 1997) onderzoeken op de aanwezigheid van wapens en munitie. Dit kan slechts op bevel van de Ovj binnen het door de burgemeester aangewezen veiligheidsrisicogebied. De onderzoeksbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend tegenover een ieder; van een aanwijzing of vermoeden van een strafbaar feit, laat staan een concrete verdenking hoeft geen sprake te zijn (*Kamerstukken II* 2011/12, 33112, 3, p. 5). Om het mogelijke risico op discriminatie (waaronder etnisch profileren) te beperken, is het van belang dat de politie een aselechte werkwijze hanteert bij het preventief fouilleren.

#### Artikel 151c

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten om voor een bepaalde duur camera's in te zetten ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.

2. De burgemeester besluit met inachtneming van het in de verordening van de raad bepaalde:

- a. binnen welk gebied, bestaande uit openbare plaatsen of andere voor een ieder toegankelijke plaatsen als bedoeld in het eerste lid, camera's worden ingezet;
- b. voor welke duur de gebiedsaanwijzing plaatsvindt.

3. De burgemeester stelt, na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Politiewet 2012, de periode vast waarin in het belang van de handhaving van de openbare orde daadwerkelijk gebruik van de camera's plaatsvindt en de met de camera's gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken.

4. De burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het in het eerste lid bedoelde besluit van de onder zijn gezag staande politie.

5. De burgemeester trekt het besluit, bedoeld in het eerste lid, in zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde.

6. De aanwezigheid van camera's als bedoeld in het eerste lid is op duidelijke wijze kenbaar voor een ieder die het gebied, bedoeld in het tweede lid, onder a, betreedt.

7. Met de camera's worden uitsluitend beelden gemaakt van een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.

8. Ten behoeve van de handhaving van de openbare orde worden in het kader van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, gegevens verwerkt.

9. De verwerking van de gegevens, bedoeld in het achtste lid, is een verwerking als bedoeld in de Wet politiegegevens, met dien verstande dat, in afwijking van het bepaalde in artikel 8 van die wet, de vastgelegde beelden na ten hoogste vier weken worden vernietigd en de gegevens, bedoeld in het achtste lid, indien er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat die gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van een strafbaar feit, ten behoeve van de opsporing van dat strafbare feit kunnen worden verwerkt.

10. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen met het oog op de goede uitvoering van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, regels worden gesteld omtrent:

- a. de camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
- b. de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht; en

c. de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.

[23-03-2016, Stb. 130, i.w.tr. 01-07-2016/kamerstukken 33582]

**[Cameratoezicht]**

**1. Algemeen.** Art. 151c Gemw is bij wet van 30 juni 2005 (*Stb.* 2005, 392) ingevoegd met als doel een wettelijke grondslag te creëren voor systematisch en langdurig cameratoezicht in het kader van de openbare-ordehandhaving. Per 1 juli 2016 is het artikel ingrijpend gewijzigd (*Stb.* 2016, 130 en *Stb.* 2016, 246). Het vereiste van vaste camera's is daarbij geschrapt, opdat burgemeesters camera's flexibeler kunnen inzetten in de publieke ruimte. Hiermee komt de wetgever tegemoet aan de wens om tijdelijke en zich verplaatsende overlast doelmatiger en effectiever te kunnen bestrijden. Voorbeelden hiervan zijn overlast door hangjongeren, drugsgebruikers, drugsdealers, straatrovers, zakkenrollers en personen die vernielingen aanrichten. Indien toezicht op een bepaalde plaats niet langer nodig is maar wel op een andere plaats binnen hetzelfde aangewezen gebied, kunnen camera's snel en eenvoudig worden verplaatst. Gedacht kan worden aan camera's op aanhangwagens of camera's die eenvoudig aan lantaarnpalen te bevestigen zijn. Met de wetswijziging zijn verder de leden 2 en 5 ingevoegd en de andere leden vernummerd en tekstueel gewijzigd (*Kamerstukken II* 2012/13, 33582, 3, p. 1-4, 14 en 15). Zie voor een evaluatie van de wetswijziging met daarbij aandacht voor de doeltreffendheid en de effecten van het flexibel cameratoezicht: S. Flight, L. Klein Kranenburg & G. van Straaten, *Cameratoezicht door gemeenten. Evaluatie wetswijziging artikel 151c Gemeentewet*, Amsterdam: WODC 2022. Uit dit rapport blijkt ook dat het aantal gemeenten dat cameratoezicht inzet al jaren groeit. **Gelede normstelling.** De structuur van art. 151c Gemw lijkt sterk op die van art. 151b Gemw. De wetgever kent de bevoegdheid in de Gemeentewet niet rechtstreeks toe aan de burgemeester, maar laat dit over aan de gemeenteraad. Op grond van de Gemeentewet is het de gemeenteraad die bij verordening aan de burgemeester de bevoegdheid kan toekennen om camera's in te zetten in het belang van de handhaving van de openbare orde. De wetgever acht deze democratische legitimatie noodzakelijk, omdat de toepassing van cameratoezicht grote invloed kan hebben op de persoonlijke levenssfeer van de burger zoals vastgelegd in art. 10 Grondwet en art. 8 EVRM en art. 17 IVBPR (*Kamerstukken II* 2003/04, 29440, 3, p. 3 en 10). Binnen de bij verordening gestelde grenzen kan de burgemeester besluiten óf, en zo ja, in welk gebied camera's worden ingezet en voor welke duur de gebiedsaanwijzing geldt. Voor een praktijkvoorbeeld over de inzet van cameratoezicht, relevante regelgeving en belangrijke aandachtspunten, zie: het Beleidskader publiek cameratoezicht op openbare plaatsen van de gemeente 's-Hertogenbosch, *Gmb.* 2021, 116329. **Handhaving van de openbare orde.** Zowel de raadsverordening als het besluit van de burgemeester dienen noodzakelijk te zijn in het belang van de handhaving van de openbare orde. De handhaving van de openbare orde is namelijk het primaire doel van het cameratoezicht. In de context van de Gemeentewet verstaat de wetgever onder 'openbare orde' een complex van rechtsregels, vervat in wetten in formele en materiële zin, dat ziet op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven (*Kamerstukken II* 1988/89, 19403, 10, p. 88-89). Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat voor de betekenis van de zinsnede 'handhaving van de openbare orde' in art. 151c Gemw wordt aangesloten bij de totstandkoming van art. 172 lid 1 Gemw, dat dezelfde zinsnede kent (*Kamerstukken II* 2012/13, 33582, 3, p. 4-5). Zo hoeft er niet steeds sprake te zijn van de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde, maar kan het ook gaan om de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving (*Kamerstukken II* 2003/04, 29440, 3, p. 6, 9 en 10 en *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, 10, p. 89 en *Kamerstukken II* 1989/90, 19403, 16, p. 37-39). Volgens Brouwer en Schilder is sprake van handhaving van de openbare orde als er wordt opgetreden tegen strafbare dan wel (anderszins) onrechtmatige gedragingen in de publieke ruimte die hinder of gevaar voor anderen dan wel hun goederen opleveren (annotatie J.G. Brouwer en A.E. Schilder bij HR 30 januari 2007, *AB* 2007/131; J.G. Brouwer, 'Wat is openbare orde? Bevoegdheden van de burgemeester niet onbegrensd', *NJB* 2016/1561 zie ook L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang?* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, par. 7.2.2 en 7.4).