

University of Groningen

**Case Note: ECLI:NL:RBROT:2018:10175**

Brouwer, J.G.; Wierenga, A.J.

*Published in:*  
 AB Rechtspraak Bestuursrecht

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
 Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
 2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Brouwer, J. G., & Wierenga, A. J. (2019). Case Note: ECLI:NL:RBROT:2018:10175. AB 2019/348. Casenote over: Rechtbank Rotterdam, 14/12/2018, ROT 18/2667, 18/2685, 18/2686, 18/2687, 18/2690, 18/2691, 18/2692, 18/2693, 18/2694, 18/2695, ECLI:NL:RBROT:2018:10175 *AB Rechtspraak Bestuursrecht*, 2020(30), 2427-2436.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

ging — aan het adres van het college van burgemeester en wethouders afgegeven. Tevergeefs. De gevolgen waar art. 8:31 Awb het over heeft en die de rechter geraden acht, kunnen van alles en nog wat zijn. De gevolgen die de Centrale Raad in dit geval op zijn plaats acht, maken dat de Centrale Raad al finaliserend de knoop doorhakt en het college van burgemeester en wethouders aan het kortste eind trekt.  
A.M.L. Jansen

## AB 2019/348

### RECHTBANK ROTTERDAM

14 december 2018, nr. ROT 18/2667, 18/2685, 18/2686, 18/2687, 18/2690, 18/2691, 18/2692, 18/2693, 18/2694, 18/2695

(Mrs. M.C. Snel-van den Hout, M.G.L. de Vette, M. de Rooij)

m.nt. J.G. Brouwer en A.J. Wierenga\*

Art. 175 Gemw

ECLI:NL:RBROT:2018:10175

### **Ernstige vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden bij bezoek Turkse minister.**

*Ter zitting is gebleken dat de stelling van eisers dat in plaats van een noodbevel een noodverordening afgekondigd had moeten worden, enkel betrekking heeft op het centrumgebied-noodbevel. Door verweerder is toegelicht dat het centrumgebied-noodbevel dient te worden beschouwd als een uitbreiding van het consulaat-noodbevel. Het noodbevel is afgegeven toen, gelet op de ontwikkelingen gedurende de avond, de vrees ontstond dat buiten het directe gebied van het Turks consulaat in het centrumgebied toeloop zou komen van mensen die uit zouden zijn op wanordelijkheden. Dit noodbevel is dan ook een logisch vervolg op het consulaat-noodbevel en moet in samenhang daarmee worden gezien. Verder blijkt uit de tekst van het centrumgebied-noodbevel dat dit noodbevel niet geldt voor alle mensen in het centrum, maar voor een specifieke groep mensen die bijvoorbeeld door gedrag, uitlatingen, kleding, aanwezigheid in een bepaalde groep of meegevoerde voorwerpen stoffen aanleiding geeft tot het redelijke vermoeden dat hij of zij zal deelnemen aan wanordelijkheden of verstoringen van de openbare orde. De rechtbank is van oordeel dat art. 175 lid 1 Gemeentewet in deze omstandigheden de*

\* A.J. Wierenga is universitair docent bij de vakgroep Algemene rechtswetenschap aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid Groningen en onderzoeker binnen het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid (COOV).

**grondslag biedt voor dit noodbevel. Dit betekent dat eisers niet worden gevolgd in hun stelling dat verweerder voor het centrumgebied een noodverordening had moeten afkondigen.**

Uitspraak van de meervoudige kamer van 14 december 2018 in de zaken tussen:

1. Eiser 1 (ROT 18/2667),
2. Eiser 2 (ROT 18/2685),
3. Eiser 3 (ROT 18/2686),
4. Eiser 4 (ROT 18/2687),
5. Eiser 5 (ROT 18/2689),
6. Eiser 6 (ROT 18/2690),
7. Eiser 7 (ROT 18/2691),
8. Eiser 8 (ROT 18/2692),
9. Eiser 9 (ROT 18/2693),
10. Eiser 10 (ROT 18/2694),
11. Eiser 11 (ROT 18/2695),

gem.: mrs. S.J. van der Woude, C.B. Schutte, L. Heide-jørgensen.

en

De burgemeester van de gemeente Rotterdam, verweerder, gem.: mrs. J. Bootsma, J.V. de Kort.

### Procesverloop

Bij besluit van 11 maart 2017 (Straatweg-noodbevel) heeft verweerder de afsluiting van de Straatweg, vanaf de kruising Straatweg met de Kleiweg tot aan de kruising van de Straatweg met de Weissenbruchlaan en Bergse Dorpsstraat bevolen en alle personen die in of nabij dit gebied aanwezig zijn onder meer bevolen zich uit dit gebied te verwijderen gedurende de tijd dat dit noodbevel van kracht is, namelijk op 11 maart 2017 van 16:00 uur tot 20:00 uur. Op diezelfde datum heeft verweerder het Straatweg-noodbevel tweemaal verlengd, waardoor het geldig was tot 08:00 uur de volgende ochtend.

Bij besluit van 11 maart 2017 (consulaat-noodbevel) heeft verweerder de afsluiting van het gebied "omgeving Turks consulaat" bevolen en alle personen die in of nabij dit gebied aanwezig zijn onder meer bevolen zich uit dit gebied te verwijderen gedurende de tijd dat dit noodbevel van kracht is, namelijk op 11 maart 2017 van 18:40 uur tot 00:00 uur. Op diezelfde datum heeft verweerder het consulaat-noodbevel verlengd van 00:00 uur tot 08:00 uur de volgende ochtend.

Bij besluit van 11 maart 2017 (centrumgebied-noodbevel) heeft verweerder een ieder die door gedrag, uitlatingen, kleding, aanwezigheid in een bepaalde groep, meegevoerde voorwerpen stoffen, of anderszins aanleiding geeft tot het redelijke vermoeden dat hij of zij zal deelnemen aan wanordelijkheden of verstoringen van de openbare orde in of in de nabije omgeving gebied Centrum met het kennelijke doel de openbare

orde te verstoren en/of daartoe aan te zetten onder meer bevolen om zich uit dit gebied te verwijderen gedurende de tijd dat dit noodbevel van kracht is, namelijk op 11 maart 2017 van 22:45 uur tot 08:00 uur de volgende ochtend.

Bij besluit van 5 april 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder de bezwaren van eisers, voor zover gericht tegen het consulaat-noodbevel, de verlenging daarvan en het centrumgebied-noodbevel ongegrond verklaard en de bezwaren van eisers, voor zover gericht tegen het Straatweg-noodbevel en de verlengingen daarvan niet-ontvankelijk verklaard.

Eisers hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Partijen hebben nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 8 november 2018. Eisers 1, 7, 8 en 9 zijn verschenen, bijgestaan door hun gemachtigden. De overige eisers hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden. Verder zijn namens verweerder verschenen naam-a en naam-b.

### Overwegingen

1. Bij het bestreden besluit heeft verweerder, met overname van de overwegingen van het advies van de Algemene Bezwaarschriftencommissie van 9 februari 2018, de bezwaren van eisers tegen het consulaat-noodbevel, de verlenging daarvan en het centrumgebied-noodbevel ongegrond verklaard. Daaraan heeft verweerder ten grondslag gelegd dat in het licht van de feiten en omstandigheden in de aanloop naar en op 11 maart 2017 een ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden kon worden aangenomen die de op 11 maart 2017 afgekondigde noodbevelen rechtvaardigde. De bezwaren gericht tegen het Straatweg-noodbevel heeft verweerder niet-ontvankelijk verklaard. Daarbij heeft verweerder het advies van de Algemene Bezwaarschriftencommissie, namelijk dat eisers geen belanghebbende zijn bij dit besluit en de verlenging daarvan omdat zij niet ter plaatse van de Straatweg aanwezig waren op 11 maart 2017, overgenomen. In aanvulling op dat advies heeft verweerder overwogen dat eisers het bezwaar gericht tegen het Straatweg-noodbevel en de verlenging daarvan niet tijdig hebben gemaakt, aangezien zij voor het eerst bij brieven van 7 en 28 juni 2017 kenbaar hebben gemaakt ook bezwaar te willen maken tegen deze besluiten.

2. Eisers hebben in beroep aangevoerd dat de consulaat- en centrumgebied-noodbevelen niet rechtsgeldig zijn bekendgemaakt en daar-

door niet in werking zijn getreden. Voorts stellen eisers dat het noodbevel in de vorm van een noodverordening had moeten worden afgekondigd. Door een noodbevel af te kondigen heeft verweerder volgens eisers de waarborgen van artikel 176 van de Gemeentewet omzeild. Eisers voeren aan dat er sprake is van ongeoorloofde delegatie van bevoegdheden aan de politie. Eisers hebben zich op het standpunt gesteld dat verweerder met onvoldoende feiten en omstandigheden heeft onderbouwd dat sprake was van een ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden, die de noodbevelen rechtvaardigde. Het bestreden besluit is volgens eisers onvoldoende gemotiveerd nu verweerder daarin geen betekenis heeft toegekend aan de door eisers in bezwaar aangevoerde contra-indicaties. Eiseres stellen dat verweerder een onzuiver motief, namelijk de wens om een politieke vergadering te verhinderen, aan de noodbevelen ten grondslag heeft gelegd. Dit is een verboden vorm van censuur. Het is onduidelijk hoe de belangen van eisers en andere burgers bij het doorgaan van de vergadering zijn afgewogen tegen de belangen van openbare orde. Verder blijkt niet of onvoldoende dat andere maatregelen ter bescherming van de openbare orde zijn overwogen, zodat de bijeenkomst doorgang kon vinden. Eisers verbinden hieraan de conclusie dat verweerder meerdere verdrags- en grondrechten van eisers heeft geschonden, namelijk het recht van vrijheid van meningsuiting, het recht op vrijheid van vergadering en betoging, het recht op vrijheid van beweging, het discriminatieverbod, de menselijke waardigheid en lichamelijke integriteit en artikel 31 en artikel 36, eerste lid, van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen.

### *Omvang van het beroep*

3. De rechtbank stelt op basis van het verhandelde ter zitting vast dat het geschil zich beperkt tot de vraag of de bezwaren gericht tegen het consulaat-noodbevel, de verlenging daarvan en het centrumgebied-noodbevel op goede gronden ongegrond zijn verklaard door verweerder in het bestreden besluit. Het beroep is niet gericht tegen de niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaar tegen het Straatweg-noodbevel en de verlenging daarvan. De rechtbank laat die daarom verder buiten de beoordeling.

### *Ontvankelijkheid van het beroep*

4. Ter zitting is besproken dat partijen ervan uitgaan dat alle eisers zich op 11 maart 2017 in het gebied van het Turks consulaat en in het centrumgebied hebben opgehouden. Naar het oordeel van de rechtbank zijn eisers gelet daarop belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, eerste

lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De consulaat- en centrumgebied-noodbevelen liepen af om 08:00 uur op 12 maart 2017. De rechtbank dient daarom de vraag te beantwoorden of eisers nog procesbelang hebben bij een inhoudelijke behandeling van hun beroep. Eisers hebben in hun bezwaarschrift verzocht om een vergoeding van de kosten die zij in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs hebben moeten maken. Omdat artikel 7:15 van de Awb daartoe slechts de mogelijkheid biedt wanneer een primair besluit – in dit geval de consulaat- en centrumgebied-noodbevelen – wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid, ligt reeds daarin een belang bij een rechtmatigheidstoets van het bestreden besluit. Voorts hebben eisers ter zitting verklaard schade te hebben geleden.

#### *Bekendmaking en inwerkingtreding van de besluiten*

5.1. Ingevolge artikel 3:40, eerste lid, van de Awb treedt een besluit niet in werking voordat het is bekendgemaakt.

In artikel 3:41, eerste lid, van de Awb is bepaald dat de bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door toezending of uitreiking aan hen.

Ingevolge het tweede lid geschiedt de bekendmaking van het besluit, indien zij niet kan geschieden op de wijze als voorzien in het eerste lid, op een andere geschikte wijze.

5.2. Het betoog van eisers komt erop neer dat verweerder het consulaat-noodbevel en de verlenging daarvan op een wijze die in het eerste lid van artikel 3:41 van de Awb staat voorgeschreven, namelijk door middel van uitreiking aan de personen die aanwezig waren in de omgeving van het Turks consulaat, bekend had kunnen maken. Aan bekendmaking op een andere geschikte wijze, zoals bedoeld in het tweede lid van artikel 3:41 van de Awb kan volgens eisers in dit geval dus niet worden toegekomen. Ook zijn de noodbevelen niet bekendgemaakt op andere geschikte wijze. Hierdoor zijn de noodbevelen niet op de juiste manier bekendgemaakt en daardoor niet in werking getreden, aldus eisers.

5.3. Gelet op de geschiedenis van haar totstandkoming (*Kamerstukken II* 1994/95, 23700, nr. 5, p. 4) is met de in artikel 3:41, tweede lid, van de Awb neergelegde bekendmakingsregeling beoogd een regeling te geven voor het geval de gebruikelijke bekendmaking door toezending of uitreiking aan de belanghebbende niet mogelijk is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat de identiteit of het adres van de belanghebbenden onbekend is (zie ook de uitspraak van de Afdeling be-

stuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1919).

5.4. Verweerder heeft ter zitting toegelicht dat op het moment dat de noodbevelen werden genomen, de identiteit van de belanghebbenden niet bekend was bij verweerder. Verweerder was hierdoor niet in staat om de noodbevelen toe te zenden dan wel uit te reiken. Bekendmaking op grond van artikel 3:41, eerste lid, van de Awb is dan ook niet aan de orde.

De rechtbank stelt op basis van de zich in het dossier bevindende stukken en de toelichting van verweerder in het verweerschrift vast dat het consulaat-noodbevel en het centrumgebied-noodbevel via de website en het twitter-account van de gemeente Rotterdam zijn bekendgemaakt. De landelijke media, waaronder de NOS, het NRC, het ANP en de *Telegraaf* hebben dit vervolgens opgepikt en verspreid. Verweerder heeft ter zitting toegelicht dat voor deze wijze van bekendmaking is gekozen vanwege de snelle ontwikkelingen op de avond van 11 maart 2017 en de hoeveelheid mensen die bereikt moest worden met de noodbevelen. De rechtbank is van oordeel dat gelet op de feiten en omstandigheden het consulaat-noodbevel en het centrumgebied-noodbevel op een geschikte wijze als bedoeld in artikel 3:41, tweede lid, van de Awb zijn bekendgemaakt en in werking zijn getreden. De vraag of eisers op dat moment van de noodbevelen kennis hebben genomen is, wat daar verder ook van zij, niet van belang voor het inwerkingtreden daarvan.

Voor het consulaat-noodbevel geldt daarnaast dat door verweerder onweersproken is gesteld dat de locatiemandant van de politie het consulaat-noodbevel mondeling heeft bekendgemaakt aan de Turkse consul op het moment dat de Turkse consul arriveerde bij het Turks consulaat om 18:45 uur. De rechtbank is van oordeel dat het consulaat-noodbevel ook daarmee op voldoende andere geschikte wijze, zoals bedoeld in artikel 3:41, tweede lid, van de Awb, is bekendgemaakt.

#### *Schending van het delegatie- en mandaatverbod*

6.1. Ingevolge artikel 177, eerste lid, van de Gemeentewet kan de burgemeester een in de gemeente dienstdoende ambtenaar van politie machtigen in zijn naam besluiten te nemen of andere handelingen te verrichten.

Ingevolge het tweede lid wordt geen machtiging verleend tot het nemen van besluiten ingevolge de artikelen 151b, 154a, 172, 172a, 172b, 174, tweede lid, en 174a tot en met 176a.

6.2. De rechtbank stelt vast dat het consulaat-noodbevel, de verlenging daarvan en het centrumgebied-noodbevel door burgemeester Aboutaleb zijn genomen en ondertekend. Er is

dus geen sprake van delegatie of mandaat. Schending van het mandaatverbod als bedoeld in artikel 177, tweede lid, van de Gemeentewet is dan ook niet aan de orde.

*De afkondiging van een noodbevel in plaats van een noodverordening*

7.1 Artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bevoegd is alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.

Op grond van het tweede lid laat de burgemeester tot maatregelen van geweld niet overgaan dan na het doen van de nodige waarschuwing.

Op grond van artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet kan de burgemeester, wanneer een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich voordoet, algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken. Hij maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze.

7.2. Ter zitting is gebleken dat de stelling van eisers dat in plaats van een noodbevel een noodverordening afgekondigd had moeten worden, enkel betrekking heeft op het centrumgebied-noodbevel. Door verweerder is toegelicht dat het centrumgebied-noodbevel dient te worden beschouwd als een uitbreiding van het consulaat-noodbevel. Het noodbevel is afgegeven toen, gelet op de ontwikkelingen gedurende de avond, de vrees ontstond dat buiten het directe gebied van het Turks consulaat in het centrumgebied toeloop zou komen van mensen die uit zouden zijn op wanordelijkheden. Dit noodbevel is dan ook een logisch vervolg op het consulaat-noodbevel en moet in samenhang daarmee worden gezien. Verder blijkt uit de tekst van het centrumgebied-noodbevel dat dit noodbevel niet geldt voor alle mensen in het centrum, maar voor een specifieke groep mensen die bijvoorbeeld door gedrag, uitlatingen, kleding, aanwezigheid in een bepaalde groep of meegevoerde voorwerpen stoffen aanleiding geeft tot het redelijke vermoeden dat hij of zij zal deelnemen aan wanordelijkheden of verstoringen van de openbare orde. De rechtbank is van oordeel dat artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet in deze omstandigheden de grondslag biedt voor dit noodbevel. Dit betekent dat eisers niet worden gevolgd in

hun stelling dat verweerder voor het centrumgebied een noodverordening had moeten afkondigen.

*Inhoudelijke beoordeling van de noodbevelen door de rechtbank*

8.1. Het criterium “ernstige vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden”, neergelegd in artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet, impliceert naar zijn strekking dat aan verweerder beoordelingsruimte toekomt. De rechter kan de aanwending daarvan slechts terughoudend toetsen. Dit betekent dat de rechtbank beoordeelt of verweerder, op het moment dat hij de noodbevelen gaf in redelijkheid tot het oordeel kon komen dat sprake was van ernstige vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden. Bij deze beoordeling gaat de rechtbank uit van de informatie die verweerder op het moment van het geven van de noodbevelen ter beschikking stond (zie ook de uitspraak van de Afdeling van 9 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5898).

In artikel 9 van de Grondwet is bepaald dat het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Bij het toepassen van de noodbevelsbevoegdheid kan verweerder de rechten van burgers, waaronder grondrechten, zoals die van vrijheid van vergadering, beperken. Zoals blijkt uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (*Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 95–101) is die mogelijkheid bij het toekennen van de noodbevelsbevoegdheid aan de burgemeester uitdrukkelijk meegewogen.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 175 van de Gemeentewet kan verder worden afgeleid dat verweerder bij het geven van bevelen altijd de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht moet nemen. Het beginsel van de subsidiariteit houdt in dat het geven van een noodbevel pas aan de orde is wanneer gewone middelen niet voorhanden of toereikend zijn. Het beginsel van de proportionaliteit houdt in dat de genomen maatregelen niet ingrijpender mogen zijn dan in de gegeven situatie is vereist om de openbare orde te handhaven of het gevaar te beperken (*Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b, pag. 16 en 17).

8.2. Op verweerder rust de verantwoordelijkheid om de veiligheid van inwoners en bezoekers van Rotterdam te beschermen. In dit kader dient hij ervoor te zorgen dat zich geen wanordelijkheden voordoen. Bij het nemen van een besluit als hier voorligt is altijd sprake van een inschatting door het bevoegde orgaan op basis van de hem op het moment van het nemen van dat besluit ter beschikking staande informatie. Uit het dossier blijkt dat sinds de mislukte coup in Turkije op

15 juli 2016 de spanningen binnen de Turkse gemeenschap in Nederland sterk zijn toegenomen. De rapportage van de directeur van de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam van 10 maart 2017 bevat een opsomming van incidenten binnen de Turkse gemeenschap in Rotterdam, waaruit blijkt dat sprake is geweest van gewelddadige confrontaties tussen voor- en tegenstanders van president Erdogan. Tevens blijkt uit een advies van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) van 10 maart 2017 dat de controverse die is ontstaan over bezoeken aan Nederland door Turkse bewindspersonen in het kader van de referendum-campagne heeft geleid tot een onvoorspelbare situatie, waardoor de constatering van het NCTV dat er op 10 maart 2017 nog geen aanwijzingen bekend zijn voor een concrete dreiging voor de openbare orde en veiligheid, zeer snel kan omslaan en dat er rekening moet worden gehouden met (spontane) demonstraties bij alle vormen van Turkse diplomatieke vertegenwoordiging in Nederland. Gelet vervolgens op de ontwikkelingen op 11 maart 2017, zoals het besluit van de Nederlandse regering om de landingsrechten van het vliegtuig van de Turkse minister van Buitenlandse zaken, Çavuşoğlu, in te trekken, kon verweerder ervan uitgaan dat grote groepen mensen naar Rotterdam zouden komen om aldaar te protesteren. Dit kon verweerder opmaken uit de oproepen op sociale media om naar Rotterdam te komen in reactie op dit besluit van de Nederlandse regering en de berichten op de Facebookpagina van AK Parti Hollanda waaruit blijkt dat mensen voornemens zijn om te protesteren tegen dit besluit. Aan het enkele bericht op sociale media van de organisator van de bijeenkomst met Çavuşoğlu, waarin mensen zijn verzocht niet te gaan protesteren en thuis te blijven, heeft verweerder niet het gevolg hoeven verbinden dat deze protestacties niet zouden plaatsvinden. Gelet op de ervaring dat voor- en tegedemonstranten zich eerder, een dag na de Turkse couppoging, op zeer korte termijn grote groepen demonstranten wisten te mobiliseren, mocht verweerder er rekening mee houden dat eenzelfde situatie opnieuw zou kunnen ontstaan in reactie op de gebeurtenissen van 11 maart 2017.

Verweerder kon verder nadat hij op de hoogte was geraakt van de onaangekondigde komst van de Turkse minister van Familiezaken, Kaya, naar het Turks consulaat een reële inschatting maken dat haar komst grote groepen mensen zou aantrekken, die niet enkel het vreedzame oogmerk van het bijwonen van een bijeenkomst tot doel hadden. Dat grote groepen mensen onderweg waren kon verweerder onder meer opmaken uit het bericht van de Unie voor Europese Turkse

Democraten (UETD) en het Turks consulaat dat zij bij de uiteindelijk afgelaste, maar vergelijkbare bijeenkomst met Çavuşoğlu 3000 aanwezigen verwachtten in en rondom de ambtswoning. Verder volgden na het nieuws dat minister Kaya onaanvaardigd onderweg was naar Rotterdam concrete berichten en oproepen op sociale media om naar het Turks consulaat te gaan, waardoor verweerder rekening kon houden met het risico dat de groep mensen die eerst bij en rondom de ambtswoning werd verwacht zich zou verplaatsen naar het Turkse consulaat aan de Westblaak. Verweerder was niet bekend met de inhoud van de bijeenkomst, waardoor hij er – mede gelet op de berichten op sociale media – dus niet vanuit kon gaan dat deze bijeenkomst enkel vreedzaam publiek zou aantrekken.

8.3. Dit betekent dat de rechtbank oordeelt dat verweerder gelet op de hiervoor genoemde informatie in samenhang bezien op het moment dat hij de noodbevelen gaf in redelijkheid tot het oordeel kon komen dat sprake was van ernstige vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden. De stelling van eisers dat de turbulente situatie die is ontstaan op 11 maart 2017 eerst het gevolg is van de uitgevaardigde noodbevelen, volgt de rechtbank niet. De vrees van verweerder voor ernstige wanordelijkheden op 11 maart 2017 is gebaseerd op het totaalbeeld van gebeurtenissen dat voorafging aan het consulaat-noodbevel. Eisers betoogt dat vergelijkbare bijeenkomsten in andere landen niet tot wanordelijkheden hebben geleid gaat niet op, aangezien verweerder bij zijn inschatting dient uit te gaan van de specifieke feiten en omstandigheden die zich op 11 maart 2017 voordeden in Rotterdam.

8.4. Ten aanzien van de verlenging van het consulaat-noodbevel en het centrumgebied-noodbevel acht de rechtbank daarbij verder van belang dat uit de stukken in het dossier volgt dat ten tijde van het afkondigen van deze noodbevelen zich een almaar toenemende groep mensen voor het Turks consulaat had verzameld, dat de politie er steeds minder in slaagde de rust te bewaren, dat de aanwezige personen zich minder op het Turks consulaat richtten en steeds meer op de aanwezige politie en de Mobiele Eenheid en dat er bovendien rond 23:00 uur door een extreemrechtse Turkse groepering 'De Grijze Wolven' op het internet werd opgeroepen tot demonstraties.

9.1. Gelet op alle hierboven opgesomde feiten en omstandigheden omtrent de dreigende en turbulente situatie heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat gewone middelen zoals de aanwezige afzetting rond het consulaat en de aanwezigheid van de politie en Mobiele Eenheid ter plaatse niet toerei-

kend waren om de ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden weg te nemen. Dit rechtvaardigde het op 11 maart 2017 afgekondigde noodbevel voor de omgeving van het Turks consulaat en de verlenging daarvan. Toen de situatie rond het Turks consulaat niet stabiliseerde maar escaleerde kon verweerder in redelijkheid oordelen dat het op 11 maart 2017 vanaf 22:45 uur tot 08:00 uur de volgende ochtend geldende noodbevel voor het centrumgebied noodzakelijk was. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder door de uitvaardiging van de noodbevelen het subsidiariteitsbeginsel niet geschonden.

9.2. De stelling dat verweerder met het consulaat-noodbevel het motief voor ogen had de gestelde vergadering met minister Kaya te verbieden of onmogelijk te maken, wordt door de rechtbank niet gevolgd. Gelet op wat hiervoor is overwogen is de directe aanleiding voor het consulaat-noodbevel de vrees voor ernstige wanordelijkheden geweest, doordat een onbeheersbare situatie zou kunnen ontstaan door de toestroom van een groep mensen van onbekende omvang naar het Turks consulaat. Die vrees voor ernstige wanordelijkheden is overigens ook achteraf werkelijkheid geworden. Gelet op die vrees acht de rechtbank de omstandigheid dat het consulaat-noodbevel het voor potentiële bezoekers feitelijk onmogelijk maakte om een eventuele vergadering in het Turks consulaat bij te wonen, onvoldoende voor het oordeel dat verweerder dit niet had mogen uitvaardigen. Ter zitting is bovendien gebleken dat alleen eiser 9 in de omgeving van het Turks consulaat aanwezig was met het doel om de bijeenkomst met minister Kaya bij te wonen. Door verweerder is ter zitting toegelicht dat het voor hem niet duidelijk was dat er een vergadering met minister Kaya zou zijn en dat tevens niet bekend was wat de omvang van de groep te verwachten aanwezig zou zijn. Op 11 maart 2017 is door een stafmedewerker van verweerder meerdere malen contact gezocht met de Turkse consul, waarbij deze geen bijzonderheden heeft gegeven over een mogelijk bezoek van minister Kaya of een mogelijke vergadering. De oproep op sociale media van 18:39 uur om naar het Turks consulaat te komen biedt geen aanknopingspunten om uit te gaan van de stelling van eisers dat sprake zou zijn van een vergadering van beperkte omvang. Het was voor verweerder niet mogelijk een inschatting te maken welke personen doorgelaten moesten worden, of welke middelen ingezet zouden kunnen worden om ervoor te zorgen dat zich geen ernstige wanordelijkheden zouden voordoen. Eisers worden dan ook niet gevolgd in hun betoog dat verweerder de mensen die de vergadering met minister Kaya op het consulaat wilden bijwonen, het gebied rond-

om het Turks consulaat binnen had kunnen laten. De rechtbank acht de door verweerder afgekondigde noodbevelen niet disproportioneel.

9.3. Verder is de rechtbank van oordeel dat – voor zover met het consulaat-noodbevel een eventuele vergadering in het Turks consulaat is verhinderd – uit het voorgaande volgt dat het recht van vrijheid van vergadering mocht worden beperkt. De rechtbank ziet dan ook geen aanleiding het verzoek van eisers om door hen getuigen te laten horen over de vraag naar het motief van het consulaat-noodbevel in te willigen, omdat het horen van de door eisers genoemde personen redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beantwoording van de in deze procedure voorliggende vraag of verweerder in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken om de in deze zaak voorliggende noodbevelen af te geven.

9.4. Door eisers is verder aangevoerd dat hun recht van vrijheid van meningsuiting is beperkt door de afgekondigde noodbevelen, doordat zij niet in de omgeving van het Turks consulaat mochten demonstreren. Verweerder heeft in een apart besluit van 11 maart 2017 op grond van de Wom plekken aangewezen waar voor- en tegenstanders van de grondwetswijziging in Turkije en de komst van Turkse bewindslieden naar Nederland en overige groepen demonstranten mochten demonstreren. Door verweerder is in het verweerschrift toegelicht dat het Turks consulaat vanwege zijn ligging aan een druk verkeerspunt en nabij een druk uitgaansgebied een moeilijk beheersbare locatie is, die fysiek ongeschikt is voor grote bijeenkomsten of een toestroom van grote groepen mensen. Verweerder heeft naar het oordeel van de rechtbank bij het afkondigen van het noodbevel dan ook voldoende oog gehad voor het recht van demonstratie. Van strijd met dit grondrecht is de rechtbank niet gebleken.

#### *Schending van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen*

10.1. Artikel 31 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen houdt in dat consulaire gebouwen onschendbaar zijn en niet door de ontvangende staat mogen worden betreden of onteigend. De rechtbank stelt vast dat daar in dit geval geen sprake van is geweest.

10.2. Uit artikel 36, eerste lid, aanhef en onder a, van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen volgt dat consulaire ambtenaren zich voor de uitoefening van hun consulaire werkzaamheden vrijelijk in verbinding met hun onderdanen moeten kunnen stellen en dat onderdanen dezelfde vrijheid moeten genieten met betrekking tot het contact met en het bezoeken van consulaire ambtenaren van de zendstaat. Voor de definitie van consulaire werkzaamheden

dient aangesloten te worden bij de opsomming in artikel 5 van het Verdrag. Niet is gebleken dat eisers in de omgeving van het Turks consulaat aanwezig waren vanwege dergelijke consulaire werkzaamheden. De enkele stelling ter zitting van eiser 9 dat hij een persoonlijke afspraak had bij het Turks consulaat is onvoldoende om dit aan te nemen.

10.3. Naar het oordeel van de rechtbank is dan ook geen sprake van een schending van de artikelen 31 en 36, eerste lid, van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen.

#### Conclusie

11. Uit het voorgaande volgt dat de beroepen van eisers ongegrond zijn.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### Beslissing

De rechtbank verklaart de beroepen ongegrond.

#### Noot

1. Deze uitspraak raakt aan een politiek zeer gevoelige kwestie. In met name Turkse kringen in binnen- en buitenland wordt er met argusogen naar gekeken. Dat is een reden te meer om deze rechterlijke beslissing zorgvuldig te analyseren. Wat is het geval? De Turkse minister van Buitenlandse Zaken Cavusoglu wil op zaterdag 11 maart 2017 onder meer Rotterdam bezoeken om campagne te voeren voor een referendum over een grondwetswijziging in Turkije. De Nederlandse regering geeft echter via het hiertoe geëigende kanaal aan de komst van deze ambtsdrager voor dit doel onwenselijk te vinden. Om dat besluit kracht bij te zetten, trekt zij de landingsrechten van zijn vliegtuig in. In de loop van de bewuste zaterdag kondigt de zich toevallig in Duitsland bevindende Turkse minister van familie zaken Kaya aan per auto naar Rotterdam te willen komen. De regering verklaart daarop ook deze ambtsdrager *persona non grata*. De Turkse minister geeft er echter blijk van zich hiervan niets te zullen aantrekken. Zij gaat daadwerkelijk op pad naar Rotterdam en bereikt ondanks verwoede onderscheppingspogingen van marechaussee en politie aan het begin van de avond Rotterdam. Aangekomen bij het Turkse consulaat wordt haar dwingend uitgeleide geboden uit Nederland. Of de regering hierbij in haar recht stond, laten we in het midden.

2. De rechtsvraag waarop de Rotterdamse rechtbank een antwoord moet formuleren is een geheel andere: werden de noodmaatregelen van de Rotterdamse burgemeester ingegeven door

kabinetsbeleid of was er daadwerkelijk sprake van ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden, zoals art. 175 Gemeentewet eist wanneer de burgemeester gebruik wil maken van zijn noodbevoegdheden? Volgens eisers had de burgemeester een onzuiver motief, hij wilde met zijn noodbevelen een demonstratie voor het consulaat en een vergadering op dan wel voor het consulaat verhinderen. Daarmee zou de burgemeester zich schuldig hebben gemaakt aan een vorm van censuur.

3. Het zou zeker niet de eerste keer zijn dat een overheid het uiten van opvattingen verhindert met als argument het in gevaar komen van de openbare orde. Sterker nog, het is een beproefd recept, er zijn legio voorbeelden in de geschiedenis. Een recent en bekend geval is dat van een Tweede Kamerlid dat in 2009 de toegang tot Engeland op luchthaven Heathrow door de minister van vreemdelingenzaken werd geweigerd met als argument dat de vertoning van anti-islamfilm *Fitna* in het Britse parlement een gevaar voor de openbare orde zou inhouden. De Engelse rechter corrigeerde die beslissing later waardoor deze parlementariër alsnog de vertoning van zijn niet-onomstreden film kon bijwonen.

4. De Rotterdamse rechtbank deelt de opvatting van eisers niet en motiveert dit als volgt. In de aanloop naar de bewuste zaterdag is het duidelijk geworden dat grote aantallen personen gehoor zouden geven aan oproepen op sociale media om uit protest naar de ambtswoning van de Turkse consul te komen om daar spontaan – dat wil zeggen zonder kennisgeving aan de burgemeester – te demonstreren. De burgemeester wijst in een besluit van 11 maart 2017 plekken aan waar voor- en tegenstanders van de grondwetswijziging in Turkije en de komst van Turkse bewindslieden naar Nederland en overige groepen demonstranten mogen demonstreren. Op grond van art. 5 Wet openbare manifestaties is de burgemeester hiertoe bevoegd bij vrees voor wanordelijkheden. Daarvan is sprake volgens de burgemeester. De directe omgeving van het Turkse consulaat is vanwege zijn ligging aan een druk verkeerspunt en nabij een druk uitgaansgebied een moeilijk beheersbare locatie die fysiek ongeschikt is voor grote bijeenkomsten of een toestroom van grote groepen mensen. Van een vergadering op het consulaat was de burgemeester niet op de hoogte. Herhaalde verzoeken om informatie werden niet ingewilligd door het Turkse consulaat. Van een bewuste beperking van het recht tot vergaderen was derhalve geen sprake. Mocht het effect van de noodbevelen een verhindering van de vergadering zijn geweest, dan nog geldt dat dit recht bij noodbevel mag worden beperkt, aldus de rechtbank.



5. Cruciaal is derhalve of de burgemeester rechtmatig gebruik heeft gemaakt van zijn noodbevelsbevoegdheid. Om eerder genoemd besluit kracht bij te zetten sluit de burgemeester van Rotterdam de bewuste zaterdag door middel van het Straatweg-noodbevel de straat af waaraan de ambtswoning van de Turkse consul is gelegen. En later als het protest zich verspreidt naar de omgeving van het Turks consulaat ook de omgeving van het consulaat door middel van het Consulaat-noodbevel. Het criterium voor de toepassing van de noodbevoegdheden is 'ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden'. Hiertoe bestond volgens eisers geen enkele aanleiding. Juist door noodbevelen uit te vaardigen heeft de burgemeester de ontstane onlusten over zichzelf afgeroepen. De Turkse Minister van Buitenlandse Zaken sprak een dag na de geplande bijeenkomst in Rotterdam op een samenkomst in de Franse plaats Metz. Daar was van verstoring van de openbare orde, laat staan ernstige wanordelijkheden geen sprake. Hebben eisers een punt? Vroeger was een 'stoornis van de openbare orde' al voldoende om de noodbevelsbevoegdheid te ontsluiten. In de huidige Gemeentewet is dit criterium drastisch aangescherpt. Er moet sprake zijn werd van ernstige wanordelijkheden of ernstige vrees daarvoor. Dat is een strengere eis dan die bijvoorbeeld wordt gesteld in art. 9 Grondwet voor het beperken van de vrijheid van betogen. Hiervoor is de vrees voor wanordelijkheden al voldoende. Op de burgemeester rust met andere woorden een zware bewijslast. Hij moet door middel van feiten aannemelijk maken dat de kans op grootschalige overtredingen dan wel misdrijven serieus is.

6. Vanwege de op grond van art. 175 Gemw aan de burgemeester toekomende beoordelingsruimte reduceert de rechtbank zoals te doen gebruikelijk deze toets tot de vraag: kon de burgemeester op het moment dat hij de noodbevelen uitvaardigde in redelijkheid tot het oordeel komen dat sprake was van ernstige vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden. Of die vraag bevestigend moet worden beantwoord, kunnen wij niet beoordelen. Wel de redenering van de rechtbank om tot een bevestigend antwoord te komen en die is weinig overtuigend. Zij overweegt dat grote groepen demonstranten die dag op weg waren naar Rotterdam. Dat bleek uit berichten op de sociale media. Dat deze demonstranten niet-vreedzaam zouden betogen zoals de rechtbank aanneemt, blijkt onzes inziens echter nergens uit. En als dit wel het geval was geweest, dan had de burgemeester een krachtig argument in handen om het besluit waarin hij alternatieve plaatsen voor de demonstratie had aangewezen, in te trekken. Gewelddadige 'beto-

gers' worden immers niet beschermd, niet door art. 9 Grondwet, noch door art. 11 EVRM. Het is verleidelijk om wanneer zich daadwerkelijk ernstige wanordelijkheden als misdrijven, vernieling en openlijke geweldpleging hebben voorgedaan, achteraf te oordelen dat ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden op z'n plaats was. De voorgedane gebeurtenissen lijken deze vrees immers te rechtvaardigen. Met opzet schrijven we lijken, want de vrees werd vooraf gemotiveerd met angst voor gewelddadige confrontaties tussen voor- en tegenstanders van president Erdogan onderling. Die hebben zich echter niet voorgedaan, er hebben zich – bij ons weten – uitsluitend botsingen voorgedaan tussen demonstranten en de politie. Ook bij het andere argument van de rechtbank zetten we een vraagteken: 'Verweerder was niet bekend met de inhoud van de bijeenkomst, waardoor hij er – mede gelet op de berichten op sociale media – dus niet vanuit kon gaan dat deze bijeenkomst enkel vreedzaam publiek zou aantrekken.' Dat is een merkwaardige overweging in het licht van art. 4 lid 3 WOM: 'Over de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens worden geen gegevens verlangd.' Maar nogmaals, wij beschikken over onvoldoende informatie om te kunnen treden in de afweging van de burgemeester.

7. Een ander punt dat eisers in hun beroepschrift naar voren brengen, is het gebruik van de noodbevelsbevoegdheid om verplaatsing van de wanordelijkheden naar het centrum van Rotterdam te voorkomen. Eisers betogen dat dit Centrumgebied-noodbevel de vorm van een noodverordening had moeten hebben. Alle drie de noodbevelen houden verwijderverplichtingen en gebiedsverboden in. In de omgeving van de Straatweg en het consulaat voor 'een ieder', in het centrumgebied voor 'een ieder die door gedrag, uitlatingen, kleding, aanwezigheid in een bepaalde groep, meegevoerde voorwerpen stoffen, of anderszins aanleiding geeft tot het redelijke vermoeden dat hij of zij zal deelnemen aan wanordelijkheden of verstoringen van de openbare orde in of in de nabije omgeving gebied Centrum met het kennelijke doel de openbare orde te verstoren en/of daartoe aan te zetten'. De rechtbank oordeelt dat art. 175 lid 1 Gemeentewet in deze omstandigheden de grondslag kan vormen voor dit derde noodbevel. Zij ziet het bevel als een uitbreiding van de andere noodbevelen. Het werd afgegeven toen, gelet op de ontwikkelingen gedurende de avond, de vrees ontstond dat buiten het directe gebied van het Turks consulaat in het centrumgebied een toeloop zou komen van mensen die uit zouden zijn op wanordelijkheden. De motivering van de rechtbank snijdt geen hout, de eerste twee noodbevelen bevatten evenzeer alge-

meen verbindende voorschriften en hiervoor is de noodverordening de aangewezen vorm. Ook het derde bevel voldoet simpelweg aan alle kenmerken van een algemeen verbindend voorschrift. Het bevat een zelfstandige normstelling, richt zich tot een abstracte groep personen en leent zich voor herhaalde toepassing. De inkleuring in het derde noodbevel van 'een ieder' maakt dat niet anders.

8. Waarom de burgemeester koos voor noodbevelen in plaats van noodverordeningen is voor ons gissen. Feit is dat met een noodbevel in plaats van een noodverordening door een burgemeester diverse waarborgen worden omzeild. Ten eerste onttrekt het noodbevel zich aan het bestuurlijk toezicht van de commissaris van de Koning die in dit verband over een opschortingsbevoegdheid beschikt. Het opschorten stuit onmiddellijk de werking van een verordening. Ten tweede hoeft een noodbevel – anders dan een noodverordening – achteraf niet bekrachtigd te worden door de gemeenteraad. De burgemeester kan ter zake van een noodbevel slechts politiek ter verantwoording in de raad worden geroepen. Een motie van afkeuring heeft voor de rechtsgeldigheid van een noodbevel geen effect.

9. In het pré-Awb tijdperk is in de literatuur uitgebreid discussie gevoerd over het onderscheid tussen noodbevel en noodverordening. Sommige schrijvers zien een principiële verschil, andere erkennen slechts een gradueel verschil. Naar onze mening gaat het om een wezenlijk verschil en wel om verschillende redenen. De eerste is gelegen in het bestaan van de twee verschillende bevoegdheden in twee afzonderlijke bepalingen in de Gemeentewet met ieder een eigen toepassingskader. Als we art. 175 Gemw uitleggen zoals in de rechtspraak gebruikelijk is, dan is art. 176 Gemw overbodig en kunnen we het beter schrappen. De bepaling staat de burgemeester toe om in een noodsituatie af te wijken van de normale democratische gang van zaken: hij is bevoegd met het passeren van de raad in zijn eentje algemeen verbindende voorschriften uit te vaardigen. De voorwaarden waaronder hij dit kan doen, zijn dat hij de verordening zo spoedig mogelijk ter kennis brengt van de raad, de commissaris van de Koning alsmede het hoofd van het arrondissementsparket. Zolang de raad de noodverordening niet heeft bekrachtigd, kan de commissaris de werking van de verordening opschorten volgens het zesde lid van art. 176 Gemw. Een zodanige opschortingsbevoegdheid kan uitsluitend functioneren als de commissaris vooraf in kennis wordt gesteld van de inhoud van de noodverordening. Een tweede reden waarom er ons inziens een principiële onderscheid bestaat tussen beide bevoegdheden is gelegen in de

strengere eis die geldt voor een noodverordening. Art. 176 Gemw bedient zich – anders dan art. 175 Gemw – niet van een subjectieve redactie. De noodverordening moet door de ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden naar objectieve criteria zowel naar vorm als inhoud vereist zijn. Het is met andere woorden niet de burgemeester die een voorschrift noodzakelijk acht, maar objectieve omstandigheden die noodzaken tot het tijdelijk wijzigen van het geldende rechtsregime met als doel het faciliteren van de handhaving van de openbare orde door de politie. Voor de toetsing achteraf door de rechter maakt dit verschil in formulering niet direct een verschil, maar wel voor het eigen afwegingskader van de burgemeester. Hij moet ervan overtuigd zijn dat ook de commissaris van de Koning en de raad de omstandigheden zodanig beoordelen dat een algemeen verbindend voorschrift het aangewezen middel was.

10. Als we ervan uitgaan dat de wetgever niet voor niets twee verschillende bevoegdheden aan de burgemeester heeft toegekend met ieder een eigen toepassingsregime, hoe moeten we dan de noodbevelsbevoegdheid duiden? Een noodbevel is in beginsel persoonsgericht en moet worden aangemerkt als een beschikking. De persoon of groep moet een specifieke opdracht uitvoeren dan wel de in het bevel omschreven gedragingen per direct staken. Voor de inwerkingtreding van een bevel is het volgens art. 3:40 juncto art. 3:41 lid 1 Awb noodzakelijk dat het bekendgemaakt is door toezending of uitreiking aan iemand of aan een aantal personen die samen een collectief vormen. De bekendmaking dient persoonlijk aan de normadressaat plaats te vinden. Art. 3:41 lid 2 Awb bepaalt dat indien dit niet mogelijk is, de bekendmaking mag plaatsvinden op andere geschikte wijze. Eerder besliste de Rechtbank Zwolle op basis van de wetsgeschiedenis van deze Awb-bepaling dat die uitzondering geldt voor een besluit tot toepassing van bestuursdwang indien dat niet kan worden uitgereikt of toegezonden vanwege onbekendheid bij het bestuursorgaan met de identiteit van de overtreder of vanwege het niet beschikken over het correcte adres van de overtreder (Rb. Zwolle-Lelystad 17 maart 2008, ECLI:NL:RBZLY:2008:BC7237, m.nt. J.G. Brouwer). Dit is echter een te rigide standpunt. Een noodbevel is een instrument ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde. Op die wijze van handhaving van de openbare orde is volgens art. 5:23 Awb de Algemene wet bestuursrecht niet onverkort van toepassing. De bekendmaking van een noodbevel moet gezien de spoedeisendheid ervan ook anderszins kunnen plaatsvinden. Soms wordt een burgemeester in het heetst van de strijd gedwongen een noodbevel mondeling

per megafoon mee te delen door middel van het omroepen van het bevel. Voor de inwerkingtreding blijft echter doorslaggevend dat het bestuursorgaan er zeker van dient te zijn dat de persoon of de groep van het noodbevel heeft kennis genomen, niet ervan kennis heeft *kunnen* nemen.

11. De vraag of eisers tijdig van het Centrumgebied-noodbevel via (sociale) media en de gemeentelijke website op de hoogte zijn gesteld, kan derhalve niet worden afgedaan zoals de rechtbank dat doet:

‘De vraag of eisers op dat moment van de noodbevelen kennis hebben genomen is, wat daar verder ook van zij, niet van belang voor het inwerkingtreden daarvan.’

Die overweging past niet bij een noodbevel. Dan zou de bekendmaking van elk ‘gemeentelijk’ besluit via de website kunnen plaatsvinden. Alleen in het geval van een noodverordening is het irrelevant of de burger daarvan heeft kennis genomen. Wat dan slechts telt, is dat de burger er redelijkerwijs kennis van heeft kunnen nemen. Daarmee maakt de wetgever het ook juist zo aantrekkelijk voor een burgemeester om van een noodverordening gebruik te maken. De verordening kan meteen worden gehandhaafd, de politie kan tegen overtreding onmiddellijk strafrechtelijk optreden en hoeft niet af te wachten en te registreren aan wie het bevel al is gegeven alvorens zij overtreding ervan kan vaststellen. Blijkbaar is de rechtbank – met ons – van mening dat het noodbevel een algemeen verbindende voorschrift bevat. De vraag of dat rechtens mogelijk is, hebben we hierboven al beantwoord.

12. Hoe dan ook geldt dat wanneer een besluit een algemeen verbindend voorschrift inhoudt, art. 6:15 Awb in verbinding met art. 8:3 Awb de bestuursrechter opdraagt het bij hem ingediende beroepschrift zo spoedig mogelijk door te zenden naar de bevoegde rechter onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender. Dat is hier niet gebeurd.

J.G. Brouwer en A.J. Wierenga