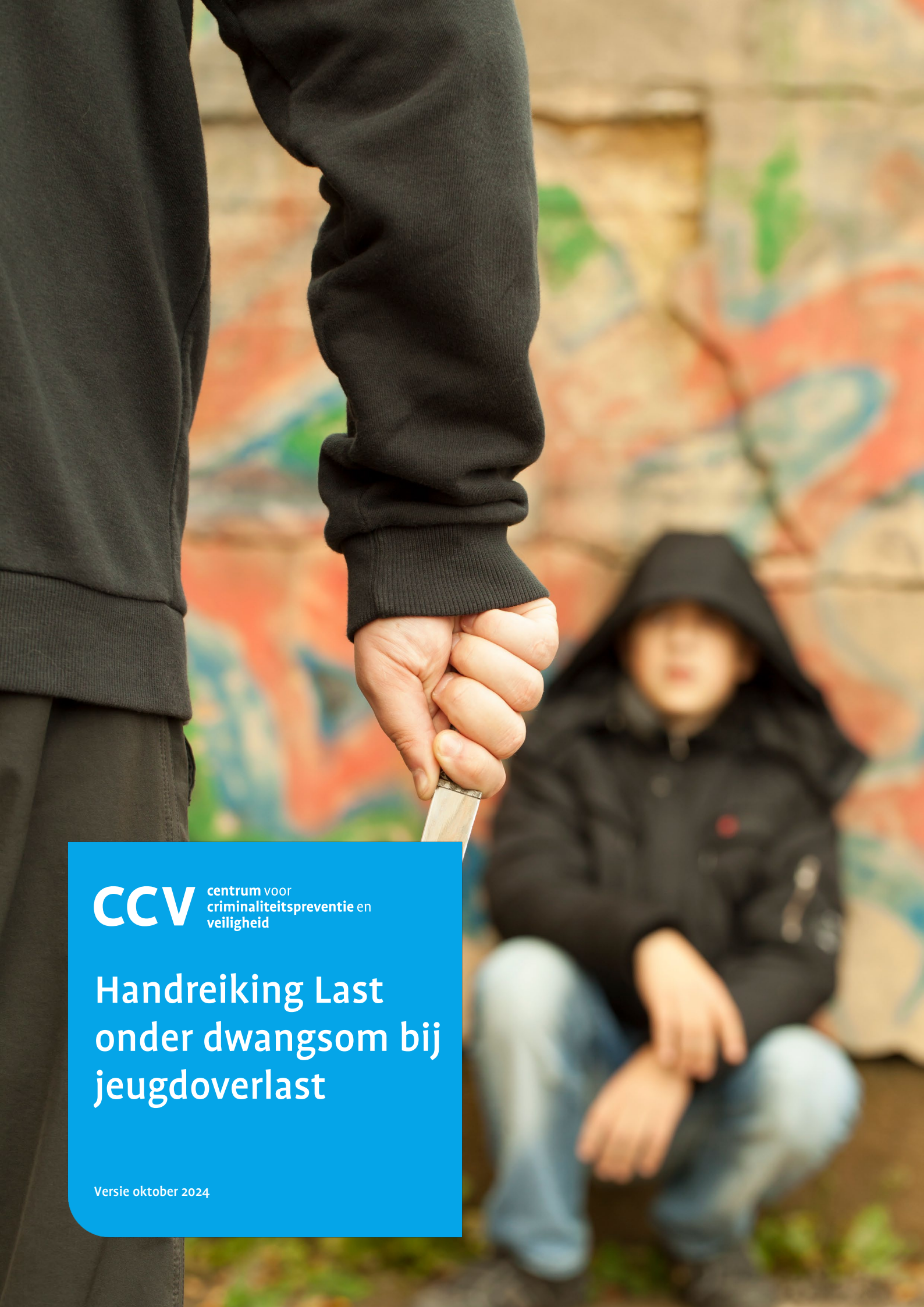




CCV centrum voor
criminaliteitspreventie en
veiligheid

Handreiking Last onder dwangsom bij jeugdoverlast

Versie oktober 2024

Voorwoord

Aanleiding

In 2023 heeft voormalig kamerlid Ruud Verkuijlen een initiatiefnota gepresenteerd genaamd ‘Opvoeden die handel’, met daarin onder andere voorstellen om ouderbetrokkenheid te stimuleren. Het kabinet heeft opvolging gegeven aan het voorstel om gemeenten te stimuleren de last onder dwangsom te gebruiken voor jongeren die herhaaldelijk strafbaar gedrag vertonen. Gemeenten kunnen verbodsbepalingen opnemen in hun Algemene Plaatselijke Verordening (APV), en hierop bestuurlijk handhaven door middel van de inzet van een last onder dwangsom. In het voorstel werd ook verzocht om kaders op te stellen voor prudent gebruik van dit instrument. Het gaat dan om de waarborgen die daarvoor nodig zijn en overwegingen ten aanzien van de rechtmatigheid en de doelmatigheid.

In deze handreiking worden, mede op basis van de resultaten van een uitvraag bij tien gemeenten en een analyse van relevante wet- en regelgeving, uitgangspunten en overwegingen weergegeven voor de inzet van de last onder dwangsom door gemeenten. Hiermee kunnen zij een goede afweging maken over de inzet van de last onder dwangsom bij de handhaving van de openbare orde in geval van jeugdoverlast.

Inhoud

1	Last onder dwangsom bij handhaving openbare orde	4
2	Inzet last onder dwangsom bij messenverbod	4
3	Jurisprudentie over messenverbod in de APV	5
4	Alternatieven	5
5	Inzet last onder dwangsom bij drugsoverlast	6
6	Jurisprudentie drugsoverlast in de APV	6
7	Tot besluit: Algemene rechtsbeginselen	8

1 Last onder dwangsom bij handhaving openbare orde

Diverse gemeenten in Nederland hebben in hun APV verbodsbepalingen opgenomen om bepaalde vormen van strafbaar of overlastgevend gedrag dat een aantasting van de openbare orde met zich meebrengt te bestrijden. Op deze verboden in de APV kan zowel strafrechtelijke handhaving plaatsvinden door politie en OM als bestuurlijke handhaving door de burgemeester. De burgemeester kan daarbij gebruikmaken van een last onder dwangsom (hierna: LOD). Dit instrument is een vorm van bestuursdwang.

Bepalingen in de APV kunnen op grond van artikel 125 Gemeentewet worden gehandhaafd met gebruikmaking van een last onder bestuursdwang. Daarbij kan een bestuursorgaan na het verstrijken van de gestelde termijn zo nodig zelf de overtreding herstellen en de kosten op de overtreder verhalen. Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen (artikel 5:32 Awb). Bij oplegging van de LOD wordt een overtreder een financiële sanctie in het vooruitzicht gesteld bij het opnieuw begaan van de overtreding gedurende een bepaalde periode. Een gemeente kan ervoor kiezen om specifieke bepalingen over een APV-verbodsbepaling en de mogelijke inzet van de LOD bij de handhaving daarop vast te leggen in beleidsregels.

Een LOD wordt aan de overtreder opgelegd, ook als dit een minderjarige betreft. In geval van een herhaalde overtreding van het betreffende voorschrift kan de dwangsom 'verbeurd' (dus: opgelegd en geïnd) worden. In dat geval kan de dwangsom worden geïnd bij ouders van overtreiders t/m 13 jaar, en bij overtreiders zelf vanaf 14 jaar. In praktijk zullen ouders ook bij overtreiders vanaf 14 jaar vermoedelijk vaak bijspringen om de dwangsom af te lossen. Ouders zijn hiertoe echter niet verplicht.

De LOD lijkt in praktijk voornamelijk te worden ingezet ter bestrijding van het dragen van steekwapens, openlijke drugshandel en hinderlijk gedrag. Als het gaat om verboden ter handhaving van de openbare orde komt de LOD als handavingsinstrument het meest voor ter bestrijding van het dragen van steekwapens en openbare drugshandel. Sommige gemeenten zetten de LOD ook in ter bestrijding van hinderlijk gedrag en/of horecaoverlast. In deze handreiking gaan we nader in op de inzet en handhaving van de twee eerstgenoemde verbodsbepalingen.

2 Inzet last onder dwangsom bij messenverbod

De laatste jaren is het gemeentelijk messenverbod actueel. Een rondgang langs tien gemeenten die te maken hebben met wapenproblematiek onder jongeren, leerde dat een messenverbod bij zes van de tien ondervraagde gemeenten is opgenomen in de APV, en dat het messenverbod door drie van de tien ook daadwerkelijk was gehandhaafd met gebruikmaking van de last onder dwangsom.

Hoewel een messenverbod onderdeel uitmaakt van de Wet wapens en munitie (hierna: Wwm), zien verschillende gemeenten noodzaak tot aanvulling van dit bestaand verbod met een verbodsbepaling in hun APV. Mede vanwege het risico op aantasting van de openbare orde die het dragen van messen met zich mee kan brengen. Deze aanvulling op de Wwm bestaat uit een verbod op het dragen van messen of andere voorwerpen die als wapen worden gebruikt voor zover de Wwm dit niet verbiedt. 'Een dergelijk verbod kan gelden voor de gehele gemeente of voor apart daartoe aangewezen gebieden. Daarnaast biedt regulering in de APV van een messenverbod de mogelijkheid aan de burgemeester om met een last onder dwangsom bestuurlijk te kunnen handhaven op het dragen van messen. Zonder zo'n APV-bepaling kan uitsluitend strafrechtelijk gehandhaafd worden door de partijen in de strafrechtketen.

3 Jurisprudentie over messenverbod in de APV

Uit een arrest van de Hoge Raad van 15 december 2020 ([ECLI:NL:HR:2020:1993](#)) volgt dat in het belang van de openbare orde en veiligheid mogelijk is, een bepaling in de APV op te nemen die ziet op een messenverbod. In dit arrest werd meegewogen dat in de betreffende APV-bepaling van de gemeente Amsterdam een uitzondering was opgenomen van wapens die beschreven staan in artikel 2 van de Wet wapens en munitie (Wwm), en dat het APV-verbod alleen van toepassing was in bepaalde daartoe aangewezen gebieden. Deze uitspraak werd gedaan met inachtneming van het feit dat APV's geen verboden mogen bevatten die reeds in een wet in formele zin zijn opgenomen (zie artikel 122 Gemeentewet). De Hoge Raad oordeelde echter dat de betreffende Amsterdamse APV-bepaling niet hetzelfde onderwerp adresseerde als de Wwm.

De bestuursrechter van de rechtbank Rotterdam maakte op 23 maart 2023 overigens een andere overweging rondom een vergelijkbaar artikel omtrent een messenverbod in de Rotterdamse APV ([ECLI:NL:RBROT:2023:2038](#)). De APV-bepaling zou het wapenverbod van de Wwm slechts dupliceren en dat is niet toegestaan.

De vraag die voorligt is daarom of de Rotterdamse bepaling hetzelfde onderwerp adresseerde als de Wet wapens en munitie. In de eerder aangehaalde Amsterdamse zaak besliste de Hoge Raad, zoals gezegd, dat de APV-bepaling niet hetzelfde onderwerp regelt als de Wet wapens en munitie. De Rotterdamse rechtbank komt tot een andere slotsom, terwijl de Rotterdamse APV-bepaling sterke overeenkomsten had met de Amsterdamse APV-bepaling. Verschillen waren dat de Rotterdamse APV het bestandsdeel 'openlijk' bevatte dat in de APV Amsterdam ontbrak. Daarnaast was de Amsterdamse APV-bepaling slechts in nader aangewezen gebieden van toepassing, terwijl het Rotterdamse verbod voor de hele stad gold.

De heersende leer volgens de jurisprudentie (zie het arrest van de Hoge Raad) is dat opname van een messenverbod in de APV mogelijk is. De model-APV van de VNG bevat eveneens een messenverbod in artikel 2:50a. De [ledenbrief van de VNG](#) van 7 november 2023 waarin dit artikel werd toegelicht noemde als hoofddoel om "aantasting van de openbare orde preventief te voorkomen en de veiligheid te bevorderen". In de bijlage bij bovengenoemde brief is een nadere toelichting opgenomen.

Niettemin is de lijn van de bestuursrechtspraak niet eenduidig. Er zijn dan ook gemeenten die, in plaats van een specifiek messenverbod, ervoor hebben gekozen een en ander op een andere wijze te regelen. In hoofdstuk 4 volgen ter illustratie enkele voorbeelden.

4 Alternatieven¹

De gemeente Rotterdam heeft naar aanleiding van hiervoor genoemde uitspraak en onverbindendverklaring door de bestuursrechter gekozen voor een andere constructie waarmee alsnog bestuurlijk gehandhaafd kan worden op messenbezit. Hiertoe is artikel 2:1 inzake het samenscholingsverbod van de Rotterdamse APV aangevuld met een extra lid:

"Het is verboden op een openbare plaats, openbaar water of in een voor publiek toegankelijk gebouw of vaartuig een voorwerp of stof bij zich te hebben, te dragen of te vervoeren waarvan aannemelijk is dat deze is meegebracht of aanwezig is om de openbare orde of veiligheid te verstoren."

De toelichting bij dit artikellid zegt o.a.:

"[...] Hierbij valt te denken aan een bivakmuts, masker, verzwaarde handschoen, tok of sportbitje. Dit soort voorwerpen worden steeds vaker gebruikt door ordeverstoorders omdat tegen het bezit niet

¹ Zie ook Kluwer, [Tekst & Commentaar OOV](#); commentaar bij het APV-messenverbod.

kan worden opgetreden door de politie. Dit wordt niet alleen geconstateerd rond voetbalwedstrijden, maar ook bij rellen/ongeregeldheden op andere plaatsen in de stad. Door het niet kunnen optreden tegen de aanwezigheid van dit soort voorwerpen of stoffen in verdachte omstandigheden is het mogelijk dat wangedrag, ook in anonimiteit, kan worden gepleegd. Met deze verbodsbepaling wordt beoogd om effectief en doelmatig tegen voorgenoemde problematiek op te treden. Handhaving van dit verbod is gericht op risicovolle evenementen (o.a. voetbal) of situaties met signalen voor ongeregeldeheden.” ([APV Rotterdam 2012](#)).

De gemeente Ridderkerk heeft ervoor gekozen om een en ander te koppelen aan het verbod op veroorzaken van overlast en hinder. De wijziging betrof artikel 2:50a, eerste lid, van de APV Ridderkerk. Dit artikellid luidt nu:

“Het is verboden op een openbare plaats of in voor het publiek toegankelijke gebouwen messen of andere voorwerpen die als steekwapen kunnen worden gebruikt bij zich te hebben, indien dit gepaard gaat met overlast of andere gedragingen die de openbare orde verstoren, het woon- of leefklimaat nadelig beïnvloeden of anderszins hinder veroorzaken.” ([APV Ridderkerk 2020](#)).

5 Inzet last onder dwangsom bij drugsoverlast

Veel gemeenten kennen APV-bepalingen tegen drugsoverlast. De [model-APV van de VNG](#) bevat hiertoe onder meer twee artikelen; een verbod om drugs te verhandelen op straat (artikel 2:74) en een verbod om drugs in het openbaar te gebruiken (artikel 2:74a). Het motief voor gemeenten om dit in de APV op te nemen ligt in de sfeer van openbare orde en veiligheid. Het overlastgevend of ondermijnd effect van drugshandel en drugsgebruik in het publieke domein kan op basis van de verbodsbepalingen in de APV worden bestreden door inzet van de last onder dwangsom (LOD). Veel gemeenten kennen dezelfde bepalingen in hun eigen APV's en veelal ook met dezelfde nummering als in de model-APV.

Veel gemeenten hebben beleidsregels opgesteld met specifieke bepalingen over een APV-verbodsbepaling en de mogelijke inzet van de LOD t.a.v. het handel- en gebruiksverbod van drugs. Het vaststellen van beleidsregels helpen bij een zorgvuldige inzet van een LOD, maar zijn niet verplicht.

In deze beleidsregels worden zaken geregeld als omvang van de bedragen, hoe om te gaan met recidive en afwegingen die voorafgaand aan inzet van een LOD gemaakt moeten worden. Van dergelijke beleidsregels zijn diverse voorbeelden te vinden, vooral in de grensregio Limburg. Zie bijvoorbeeld [Maastricht](#) en [Heerlen](#). Ook elders in het land zijn er gemeenten die zulke beleidsregels hebben vastgesteld, bijvoorbeeld [Arnhem](#) en [Leeuwarden](#).

6 Jurisprudentie drugsoverlast in de APV

In de loop der jaren is de nodige jurisprudentie opgebouwd rond de inzet van de LOD bij drugsoverlast. Hieronder volgt een overzicht van de meest relevante uitspraken.

Naast het feit dat bij overtreding van de bovengenoemde artikelen 2:74 en 2:74a strafrechtelijk kan worden opgetreden, kan er ook een last onder dwangsom worden opgelegd. ([ECLI:NL:RVS:2018:4039](#) en [ECLI:NL:RVS:2020:1117](#)).

De LOD die door de burgemeester wordt opgelegd in geval van geconstateerde straathandel in drugs is een herstelsanctie en gericht op het voorkomen van herhaling. De maatregel is dus ook niet van strafrechtelijke aard. Zie de uitspraak inzake een (terechte) toepassing van de last onder dwangsom bij de handhaving van artikel 2:74 APV Den Helder ([ECLI:NL:RVS:2022:1361](#)). De opgelegde dwangsom in die zaak was ook niet zodanig hoog dat daarmee sprake zou zijn van een 'criminal charge' als bedoeld in artikel 6 EVRM.

Ook in een eerdere zaak oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (dit is de hoogste bestuurlijke rechter) in dezelfde zin: [ECLI:NL:RVS:2020:1117](#) (Ermelo). In het arrest Engel/The Netherlands (N) 1978/223) heeft het EHRM de criteria geformuleerd om te kunnen bepalen wanneer sprake is van een 'criminal charge'.

Onterechte toepassingen LOD bij drugsoverlast

In de volgende uitspraken werd door de bestuursrechter geen grond gevonden voor het opleggen van een last onder dwangsom:

- Dordrecht [ECLI:NL:RBROT:2022:5428](#)
- Lansingerland [ECLI:NL:RBROT:2022:7839](#)
- Nissewaard [ECLI:NL:RBROT:2022:11903](#)
- Nissewaard [ECLI:NL:RBROT:2022:11426](#)
- Schiedam [ECLI:NL:RBROT:2023:1288](#)

In al deze gevallen zijn drugs in een auto aangetroffen en kon uit de feiten en omstandigheden niet worden opgemaakt dat de overtreder zich op de openbare weg ophield met het kennelijke doel om daar drugs te verhandelen. In de verschillende genoemde uitspraken wijst de bestuursrechter op de toelichting bij artikel 2:74 APV waaruit blijkt dat dit element essentieel is: "Artikel 2:74 is opgenomen om de overlast op straat tegen te gaan. Straathandel in drugs kan leiden tot een verstoring van de openbare orde. Om daartegen op te treden is het noodzakelijk in de APV een bepaling op te nemen, die tot doel heeft het voorkomen van de aantasting van de openbare orde en van strafbare feiten. In de praktijk gaat het met name om harddrugs. In dit artikel zijn zowel de aanbieders als ontvangers en bemiddelaars ('drugrunners') strafbaar gesteld. Het 'kennelijk doel' kan blijken uit ervaringsfeiten en concrete omstandigheden zoals het aanspreken van voorbijgangers, het waarnemen van transacties enz."

Volgens de bestuursrechter was in geen van deze gevallen dit kennelijke doel aangetoond. Het enkele feit dat er bij de controle van de auto een hoeveelheid drugs is aangetroffen is onvoldoende. Dan zou alleen het vervoeren of de aanwezigheid van de drugs al voldoende zijn voor de overtreding van artikel 2:74, maar dat zijn, aldus de bestuursrechter, feiten waartegen op grond van de Opiumwet kan worden opgetreden. Het in bezit hebben of vervoeren van drugs zorgt op zichzelf niet voor de overlast die artikel 2:74 beoogt tegen te gaan.

In één van de gevallen (Nissewaard: [ECLI:NL:RBROT:2022:11903](#)) was zelfs sprake van een drugstransactie aan huis, waarbij de bewoner verklaarde dat hij de drugs had gekocht van een verkoper die hij kort thuis had ontvangen. Ook in dit geval oordeelde de bestuursrechter dat door de gemeente niet kon worden aangetoond dat de openbare orde hierbij in het geding was.

Drugshandel in een woning valt immers, zo stelde de rechter in die casus, niet onder artikel 2:74 van de APV. En ook het gebruik van de openbare weg om naar een woning te rijden, ook als dat gebeurt met het kennelijke doel om daar drugs te verhandelen, leidt niet tot de overlast op de openbare weg die artikel 2:74 van de APV beoogt tegen te gaan. Met deze laatste overweging wijst de bestuursrechter ook op zijn eerdere oordeel, namelijk d.d. 28 februari 2022, waarin sprake was van een onjuiste toepassing van artikel 2:74 APV Rotterdam (zie onder c).

Een andere uitspraak betrof een last onder dwangsom die de burgemeester van Rotterdam aan iemand had opgelegd met betrekking tot een verbod om zich op de openbare weg te begeven met het kennelijke doel om drugs uit containers op het haventerrein te halen. Een bestuurlijke maatregel tegen deze "uithalers" was opgelegd om daarmee ook de ondermijnende effecten van deze drugshandel te kunnen bestrijden dan wel te voorkomen. Artikel 2:74 APV Rotterdam wijkt redactioneel iets af van artikel 2:74 APV Den Helder, maar heeft hetzelfde oogmerk. De Rotterdamse bestuursrechter stelt in deze casus vast dat artikel 2:74 APV Rotterdam specifiek is gericht op het bestrijden van overlast die wordt veroorzaakt door drugshandel op straat, bijvoorbeeld door groepsvorming van drugsgebruikers en -handelaren. Het artikel is niet geschreven voor een situatie zoals deze, waarbij een persoon niet op de openbare weg maar op privéterrein wordt aangetroffen

met de kennelijke bedoeling drugs uit containers te halen. De rechtbank erkent dat uithalers onmiskenbaar een onderdeel vormen van de drugshandel, maar dat neemt niet weg dat het uithalen van drugs in deze zaak niet op de openbare weg plaatsvindt. De handeling levert ook geen overlast op straat op. Ook het gebruik van de openbare weg om naar het havengebied te reizen (ook als dat gebeurt met het kennelijke doel om daar drugs uit containers te halen) leidt niet tot overlast op de openbare weg. Dat de drugs die uit de containers worden gehaald mogelijk ook in Rotterdam worden verhandeld, betekent evenmin dat het gebruik van de openbare weg tot overlast op straat leidt. De mogelijkheid dat de uitgehaalde drugs uiteindelijk in Rotterdam op straat worden verkocht en dat dat tot overlast kan leiden, staat in een te ver verwijderd verband tot het gebruik van de openbare weg door uithalers om te reizen naar en van het haventerrein. Het geconstateerde uithalen van drugs en het reizen naar het haventerrein om daar drugs uit te halen, leveren daarmee geen overtreding op van artikel 2:74 APV Rotterdam. De aan betrokkene opgelegde last onder dwangsom werd daarom onverbindend verklaard ([ECLI:NL:RBROT:2022:1386](#)).

7 Tot besluit: Algemene rechtsbeginselen

Los van de specifieke overwegingen ten aanzien van de LOD bij jeugdoverlast dienen bij de toepassing van een LOD altijd de algemene rechtsbeginselen in acht te worden genomen. Zie voor een overzicht hiervan bijvoorbeeld het [overzicht](#) van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving.