

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 33

**Lokale overheid, veel voorkomende
criminaliteit en leefklimaat**

F.F.W. Brouwer en F.A.C. Meijer van Meijbeek

's-Gravenhage, juli 1988

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het
Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014,
2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 10,-- op
giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (070-789880)
onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal
gewenste exemplaren.

ISBN: 90 346 1638 X

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid

INHOUD

bladzijde

1.	Probleemstelling en inleiding	3
2.	Positie (lokale) overheid	4
3.	Enige relevante sociale factoren	5
4.	Enige aspecten met betrekking tot wisselwerking	7
5.	Bestuursinstrumenten	9
6.	Gemeentelijke regelgeving (algemeen)	11
7.	Ontwikkelingen in gemeentelijke regelgeving	15
	7.1 Algemeen	15
	7.2 Hinderlijk gedrag	15
	7.3 Anti-kraakbepalingen	17
	7.4 Winkelwagentjes	17
	7.5 Heling	18
	7.5.1 Algemeen	18
	7.5.2 Heling in horecabedrijven	19
	7.5.3 Heling langs de openbare weg	20
	7.5.4 Heling op "vlooiemarkten"	20
	7.6 Sekswinkels, bordelen, etc.	21
	7.7 Overlastverordening	23
	7.8 Brandstichting	25
	7.9 Voetbalvandalisme	26
8.	Verkeerscriminaliteit	28
9.	Conclusies en aanbevelingen	30
	Noten	32

1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

In deze beschouwing zal, op verzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, nader worden ingegaan op de ontwikkeling van de (veel voorkomende) criminaliteit. Het gaat in dit geval om die criminaliteit welke een aantasting oplevert van de leefbaarheid en het leefklimaat.

Is er een wisselwerking tussen de toename van de veel voorkomende criminaliteit en relevante ontwikkelingen als het gedrag van de overheid, de sociale controle en de rechtshandhaving?

De problematiek zal worden benaderd vanuit de context van de lokale overheidssfeer.

Deze afbakening houdt direct al de nodige beperkingen in. Er is namelijk weinig wetenschappelijk materiaal voor handen, waaruit voor dit probleemveld de nodige gegevens kunnen worden geput. Er vindt thans bij de gemeenten een enquête plaats naar de bestuurlijke preventie van veel voorkomende criminaliteit. Deze enquête wordt gehouden door de afdeling Sociaal-Geografische en Bestuurskundig Onderzoek van de VNG. De resultaten worden begin 1988 verwacht.

Naar de toepasbaarheid van het bestuursinstrumentarium door de lokale overheid in het kader van de bestrijding van veel voorkomende criminaliteit wordt momenteel ook een onderzoek gedaan door de juridische faculteit van de Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg. Dit onderzoek wordt naar verwachting ook begin 1988 uitgebracht.

In deze beschouwing zal de nadruk worden gelegd op de regelgevende positie van de gemeentelijke overheid.

Mede door het gebrek aan referentiemateriaal is deze beschouwing voor een niet onbelangrijk deel gebaseerd op eigen waarnemingen en ervaringen. De inhoud van deze beschouwing komt dan ook geheel voor rekening van de auteurs.

2. POSITIE (LOKALE) OVERHEID

De rol van de overheid heeft zich gaandeweg ontwikkeld van een "nachtwakers-" tot een "verzorgingsrol". De overheid mag niet volstaan met het afwachten van ontwikkelingen om vervolgens eventueel repressief te reageren. Met betrekking tot ontwikkelingen met een grote maatschappelijke relevantie, zoals veel voorkomende criminaliteit, wordt van de overheid een actieve en soms sturende rol verwacht.

Dat geldt voor de overheid in al zijn geledingen, dus ook voor de lokale overheid.

Over gemeenten als lokale overheid valt in de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van een nieuwe Gemeentewet ¹⁾ het volgende te lezen:

"Als de bestuurslaag die in het algemeen het dichtst bij de burger staat zijn zij primair verantwoordelijk voor de meeste zaken waarmee de burger in het dagelijks leven wordt geconfronteerd, zoals de leefomgeving, de huisvesting, het welzijn, de openbare orde, etc. "

Het is evident dat bij een verschijnsel als veel-voorkomende criminaliteit ²⁾ dat massaal voorkomt, als hinderlijk wordt ervaren en de gevoelens van onveiligheid bij de burgerij bevordert, de rol van het gemeentebestuur belangrijk kan zijn.

Dat wordt, voor zover wij hebben kunnen nagaan, ook niet ter discussie gesteld.

Voordat hierna zal worden ingegaan op een eventuele wisselwerking tussen het gedrag van de lokale overheid en de veel voorkomende criminaliteit zal eerst in het kort worden ingegaan op een aantal relevante sociale factoren (maatschappelijke achtergronden en effecten).

Iets langer zal worden stil gestaan bij een aantal interessante onderdelen van gemeentelijke regelgeving.

3. ENIGE RELEVANTE SOCIALE FACTOREN

Dit is niet het bestek om eigen theorieën het licht te doen zien over voor de toeneming van de criminaliteit relevante sociale factoren.

Het is wel de plaats, mede in het licht van de doelstelling van deze beschouwing, namelijk het dienen als bouwsteen voor het terzake door de W.R.R. uit te brengen advies, een aantal sociale factoren te noemen.

De commissie-Roethof noemde in haar interim-rapport ³⁾ vooral de sterk toegenomen welvaart, met als gevolg de grote toename van voor vernieling of diefstal geschikte goederen, en het feit dat de samenleving individualistischer geworden is. Door de laatste factor zou onder meer het gebruik van alcohol en drugs te verklaren zijn.

Als relevante factor van meer recente betekenis kan daar nog aan worden toegevoegd de langdurige werkloosheid van een deel van de jongeren.

Wij tekenen bij deze laatste factor aan, zonder overigens daarvan de relevantie te willen bestrijden, dat daarmee nog geen verklaring is gegeven voor de jeugdcriminaliteit onder scholieren.

Uit een zeer recent, door het W.O.D.C. van het Ministerie van Justitie verricht onderzoek naar de aard en omvang van de jeugdcriminaliteit blijkt dat de helft van jongeren tussen twaalf en achttien jaar zich schuldig maakt aan geweldspleging, winkeldiefstal, vernielingen, heling of brandstichting. Het enige denkbare verband tussen langdurige werkloosheid en criminaliteit onder scholieren is, dat door werkloosheid van de ouders de gezinssituatie onder druk staat.

Het maatschappelijk effect van veel voorkomende criminaliteit geeft soms een curieus spanningsveld te zien. Een burger die kennis neemt van een strafbaar feit toont zich vaak verontrust of soms wel verontwaardigd, maar daar blijft het vaak bij.

Er wordt van de overheid verwacht dat er wordt opgetreden. Dit gebrek aan sociale controle is in onze ogen zeer evident. Ook dit is een gevolg van onze geïndividualiseerde samenleving.

Er lijkt nog onvoldoende besef te zijn welke schade aan de samenleving en dus indirect aan de burgers, wordt toegebracht door bijvoorbeeld vandalisme.

Wij stippen dat met name aan, omdat daar naar onze mening ook een taak voor de lokale overheid is weggelegd. Een gemeentebestuur moet bijvoorbeeld in staat zijn om via voorlichting op lokaal niveau zichtbaar te maken welke kosten indirect (via de overheid, verzekeringsmaatschappij) op de burgers worden afgewenteld ten gevolge van veel voorkomende criminaliteit. Zulks is niet zichtbaar als de overheid volstaat met het op een adequate wijze vervangen van een vernield bus- of tramhuisje.

4. ENIGE ASPECTEN MET BETREKKING TOT WISSELWERKING

Over een mogelijke wisselwerking tussen de toename van de veel voorkomende criminaliteit en het gedrag van de overheid valt een aantal aspecten op te merken.

Er valt de laatste decennia een significante toename van de criminaliteit te bespeuren. De vraag is of daar een bepaald overheidsgedrag (mede) aan ten grondslag ligt.

Naar onze indruk is dat maar zeer ten dele het geval en dan nog op een indirecte wijze.

De overheid heeft meegewerkt aan een toenemende individualisering in de samenleving. Door de toenemende welvaart en de adequate sociale voorzieningen is men minder op elkaar aangewezen. Als iemand vanwege dat proces crimineel gedrag vertoont, is dat onzes inziens niet in directe zin aan de overheid te wijten.

Het komt naar onze mening niet zoveel voor dat bepaalde criminele handelingen als een directe reactie op overheidshandelingen plaatsvinden. Een uitzondering hierop zou kunnen zijn het overheidsgedrag t.a.v. verkeersmaatregelen. In hoofdstuk 8 komen wij hier nader op terug. Voor het overige is het meer een kwestie van afreageren op de anonieme en abstracte overheid

De rol van de overheid in de samenleving laat sedert de 50-er jaren een toename zien. Zoals al eerder opgemerkt is de overheid aktiever geworden. Dat betekent dat de overheid, en dat geldt niet het minst voor de lokale overheid, zich van een groter arsenaal aan bestuursinstrumentarium bedient. Door bepaalde ontwikkelingen - en daar hoort de veel voorkomende criminaliteit zeker ook toe - vertoont de overheid ook een zekere inventiviteit bij het creëren van nieuwe haar ten dienste staande (bestuurs)midde-len. De juridische basis is niet zozeer gewijzigd, maar de toepassingsmogelijkheden zijn meer ontdekt en dus toegenomen.

Significant is ook de verschuiving van de repressieve naar de preventieve sfeer. Niet het (strafrechtelijk) overheidsoptreden

achteraf, maar een op voorkoming van veel voorkomende criminaliteit gericht preventiebeleid moet antwoord geven op deze ontwikkeling.

Toegespitst op de veel voorkomende criminaliteit kan gesteld worden dat de overheid zich ook veel bewuster is geworden van deze problematiek. Naast het creëren van nieuwe eigen instrumenten valt er zeker ook een grotere activiteit te bespeuren om de bewustwording op dit gebied bij de burgers te bevorderen. Dit uit zich in allerlei vormen van voorlichtings- en educatieve activiteiten, welke vaak door middel van experimenten worden opgezet.

Een laatste punt is, dat de burger zich toch naar onze opinie ook niet direct in het nauw gedreven hoeft te voelen door het opdringen van de zich van steeds meer instrumenten bedienende overheid. Parallel aan deze ontwikkeling is de uitbouw van het systeem van rechtsbescherming. Het strafrecht is omgeven door tal van waarborgen, tegen nagenoeg iedere overheidshandeling kan een juridische actie worden ingesteld en met betrekking tot het overheids-optreden kan op ruime schaal worden geklaagd.

Wij willen daarmee aangeven dat er gereguleerde wegen zijn om overheidsmaatregelen aan te vechten of om uiting te geven aan een bestaand ongenoegen.

5. BESTUURSINSTRUMENTEN

Met betrekking tot het gemeentelijk instrumentarium kunnen in dit verband een aantal onderscheidingen worden gemaakt.

Maatregelen kunnen onder meer preventief of repressief, juridisch of feitelijk, publiekrechtelijk of privaatrechtelijk en bestuursrechtelijk of strafrechtelijk zijn.

Vanuit al deze onderscheidingen kan een verband met de criminaliteitsbestrijding worden gelegd.

Het zou evenwel te ver voeren dat op deze plaats uit te werken. Naar verwachting zullen de reeds eerder genoemde onderzoeken van de Katholieke Universiteit van Brabant en de Afdeling SGBO van de VNG daar nader uitsluitsel over geven.

In het algemeen is er sprake van, zoals hiervoor reeds is aangegeven, een in omvang toenemend instrumentarium. Deze toename valt naar ons gevoelen te onderscheiden in enerzijds de gebruikmaking van bestaande instrumenten, welke, vaak op basis van juridisch/bestuurlijke inventiviteit, ook worden gehanteerd ter bestrijding van veel voorkomende criminaliteit.

Anderzijds valt er een toename te signaleren als reactie op nieuwe ontwikkelingen, vooral in de vorm van nieuwe regelgeving.

Illustratief voor de eerstgenoemde toename is gebruikmaking door de burgemeester van zijn noodbevoegdheid (art. 219, 220).

Zo is bijvoorbeeld op deze basis in Amsterdam op bepaalde plaatsen in de stad een samenscholingsverbod afgekondigd om zodoende onder meer een concentratie van helingsactiviteiten tegen te gaan (Waterlooplein). Voor een andere plaats werd een verbod op het dragen van onder meer messen ingevoerd (Zeedijk).

Een ander voorbeeld is, dat gemeenteraden in de sfeer van de ruimtelijke ordening meer rekening houden met aspecten welke relevant zijn in het kader van de voorkoming van criminaliteit.

Een van de belangrijkste bestuursinstrumenten is evenwel de gemeentelijke regelgeving. In deze beschouwing wordt nader stil gestaan bij deze gemeentelijke regelgeving, omdat enerzijds de begrenzingen van de regelingsbevoegdheid naar ons gevoelen illustratief zijn voor de gelimiteerde mogelijkheden van de lokale overheid. Anderzijds kunnen aan de hand van een aantal aan de model APV van de VNG ontleende, onderwerpen waaromtrent verordenend is opgetreden, ontwikkelingen gedurende enige decennia zichtbaar worden gemaakt.

Het gaat daarbij met name om ontwikkelingen, welke betrekking hebben op de aantasting van de leefbaarheid en het klimaat. Reeds nu kan worden vastgesteld dat de effectiviteit van gemeentelijke verordeningen in niet onbelangrijke mate afhangt van de handhaafbaarheid daarvan. In dat verband is het belangrijk handhavers als politie en Openbaar Ministerie nauw bij de totstandkoming van regelgeving te betrekken.

6. GEMEENTELIJKE REGELGEVING (ALGEMEEN)

Ingevolge artikel 124 van de Grondwet wordt voor gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun bestuur overgelaten.

Artikel 127 daaraanvolgend bepaalt dat de gemeenteraad, behoudens bij de wet of door hem krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, de gemeentelijke verordeningen vaststelt.

In de gemeentewet vinden deze bepalingen met name uitwerking in de artikelen 167 en 168.

In artikel 168 is bepaald:

"Aan hem (de raad, B./MvM.) behoort het maken van verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente".

De verordenende bevoegdheid van de raad heeft drie begrenzungen ⁴⁾, namelijk:

- a. een territoriale grens;
- b. de grens tussen openbaar en niet openbaar (particulier) belang;
- c. de grens naar boven ten opzichte van hogere regelingen.

De territoriale begrenzing spreekt voor zich. Een gemeente is publiekrechtelijk alleen bevoegd op haar eigen grondgebied.

De tweede begrenzing (ook wel de benedengrens genoemd) ⁵⁾ betreft het onderscheid tussen openbaar en particulier belang.

Het begrip "huishouding der gemeente" werd ten tijde van de totstandkoming van de gemeentewet gezien als een strak te omlijnen begrip.

Gaandeweg bleek deze benadering in de praktijk niet houdbaar. Momenteel wordt er vanuit gegaan dat wat tot de huishouding der gemeente wordt gerekend in ieder geval openbare belangen dient te omvatten. Als een bepaalde handeling of gedraging buiten de

strikte privésfeer te merken kan zijn door anderen en openbare effecten teweeg kan brengen kan er een openbaar belang in het geding zijn. 6).

Het een en ander is ook wel omschreven als een mogelijke "reflexwerking" 7) van een handeling of gedraging op het openbare leven. Een verordening welke ook het zwemmen in de besloten particuliere sfeer (Wilnis 8) en Rijswijk 9)) of de verkoop van anti-conceptiva (Bergen op Zoom 10)) verbod betrof niet een openbaar belang. De gemeenteraad is degene, die uitmaakt wat tot de huishouding der gemeente kan worden gerekend en wat derhalve de openbare belangen kan betreffen.

De Hoge Raad toetst alleen marginaal en beziet daarbij of de betreffende materie de huishouding der gemeente kan betreffen 11).

De laatstgenoemde begrenzing (de bovengrens) wordt getrokken door hogere regelingen, zoals daar zijn internationale verdragen, wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële verordeningen en provinciale regelingen.

Artikel 94 van de Grondwet bepaalt dat wettelijke voorschriften geen toepassing vinden indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Verder mogen ingevolge artikel 193 van de gemeentewet gemeentelijke verordeningen niet treden in hetgeen van algemeen rijks- of provinciaal belang is en houdt ingevolge artikel 194 gemeentewet een anterieure verordening op te gelden als over hetzelfde onderwerp als in de verordening geregeld, een wet, algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening tot stand komt. Op de artikelen 193 en 194 gemeentewet zal hierna nog nader worden ingegaan.

Over de mogelijkheid van aanvulling door de gemeenteraad van hogere regelingen zijn verschillende theorieën ontwikkeld 12).

De onderwerp-theorie geeft aan dat aanvulling niet mogelijk is als reeds in hetzelfde onderwerp door de hogere wetgever is voorzien 13).

Daarnaast was er de punt-theorie, inhoudende dat de lagere wetgever geen punten mocht regelen, die reeds van hogerhand zijn geregeld.

Punten zijn beperkter dan onderwerpen. Punten zijn te beschouwen als onderdelen van een onderwerp.

Tenslotte is er de motieftheorie. Aanvulling is mogelijk als daaraan een ander motief ten grondslag ligt dan aan de hogere aan te vullen regeling. Een illustratief voorbeeld vormt het Sneek-arrest ¹⁴⁾. De raad van Sneek had voor een aantal straten een inrijverbod voor bromfietsen ingesteld. Aangezien het motief was gelegen in de voorkoming van geluidsoverlast en de hogere wegenverkeerswetgeving de vrijheid of veiligheid van het verkeer beoogde, oordeelde de Hoge Raad dat de Sneker bepaling wegens een ander motief bestaanbaar was naast de hogere regeling.

De motieftheorie wordt in de rechtspraak en de literatuur het meest aangehangen en is de heersende leer.

Bij de aanvulling van een hogere regeling kan overigens nog onderscheid worden gemaakt tussen eigenlijke en oneigenlijke aanvulling. Oneigenlijke aanvulling is aanvulling op grond van een ander motief, hetgeen is toegestaan. In wezen is er dan geen sprake van aanvulling, maar van een totaal andere regeling, vandaar het begrip "oneigenlijke aanvulling".

Bij eigenlijke aanvulling wordt hetzelfde motief als de hogere regeling gehanteerd en is voorzichtigheid geboden. Als de wet zulks expliciet toelaat bestaat er geen probleem. De gebruikelijke bepaling is dan dat de bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen ten aanzien van de onderwerpen, waarin de bijzondere wet voorziet, gehandhaafd blijft voor zover deze verordeningen niet met de bijzondere wet in strijd zijn. ¹⁵⁾

Als de hogere regeling op dit punt zwijgt dan zal, bij een zelfde motief als door de hogere wetgever gehanteerd, moeten worden bezien of deze hogere wetgever heeft bedoeld de betreffende materie al dan niet uitputtend te regelen en/of een lagere regeling zich met de letter en structuur van de hogere regeling verdraagt ¹⁶⁾.

Resumerend laat de toepassing van artikel 193 en 194 van de gemeentewet, welke voornamelijk de bovengrens markeren, zich stapsgewijze als volgt omschrijven.

Bij de toepassing van artikel 194 (anterieure verordeningen) is de eerste vraag of de verordening hetzelfde onderwerp als de hogere regeling betreft, en zo ja, of eenzelfde motief is beoogd. Bij negatieve beantwoording van beide of één van beide vragen, is de verordening verbindend.

Bij bevestigende beantwoording van beide vragen in cumulatie dan houdt de verordening zonder meer op te gelden.

Betreft het een posterieure verordening (artikel 193) dan is het toetsingsrecht voor de rechter op grond van het tweede lid van artikel 193 gemeentewet formeel uitgesloten. Doet zich de in deze bepaling bedoelde situatie voor dan laat de rechter artikel 193 liggen en wordt uitgaande van het bepaalde in artikel 11 van de wet AB, dat hij volgens de wet recht moet spreken in combinatie met de adagium *lex superior derogat lex inferior*, bij strijd van een lagere met een hogere regeling, de lagere regeling buiten toepassing gelaten ¹⁷⁾.

Ook hier voor de rechter dan weer de vraag of de lagere regeling in hetzelfde onderwerp als de hogere regeling treedt, en zo ja, of beide regelingen op hetzelfde motief zijn gebaseerd. Bij bevestigende beantwoording van beide vragen, volgt dan nog de vraag of de hogere wettelijke regeling de betreffende materie al dan niet uitputtend heeft geregeld. Zo ja, dan blijft de lagere regeling buiten toepassing, zo nee, dan is aanvulling door de gemeentelijke wetgever mogelijk.

Tenslotte wordt nog gewezen op de mogelijkheid van doorkruising van een hogere door een lagere regeling. Dat kan zich voordoen indien toepassing van de lagere regeling, ook al ligt daar een ander motief aan ten grondslag, de toepassing van de hogere regeling in feite onmogelijk maakt. Ook dat acht de Hoge Raad ¹⁸⁾ niet toelaatbaar.

In het vorenstaande is vooral jurisprudentie van de Hoge Raad vermeld. Via het repressieve toezicht heeft de Kroon evenwel ook op grond van artikel 185 van de gemeentewet de mogelijkheid om de verordenende bevoegdheid af te grenzen. ¹⁹⁾ De kroonjurisprudentie zit op dezelfde lijn als die van de Hoge Raad ²⁰⁾

7. ONTWIKKELING IN GEMEENTELIJKE REGELGEVING

7.1 ALGEMEEN

De maatschappelijke veranderingen sinds de jaren 1950 hebben ook de gemeentelijke wetgever niet onberoerd gelaten.

Gebruikmakend van het gegeven dat het Openbaar Ministerie belast is met de handhaving van de wetten en met de vervolging van alle strafbare feiten (art. 4 Wet R.O.) hebben de gemeentelijke overheden, regels met strafsancties in het leven geroepen, teneinde maatschappelijk ongewenste situaties te keren.

Fraaie voorbeelden hiervan zijn de arresten over de baliekluivers en de anti-kraakverordeningen.

Hierna zal getracht worden een beeld te geven van de ontwikkeling in de gemeentelijke strafverordeningen (Algemene Plaatselijke Verordening). Aan de hand van een aantal markante onderwerpen die in de sfeer van de gemeentelijke huishouding liggen. Door het in het leven roepen van deze en soortgelijke bepalingen trachten gemeenten het leefmilieu in de gemeente te verbeteren.

7.2 HINDERLIJK GEDRAG

Voor de inwerkingtreding van art. 40, vierde lid Wegenverkeersreglement bevatte de APV Emmen een bepaling met een verbod tot het zonder noodzaak blijven staan op.....bruggen.....of wel daarop te zitten of daar tegen aan te leunen.

In 1952 leidde deze bepaling tot een uitspraak van de Hoge Raad ²¹⁾. De Hoge Raad toetste de APV bepaling met het doel het doelloos verblijven tegen te gaan en concludeerde dat deze niet hetzelfde onderwerp als art. 40, vierde lid Wegenverkeersreglement (verkeersbelangen) regelde en oordeelde de bepaling rechtsgeldig.

De mogelijkheid tot het verbieden van hinderlijk gedrag onderging in 1957 nog een uitbreiding toen de Hoge Raad ²²⁾ de Eindhovense APV bepaling inzake het verbod iemand in het openbaar lastig te vallen, door naar hem een grijpende beweging te maken, moest beoordelen.

De Hoge Raad besliste dat uit niets blijkt dat de rijkswetgever de in de artikelen 424 en 426 bis geregelde of daarmee verwante stof, uitputtend heeft willen regelen: de gemeentelijke wetgever is bevoegd tot aanvulling van deze bepaling.

Vrijwel iedere gemeentelijke APV bevat nu een bepaling inzake hinderlijk gedrag op of aan de openbare weg.

In 1977 onderging het verbod nog enige uitbreiding door uitbreiding aan het begrip "weg" naar voor publiek toegankelijke ruimten.

In de model APV van de VNG zijn thans modellen opgenomen voor het tegengaan van hinderlijk gedrag op of aan de weg (art. 2.4.7) of bij of in een gebouw (art. 2.4.9) alsmede een bepaling inzake het gedrag in voor publiek toegankelijke ruimten.

Effectiviteit

De effectiviteit van deze bepalingen hangen nauw samen met de handhaving door de plaatselijke politie.

Over de capaciteit van de politie en daarmee de prioriteitstelling behoeven we ons geen illusies te maken.

Het nut van deze bepalingen is in de eerste plaats de preventieve werking die er vanuit gaat (kan gaan). Terwijl daarnaast de artikelen de politieman in overlast-situatie, een goed handvat bieden om op te treden.

7.3 ANTI-KRAAKBEPALING

Het huisrecht (huishvredebreuk) wordt beschermd in artikel 138 WvSr. Het eerste "kraak-arrest" ²³⁾ beperkte de werking van deze bepaling doordat de Hoge Raad bepaalde dat het artikel ziet op panden die feitelijk bewoond of gebruikt worden. Hetgeen inhoudt dat dagelijks bewoonde huizen alsook weekeind- en vakantiehuizen die tijdelijk leegstaan, tegen huishvredebreuk worden beschermd.

Het gevolg van deze eis tot "feitelijke" bewoning leidt ertoe dat ook krakers worden beschermd.

De schok dat artikel 138 WvSr niet ziet op leegstaande gebouwen, terwijl het kraken sinds de 70er jaren langzaam "gemeengoed" werd leidde tot aanvullende gemeentelijke wetgeving.

De Tielse ²⁴⁾ en Arnhemse kraakbepalingen ²⁵⁾ zijn hier voorbeelden van. Veel gemeenten kennen een antikraakbepaling teneinde het eigendomsrecht te beschermen en om geen doorkruising van het gemeentelijk huisvestingsbeleid te krijgen. Ook de model-APV bevat een model-bepaling in artikel 2.4.1.

Effectiviteit

Het effect van de bepaling, dat er door de aanvullende gemeentelijke regelgeving opgetreden kan worden tegen het kraken van leegstaande woningen is dat:

- het eigendomsrecht wordt beschermd
- het gemeentelijk huisvestingsbeleid niet op oneigenlijke wijze wordt doorkruist.

7.4. WINKELWAGENTJES

De opkomst van grote supermarkten in winkelcentra en de vestiging van deze markten op punten die niet direct met de auto bereikbaar zijn leidde eind 70-er jaren, begin 80-er jaren tot een nieuw fenomeen. De winkelkarretjes worden door de gebruikers na het uit-

laden ter plaatse achtergelaten.

Zelfs nemen omwonenden zo'n karretje als moderne "boodschappentas" mee naar huis en laten de kar in de buurt van de woning achter. Dit alles had weer tot gevolg dat de jeugd met de karren aan de haal ging. De overlast die winkelwagentjes op deze wijze veroorzaakten was de oorzaak van gemeentelijk ingrijpen: een verbod tot gebruik buiten de winkel.

Van dit verbod kunnen B.en W. ontheffing verlenen onder een aantal voorwaarden. De algemene voorwaarde die hieraan wordt verbonden is het gebruik van een mechanisme waarbij de wagentjes pas bruikbaar zijn nadat de consument bij voorbeeld een gulden in het muntmechanisme heeft gedeponeed. De gulden krijgt de klant terug na terugbrenging van het wagentje.

Wanneer het desbetreffende bedrijf hinderwetplichtig is, dan worden deze voorwaarden aan de hinderwetvergunning verbonden. ²⁶⁾

Effectiviteit

In de praktijk is gebleken dat het verbod met ontheffing, wanneer er een muntmechanisme is gemonteerd, een aantal jaren goed heeft gewerkt. Het statiegeldprincipe had tot gevolg dat de winkelwagentjes op hun plaats worden teruggezet. Momenteel is een tendens waarneembaar dat er weer "zwerfkarren" komen. Mogelijk is dit een gevolg van de geldontwaarding en moet het "statiegeld" hieraan worden aangepast.

7.5. HELING

7.5.1 Algemeen

Tussen diefstal en heling bestaat een zeer nauwe verwantschap. Gestolen goederen niet kunnen omzetten tegen geld maakt diefstal, anders dan uit pure (bezits)drang, minder aantrekkelijk; in elk geval minder lucratief.

Heling zou op vrij grote schaal in het circuit van handelaren in gebruikte goederen voorkomen. Het WvSr bevat enkele bepalingen die betrekking hebben op heling: 416, 417, 417bis, 417 ter, 437, 437bis en 437 quater.

Artikel 437 WvSr gebiedt een aantal personen om een doorlopend register bij te houden van alle door deze personen gekochte, ingeruilde, als geschenk aangenomen of in pand, gebruik of bewaring genomen goederen, waarbij de registratie van degene van wie het goed verkregen wordt nauwkeurig moet plaatsvinden.

De opsomming van personen (uit 1919) goud- of zilversmid, rijwielhandelaar, uitdragerij, tagrijn, horlogemaker, inkoper of kashouder is inmiddels wat uit de tijd en in elk geval niet meer volledig. De jurisprudentie ²⁷⁾ heeft de opsomming echter uitgebreid tot andere handelaren, bijvoorbeeld handelaren in gebruikte auto's en antiquairs.

De registratieplicht richt zich tot de inkoop, niet tot de verkoop.

In 1977 heeft de VNG een model-helingsverordening gepresenteerd die de beperkte bepaling uit het WvSr aanvult, zodanig dat ook geregistreerd wordt aan wie die goederen door de handelaren worden overgedragen, met daarnaast een legitimatieverplichting voor zowel de verkoper als de latere koper. De bevoegdheid tot aanvulling door de gemeenteraad is gebaseerd op artikel 437, tweede lid WvSr (nadere voorschriften voor het doorlopend register) en artikel 437 ter. ²⁸⁾ (ter voorkoming van gevaar voor begunstiging van misdrijven). De model-APV bevat stringente voorschriften ten aanzien van de inrichting van het register en de gegevens die moeten worden opgenomen, het ter inzage verstrekken aan opsporingsambtenaren en het laten waarmerken van het register.

7.5.2. Heling in horecabedrijven

Naast het algemene helingsprobleem is er nog een terrein dat extra aandacht vraagt: horecabedrijven.

Horecabedrijven vormen van oudsher ontmoetingsplaatsen van "verkopers" en opkopers, voor het verhandelen van gestolen goederen. Artikel 11 van de Drank- en Horecawet verbiedt het uitoefenen van kleinhandel in andere goederen dan drank. Dit verbod ziet echter slechts toe op verkoophandelingen.

Op basis van artikel 168 gemeentewet is het mogelijk dat de gemeentelijke wetgever een bepaling maakt waarbij het de houder van de horeca-inrichting verboden wordt toe te laten dat een opkoper of een voor hun handelend persoon in die inrichting enig voorwerp verhandelt.

De model APV bevat in artikel 3.5.6. een dergelijk verbod.

7.5.3. Heling langs de openbare weg

Het in paragraaf 6.1 gestelde over hinderlijk gedrag biedt mogelijkheden om op te treden tegen straathelers.

In uiterste noodzaak kan nog gewezen worden op de mogelijkheid tot het instellen van een samenscholingsverbod op basis van art. 219 en 220 van de gemeentewet.

Nadrukkelijk moet echter gesteld worden dat dit noodbevoegdheden zijn met een zeer tijdelijk karakter.

7.5.4 Heling op "vlooiemarkten"

De vlooiemarkten/snuffelmarkten zijn op zich niet nieuw, maar de ontwikkeling van zwarte markten waarbij men zich tracht te onttrekken aan gemeentelijke regelgeving en -toezicht zijn fenomenen uit het begin van de jaren 80. Na Eibergen ²⁹⁾ blijkt dat tegen deze markten is op te treden.

Het innemen van standplaatsen op of aan de openbare weg of op een andere voor het publiek toegankelijke plaats kan aan een vergunning van burgemeester en wethouders worden verbonden. Zo kan ook het organiseren van een voor het publiek toegankelijke markt in een gebouw aan een vergunningstelsel worden onderworpen, evenals het toelaten, bevorderen of gelegenheid geven tot het innemen

van een standpunt in een voor het publiek toegankelijk gebouw. Het heffen van entreegeld vormt hiervoor geen belemmering.³⁰⁾ Aan de vergunning kunnen burgemeester en wethouders onder meer de voorwaarde verbinden dat niet door handelaren bedrijfsmatig goederen te koop mogen worden aangeboden. Heling kan op deze wijze worden tegengegaan, terwijl de vergunning kan worden geweigerd c.q. ingetrokken wegens strijd met de openbare orde; heling valt daar zeker onder.

Effectiviteit

Diverse helingsbepalingen zoals hiervoor zijn omschreven bieden de mogelijkheid om heling te bestrijden en te voorkomen. Het probleem is ook hier vooral gelegen in de (on)mogelijkheid van controle door de opsporingsambtenaar.

7.6 SEKSWINKELS, BORDELEN ETC.

De exploitatie van seksinrichtingen tast het woon- en leefklimaat op ernstige wijze aan door o.a. het feit dat men ongewild wordt geconfronteerd met erotisch- pornografische reclame en -waren.

Mogelijk nog ernstiger zijn de bijverschijnselen en neveneffecten zoals:

- (geluids)overlast van komende en gaande bezoekers;
- overlast van geluidsapparatuur;
- verkeers- en parkeerproblemen;
- de aantrekkende werking op randfiguren.

Een (grote) concentratie van seksinrichtingen is een aantrekkingspunt voor criminelen, verslaafden en drugshandel, waardoor er extra gevaar is voor aantasting van de openbare orde ontstaat.

Commerciële seks is "zo oud als de wereld" en concentreerde zich van oudsher in de grote(re) steden, met name havenplaatsen. Sinds

het eind van de jaren 70 verplaatst het verschijnsel zich ook naar kleinere steden en plattelandsgemeenten, met name buiten de bebouwde kom.

De vraag die zich hierbij voordoet of de gemeentelijke overheid naast werend ook sturend en regulerend kan optreden.

Het huidige artikel 250 bis Sr. belemmerde tot op heden een sturend en regulerend optreden van de gemeentelijke overheid ³¹⁾. Slechts werend optreden is mogelijk.

Na de wetswijziging ³²⁾ zal dit veranderen en is regulerend optreden mogelijk. De VNG bereid in dit verband een model-prostitutieverordening voor.

De toename van seksinrichtingen, maar vooral de bijverschijnselen die daarbij horen hebben geleid tot een actief werkend overheids-optreden in het kader van de openbare zedelijkheid en openbare orde.

De Hoge Raad heeft in dit verband zowel de eigenlijke als oneigenlijke aanvullende bevoegdheden van de gemeenteraad erkend. Voorbeelden van eigenlijke aanvulling: het bordeelverbod in de Amsterdamse APV ³³⁾ en de vergunningplicht voor sekswinkels in Putte ³⁴⁾.

Een voorbeeld van oneigenlijke aanvulling is het Rotterdamse bordeelverbod ³⁵⁾. Hier wordt het bordeel verboden niet in verband met de openbare zedelijkheid maar de openbare orde, met name in verband met de aantasting van het woon- en leefklimaat. Dat wil dus zeggen: bestrijding van de bijverschijnselen .

Effectiviteit

De mogelijkheden van bordeelverboden en vergunningsplicht zijn bij een zeer intensief gemeentelijk beleid zeer effectief. In dit verband kan met name gewezen worden op de Rotterdamse overlastverordening, waarmee zeer regulerend kan worden opgetreden.

7.7 OVERLASTVERORDENING

De verregeraande aantasting van het woon- en leefklimaat in Rotterdam door de sterke uitbreiding van het aantal bordelen, sekswinkels, café's met alle daarbij horende nevenverschijnselen, verspreid over de hele stad, leidde in Rotterdam tot gemeentelijke wetgeving met de bedoeling om de leefbaarheid te verbeteren, en criminaliteit (als bijverschijnsel) terug te dringen.

De ontwikkeling startte in 1976 met de verordening op de seksinrichtingen, waaronder de seksbioscopen, seksclubs en seksautomatenhallen vielen.

Het ging hierbij om het aan banden leggen van deze inrichtingen. Na deze verordening stelde de raad de Verordening op het weren van overlast in woonstraten vast met als doel het leef- en woonmilieu in de woonbuurten te verbeteren, door de vestiging van overlastgevende inrichtingen aan een vergunningstelsel te onderwerpen.

In 1977 werden beide verordeningen samen gevoegd tot een Verordening op inrichtingen van openbare gemakkelijkheden. Al vrij snel bleek dat met deze verordening niet opgetreden kon worden tegen besloten clubs (sociëteit, seksclub, etc.) d.w.z. slechts toegankelijk voor leden en introducés.

In 1980 ontstond zo de verordening op inrichtingen voor gemakkelijkheden met als doel op te treden tegen hinderlijke uitstraling op de omgeving.

In 1985 werd de verordening nogmaals aangepast, onder meer in verband met de Wet geluidhinder, terwijl daarnaast de in Rotterdam geldende terrasverordening in deze verordening werd geïncorporeerd 36).

De verordening kreeg nu ook de naam die het in de praktijk allang had: overlast-verordening.

Voor de exploitatie van inrichtingen als bedoeld in deze verordening is nu een vergunning van burgemeester en wethouders vereist. Onder inrichting wordt in deze verordening verstaan:

- a. inrichtingen waarin een bedrijf of werkzaamheid als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a of c van de Drank- en Horecawet wordt uitgeoefend, zomede de daarbij behorende terrassen;
- b. inrichtingen behorende tot een bij het Besluit recreatie-inrichtingen Wet geluidhinder aangewezen categorie, zomede de daarbij behorende terrassen;
- c. alle overige al dan niet openbaar toegankelijke lokaliteiten, open plaatsen, tuinen of gedeelten daarvan, zomede de daarbij behorende terrassen, de daaraan grenzende en de daarmee gemeenschap hebbende vertrekken, die niet uitsluitend als woning of winkel (m.u.v. afhaalcentra) worden gebruikt, voor zover daar regelmatig en/of op gezette tijden:
 1. gelegenheid wordt gegeven anders dan om niet enigerlei eten/en/of drinkwaren te verkrijgen en/of te verbruiken, dan wel:
 2. amusement of ontspanning wordt aangeboden, dan wel:
 3. voorstellingen en/of vertoningen van porno-erotische aard worden gegeven dan wel door middel van automaten dergelijke voorstellingen en/of vertoningen kunnen worden gegeven;
- d. afhaalcentra.

Burgemeester en wethouders geven een vergunning slechts af indien naar hun oordeel moet worden aangenomen dat de aanwezigheid van de inrichting de leef- en woonsituatie in de naaste omgeving niet op ontoelaatbare wijze nadelig beïnvloedt en de te duchten geluidhinder vanuit de inrichting op een redelijke wijze valt te voorkomen of te beperken door het verbinden van voorschriften aan de vergunning.

Burgemeester en wethouders houden hierbij rekening met het karakter van de straat en van de wijk waarin de inrichting is gelegen of zal komen te liggen, alsmede met de aard van de inrichting. Voorts betrekken zij in de beoordeling van de aanvraag de spanning waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot

zal komen te staan.

Burgemeester en wethouders kunnen aan de vergunning voorschriften verbinden die betrekking hebben op:

- de ten hoogste toegestane geluidproductie van de te bezigen geluidsapparaten;
- het ten hoogste toegestane niveau van voor omwonende waarneembaar geluid;
- de verplichting bij voorschrift aangegeven geluidwerende voorzieningen aan te brengen;
- de openings- en sluitingstijden van de inrichting;
- de exploitatietijden van het terras;
- de oppervlakte van het terras;
- het gebruik van de openbare weg.

De zeer ruime strekking van de verordening maakt een regulering van de overlast gevende inrichtingen mogelijk.

Effectiviteit

De Rotterdamse overlastverordening heeft in de praktijk bewezen een zeer effectief middel te zijn in het bestrijden van de vestiging van overlastgevende inrichtingen in woonwijken. Niet alleen seksinrichtingen maar ook café's, koffiehuisen, automatenhallen, met de daarbij dikwijls voorkomende criminele bijverschijnselen en neveneffecten als drugshandel, heling, vandalisme, etc. kunnen worden geweerd, althans geweerd worden uit de echte woonbuurten. 37)

7.8 BRANDSTICHTING

Veel voorkomende criminaliteit in de vorm van "fikkiesteken" dat uit de hand loopt tot een brand in clubhuizen, containers, etc. komt met vrij grote frequentie voor.

Erger wordt het wanneer (nood)scholen en vuilcontainers opzettelijk worden aangestoken en als een brandende vuilcontainer in een lift naar de bovenste verdieping van een Bijlmerflat wordt gestuurd. 38)

Het fikkiesteken op open terrein is in de loop der jaren uitgelopen tot bewuste brandstichting uit baldadigheid.

De gemeentelijke brandbeveiligingsverordening en de model APV verbieden weliswaar vuur te stoken, maar met een verbod wordt het probleem niet opgelost.

De enige echte oplossing lijkt sociale controle te zijn, immers brandstichting komt ook nu relatief meer voor in "onbewoonde" gebieden, dan midden in een drukke woonbuurt.

Effectiviteit

De gemeentelijke strafregelgeving mist vrijwel elke effectiviteit. Meer moet verwacht worden van sociale controle, preventieve voorschriften als het afsluiten van gebouwen, het dichttimmeren van slooppanden etc.

7.9 VOETBALVANDALISME

Voetbalvandalisme is, als species van het algemene begrip vandalisme, een verschijnsel dat zich vooral sinds het begin van de 80-er jaren in behoorlijke mate heeft gemanifesteerd. Er kan ook gesteld worden, dat, onder meer door spraakmakende excessen op dit gebied, voetbalvandalisme volop in de belangstelling staat in onze samenleving.

Daarbij speelt ook een rol de vraag, in hoeverre het (nog) verantwoord is als overheid middelen in te zetten om sportmanifestaties als met name risicovolle voetbalwedstrijden te begeleiden.

Aangezien de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde bij de lokale overheid (burgemeester, gemeenteraad) ligt, werd op dat bestuursniveau gezocht naar onder meer een adequaat instrumentarium ter bestrijding en voorkoming van voetbalvandalisme.

De gemeentelijke reacties op voetbalvandalisme is in dit kader ook interessant, omdat daarbij heel duidelijk de in Hoofdstuk 5 aangegeven tweeledige toename van het bestuursinstrumentarium zichtbaar is.

Aanvankelijk werd een bestaande bevoegdheid (de "noodbevoegdheid" ex artikel 219 gemeentewet) gehanteerd, waarvan wel gesteld is dat dit gebruik oneigenlijk ³⁹⁾ kan zijn.

Nadien is geopteerd voor een nieuw instrument in de sfeer van de regelgeving, namelijk ingevolge de APV, een meldingsplicht bij de burgemeester voor betaald-voetbalwedstrijden. In de model-APV van de VNG was al een algemene meldingsplicht voor evenementen opgenomen ⁴⁰⁾, waar in beginsel voetbalwedstrijden die veel publiek trekken, ook onder vallen.

Niettemin is er, in overleg met het Landelijk Overleg Voetbalvandalisme, een model-bepaling gemaakt, waarbij een speciale meldingsplicht voor betaald-voetbalwedstrijden wordt geïntroduceerd. Aan de hand van de melding kan de burgemeester afwegen of het noodzakelijk is eventueel bijzondere voorschriften aan de organisator op te leggen of zelfs de wedstrijd te verbieden. Deze bepaling, welke in de toelichting bij de model-APV is opgenomen ⁴¹⁾ is inmiddels van kracht in de meeste gemeenten, waar betaald voetbal wordt gespeeld.

Effectiviteit

Het betreft hier een redelijk effectief instrument. Bij een verbod ontstaat er mutatis mutandis geen voetbalvandalisme. In de sfeer van voorschriften (bijvoorbeeld een alcoholverbod) kan ook het nodige effect worden gesorteerd. Een voordeel van dit middel is, dat het preventief van aard is.

8. VERKEERSCRIMINALITEIT

De soms massale overtredingen van verkeersregels geeft te denken. De oorzaken van deze overtredingen kunnen volgens de commissie Roethof ⁴²⁾ gezocht worden in het feit dat aan verkeersregels geen ethische norm ten grondslag ligt, terwijl vaak niet zonder meer duidelijk is wiens of welk belang door overtreding van de voorschriften wordt geschaad.

Handhaving van de voorschriften is afhankelijk van een actief optreden van de overheid.

Het bekende voorbeeld is in dit verband de massale overtreding van de maximum snelheid van 100 km. op autosnelwegen. Maar evenzo geldt dit voor de voetganger in de grote steden, die de vele rode voetgangerslichten zijn gaan beschouwen als waarschuwingssignalen en niet meer als een oversteek-verbod.

Wie kan het de automobilist kwalijk nemen dat hij letterlijk door het "bordenwoud" de verkeersborden niet meer ziet?

De sterke toename van het verkeer sinds de jaren 50, als ook de bevolkingsgroei, hebben in de loop der jaren geleid tot regulering van de gemeentelijke overheid. Regulering die in de praktijk is doorgeslagen tot overregulering.

De commissie Roethof adviseerde daarom ⁴³⁾:

- grote terughoudendheid bij het vaststellen van nieuwe verkeersvoorschriften en bij het plaatsen van verkeerstekens die verplichtingen en verboden inhouden voor de weggebruiker;
- nagaan wat er in het huidige bestand aan verkeersregels en verkeerstekens kan worden geschrapt of vereenvoudigd
- de toepassing van verkeerstekens tot een minimum beperken.

Voor de gemeentelijke overheid ligt de taak vooral in het bezien van de noodzaak van het plaatsen (of laten staan) van de vele verkeerstekens.

Amsterdam is hierbij een goed voorbeeld: sinds 1981 werden 1.700 verkeersborden weggehaald, verkeerslichten regelingen vereenvoudigd en 2.200 op knipperen gezet.⁴⁴⁾

Verwacht mag worden dat bijvoorbeeld voetgangers voor voetgangerslichten wachten, wanneer deze op echt gevaarlijke plaatsen staan en in zijn eigen belang werken.

Wanneer daarentegen enkele minuten voor een leeg kruispunt op een groen licht moet worden gewacht, vraagt dit om verkeersovertredingen.

In het beleidsplan Samenleving en criminaliteit sluit het kabinet aan bij de aanbevelingen van de commissie Roethof. Naar het zich laat aanzien lijken de voorstellen van de ambtelijke werkgroep voor deregulering voor de verkeersdeelnemer en voorschriften voor de wegbeheerder, door te slaan in vergaande regelgeving voor de gemeentelijke overheid.⁴⁵⁾

Of dit het systeem is om een aanzet te vormen voor beperkingen van regelgeving valt buiten het kader van dit rapport.

Effectiviteit

Verkeerscriminaliteit wordt onzes inziens gedeeltelijk door de overheid zelf in het leven geroepen: onoverzichtelijkheid en onduidelijkheid waarom dat bord er staat of waarom de verkeerslichten op stille uren werken vraagt om overtredingen.

Bestrijden kan hier heel effectief zijn door na te gaan óf alle verkeersborden wel werkelijk noodzakelijk zijn en door verkeerslichten in de stille uren op knipperen te zetten c.q. helemaal te verwijderen.

Bestrijding van de daarna nog resterende verkeerscriminaliteit is weer het bekende probleem van capaciteit en prioriteit bij de politie.

9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1. De lokale overheid is in onze bestuursorganisatie primair verantwoordelijk voor de leefomgeving.
2. Gedrag van de lokale overheid werkt veelal niet in directe zin veel voorkomende criminaliteit in de hand. Veeleer wordt de overheid (of producten van de overheid) gebruikt om op af te reageren.
Desalniettemin moet de lokale overheid het facet criminaliteitsbeheersing bij alle relevante handelingen betrekken.
3. De lokale overheid dient zich in te spannen om de sociale controle in een zekere mate te bevorderen.
Dit kan bijvoorbeeld door:
 - de schade vanwege veel voorkomende criminaliteit financieel zichtbaar te maken;
 - bij planning van gevoelige objecten (scholen, clubhuizen, etc.) te voorkomen dat deze in een omgeving komen waar nageenog geen publiek komt.
4. Het bestuursinstrumentarium, dat toegepast kan worden ter bestrijding van veel voorkomende criminaliteit, lijkt toe te nemen. Deze toename valt te onderscheiden in toename van de hantering van bestaande middelen, die op basis van juridische inventiviteit als nieuw instrument worden gehanteerd, en ook een toename als reactie op nieuwe ontwikkelingen. Van het eerste is de hantering door de burgemeester van zijn noodbevoegdheden (artikelen 219 en 220 gemeentewet) een voorbeeld. De substantiële toename als reactie op nieuwe ontwikkelingen geschiedt vooral in de regelgevende sfeer.
5. De lokale overheid tracht op basis van de signalen uit de samenleving snel en adequaat te reageren op verschijnselen van veel voorkomende criminaliteit.

De mogelijkheden liggen wat dat betreft voor de lokale overheid echter vrijwel uitsluitend in de sfeer van de preventieve werking: een verbod met de dreiging van straf.

6. Bij het opstellen van gemeentelijke regelgeving verdient het aanbeveling om het openbaar ministerie c.q. de plaatselijke politie bij dit opstellen te betrekken. Zo kan voorkomen worden dat regels worden gegeven, die niet (kunnen) worden gehandhaafd door opsporingsambtenaren.
(Bij de opstelling van de model-APV van de VNG zijn deze instanties betrokken geweest.)
7. Reële bestrijding van veel voorkomende criminaliteit is slechts mogelijk wanneer een verscherpte en verhoogde controle door opsporingsambtenaren mogelijk is.
8. De lokale overheid werkt, zoals geconstateerd onder 2, wel niet in directe zin veel voorkomende criminaliteit van de hand, echter op twee punten kan de hand in eigen boezem worden gestoken:
 - a. Verkeerscriminaliteit:
 - het verdient aanbeveling terughoudend te zijn bij het treffen van nieuwe verkeersmaatregelen;
 - het verdient aanbeveling het bordenbestand te saneren en het gebruik van verkeerslichten (in stille uren) te beperken;
 - b. Regelgeving:
 - het verdient aanbeveling de gemeentelijke wetgeving te saneren op verouderde c.q. niet te handhaven bepalingen.

NOTEN

- 1) Kamerstuk 19403, nr. 3, blz. 9
- 2) Ook wel kleine criminaliteit genoemd. Zie Eindrapport Commissie kleine Criminaliteit, Den Haag 1986, blz. 9
- 3) Interimrapport Commissie kleine criminaliteit, Den Haag 1984
- 4) Zie Schroot, van Vliet en Wijma, Begrip van de Nederlandse gemeente, Samson 1979, deel 3, blz. 149 en Burger, Nieuwenhuizen, Schroot en Sikkes, Schets van het Nederlandse gemeenterecht, Samson/Vuga 1983, blz. 185.
- 5) In tegenstelling tot mr. R. Bakker en mr. A. van Bers in NJB 1985, blz. 1232 tot en met 1234 houd ik het onderscheid tussen boven- en ondergrens nog wel aan. Dit onderscheid is ons inziens illustratief om het verschil in soorten belangen, waarmee een gemeentelijke verordening in strijd kan komen, aan te geven.
- 6) Zie HR 8 april 1980 (Arnhemse antikraakbepaling) besproken in AA 30 (1981) door mr. E.P. van Brucken Fock
- 7) Koopmans, Compendium van het staatsrecht, Kluwer 1983, blz. 204.
- 8) HR 13 februari 1922, AB 1922, blz. 146
- 9) HR 27 juni 1938, AB 1939, blz. 97
- 10) HR 12 juni 1962, AB 1963, blz. 109
- 11) HR 25 maart 1912, Gem.stem 3179 (Amsterdamse winkelsluitingsverordening)
- 12) Zie Schroot c.s., deel 3, blz. 154 e.v.
- 13) Zie de tekst van artikel 194 gemeentewet en HR 14 maart 1961, blz. 419 (Groningse meetwerktuigen)
- 14) HR 21 juni 1966, NJ 1966, blz. 415
- 15) Zie bijvoorbeeld art. 15 Winkelsluitingswet, art. 72 Wet op de ruimtelijke ordening, art. 107 Woningwet, art. 34 Wet verontreiniging oppervlaktewater en art. 97 Wet inzake de luchtverontreiniging.
- 16) J.M. Kan, De grenzen van de verordenende bevoegdheid, Preadvies VAR XIII, blz. 19
- 17) Zie HR 8 maart 1909, Luttenberg's Chronologische Verzameling, vermeld in Koopmans Compendium, blz. 207. Volgens R. de Winter in NJB 1984, blz. 1126 e.v. heeft de Hoge Raad het "onverbindend verklaren" over de gehele linie gewijzigd in "buiten toepassing laten".

- 18) Zie HR 2 april 1971, NJ 1971, 271. De Hoge Raad achtte een geheel gemeentelijk ligverbod voor woonschepen een doorkruising van de Wet woonwagens en woonschepen, nu deze wet uitging van een recht om met een woonschip tijdelijk ligplaats te kiezen in een gemeente. Dat wettelijke uitgangspunt zou door het gemeentelijke verbod illusoir worden gemaakt.
- 19) Blijkens de jurisprudentie hanteert de Kroon overigens bij een anterieure hogere regeling niet meer artikel 193 gemeentewet maar artikel 185 van de gemeentewet in combinatie met een bepaling uit de bijzondere wet waarmee strijd is ontstaan.
Zie daarover Schroot c.s. deel 3, blz. 190 en 191.
- 20) Zie daarover:
- a. KB 10 november 1939, AB 1940, blz. 153 - Gorinchem. De Kroon vernietigde de gemeentelijke strafbaarstelling van kinderen, die ee bioscoopvoorstelling bezochten, welke ingevolge de toenmalige Bioscoopwet niet voor hen toegankelijk was. De Kroon erkende impliciet in het algemeen aanvullende gemeentelijke bevoegdheid maar niet op dit punt, nu de wetgever een dergelijke strafbaarstelling welbewust achterwege had gelaten.
 - b. KB 24 september 1953, AB 1954, blz. 77, Gemeentestem 5244 - 's Hertogenbosch. Hier werd de gemeentelijke strafbaarstelling van een koper na sluitingstijd voor winkels in strijd met de structuur van de Winkelsluitingswet geacht, omdat deze wet alleen een strafbaarstelling voor de winkelier bevat.
 - c. KB 3 juli 1973, Stb. 346 - Borsele. De Kroon overwoog dat een gemeentelijke regeling tot het toekennen van een studietoelage aan onderwijzers zich niet verdraagt met de Lagere Onderwijs-wet 1920, welke de financiële aspecten van het onderwijzend personeel uitputtend heeft willen regelen.
 - d. KB 21 juli 1985, Stb. 353 - Hellevoetsluis. Voor een gemeentelijk verbod tot het vervoeren van nucleaire wapens door de gemeente was naast de uitputtende regelingen in of krachtens de Kernenergiewet en de Wet gevaarlijke stoffen volgens de Kroon geen plaats.
- 21) HR 4 maart 1952, NJ 1952, 365
- 22) HR 26 februari 1957, NJ 1957, 253
- 23) HR 2 februari 1971, NJ 1971, 385
- 24) AR 14 juni 1979, AB 1980, 158
- 25) HR 8 april 1980, NJ 1980, 336
- 26) Zie onder meer KB 12 juni 1985, Weekoverzicht Raad van State 1985, nr. V 80
- 27) HR 7 maart 1921, NJ 1921, 561
HR 16 mei 1938, NJ 1938, 1132
- 28) HR 18 juni 1957, NJ 1957, 489

- 29) HR 20 oktober 1982, NG 1983, S 80
- 30) Idem
- 31) Vz. AR 20 november 1980, tB/S blz. 476
- 32) W.o.w. 18202
- 33) HR 20 augustus 1969, NJ 1969, 347
- 34) HR 5 juni 1979, NJ 1979, 553
- 35) HR 10 oktober 1975, NJ 1976, 127
- 36) Overlastverordening 1985, gem.Rotterdam, Gemeentebld 1985, 150
- 37) Zie in dit verband de uitspraak van de Kroon NG 1987, nr. 49 "Het einde van de gefintegreerde overlastvergunning". Weekoverzicht Raad van State RvS/G. 5 113/87
- 38) NRC-handelsblad 21 april 1984, aangehaald in "Brandstichting kost 46 miljoen per jaar" door ing. A.L. Esveld in de VNG-reader over kleine criminaliteit
- 39) Vgl. Vz. AR 22 oktober 1984 en AR 22 november 1985, AB 1984, 157 en Gst. 6809
- 40) Artikel 2.2.2. van de model APV van de VNG
- 41) Model APV van de VNG, blz. II-2-5
- 42) Interimrapport van de Commissie kleine criminaliteit (Commissie Roethof), Den Haag, 1984, blz. 46 e.v.
- 43) Idem, blz. 48 e.v.
- 44) Haagse deregulering confronteert gemeenten met nieuwe centralisme, Binnenlands Bestuur 6 november 1987, blz. 19 e.v.
- 45) Idem en NG 1987, nr. 45 blz. 944