

# Analyse bij factsheet

## Advies voor (adviseurs van) burgemeesters bij explosies

### Inleiding

In 2023 ging er een recordaantal explosieven af in Nederland. Met 303 incidenten waarbij explosieven gebruikt werden, waarschuwde de politie al in juli 2023 voor een mogelijke verdubbeling van het aantal incidenten met explosieven.<sup>1</sup> Zo waren er in Vlaardingen in één week drie incidenten met explosieven in dezelfde straat.<sup>2</sup> Enkele weken daarvoor was het daar vijf keer achter elkaar raak bij de woning van een loodgieter.<sup>3</sup>

Maar de incidenten met explosies beperken zich niet tot de Randstad. Sinds de tweede helft van 2023 neemt ook het aantal explosies buiten de Randstad toe. De problematiek is dan ook voelbaar door het hele land, van stad tot dorp. Hoewel de exacte oorzaken en daders van deze explosies divers zijn, lijkt drugscriminaliteit een rode draad te vormen. Desondanks kunnen de politie en het Openbaar Ministerie momenteel geen definitief beeld schetsen of deze explosies het gevolg zijn van conflicten tussen drugsbendes.<sup>4</sup> Onderzoek naar de oorzaken en daders wordt om verschillende redenen bemoeilijkt. Ten eerste zijn er vele schakels tussen de hoogste leiding en de uitvoerders, waardoor het vaak onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor de explosies. Daarnaast speelt copycatgedrag een rol: criminelen zien dat een aanslag op een woning of bedrijfspand ontwrichtend werkt en voegen dit toe aan hun eigen 'repertoire'.<sup>5</sup>

Bij dergelijke explosies is het in de basis aan het OM en de politie voor de strafrechtelijke vervolging en eventuele bescherming van de getroffenen en omgeving, maar als het gaat om de impact van explosies op de openbare orde en veiligheid, is de burgemeester aan zet. De burgemeester is immers verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente en moet voorkomen dat er overlast ontstaat, door bijvoorbeeld ordeverstoringen te bestrijden.<sup>6</sup> Veel gemeenten kregen in 2023 voor het eerst te maken met explosies. Hoewel explosies voor burgemeesters in wezen geen nieuw fenomeen zijn, ontbreekt een overzicht van de te nemen maatregelen. Tevens zijn er veel verschillende partijen bij betrokken, wat de aanpak complex maakt.<sup>7</sup> Daarom wordt er in dit onderzoek een blik geworpen op explosies vanuit het perspectief van de burgemeester. Want, wat zijn de (juridische) mogelijkheden en knelpunten voor een burgemeester en zijn veiligheidsadviseurs?

<sup>1</sup> <https://www.politie.nl/nieuws/2023/juli/16/mogelijke-verdubbeling-explosie-incidenten.html>

<sup>2</sup> <https://nos.nl/artikel/2504602-derde-explosie-in-week-tijd-in-zelfde-straat-in-vlaardingen>

<sup>3</sup> <https://nos.nl/artikel/2501650-weer-explosie-bij-loodgieter-vlaardingen-vijfde-in-week-tijd>

<sup>4</sup> Antwoorden Kamervragen over het toenemend aantal explosies.

<sup>5</sup> <https://magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2023/04/elke-explosie-is-ook-een-kans>

<sup>6</sup> <https://www.politiekeambtsdragers.nl/bestuurslagen/gemeente/burgemeester>

<sup>7</sup> <https://magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2023/04/elke-explosie-is-ook-een-kans>

Om antwoord te krijgen op bovenstaande vragen, is er in dit onderzoek jurisprudentie geanalyseerd en gesproken met twee burgemeesters die in 2023 met explosies te maken hebben gekregen: burgemeester Cora-Yfke Sikkema uit de gemeente Oldambt en burgemeester Alexander Luijten uit de gemeente Heemskerk. Allereerst zal de rol van de burgemeester tijdens een explosie worden toegelicht, waarna de analyse op basis van de jurisprudentie volgt. Ten slotte wordt advies gegeven, waarin concrete handvatten voor de burgemeester en haar veiligheidsadviseurs staan.

### **Rol burgemeester**

Een explosie leidt soms tot een tegenreactie en is vaak niet op zichzelf staand: er kan sprake zijn van een link tussen de getroffen en het criminele circuit. Echter, dit is niet altijd het geval. Soms wordt een explosie op een verkeerd adres geplaatst.<sup>8</sup> Een explosie heeft dan ook veel impact, niet alleen op de getroffen, maar ook op het veiligheidsgevoel in de buurt. De burgemeester speelt als burgervader of -moeder een belangrijke rol in het steunen van de omwonenden. Zo beschrijft burgemeester Sikkema dat ze de dag na de explosie ter plaatse is gegaan en heeft gesproken met omwonenden. Daarna is er een inloopavond voor inwoners georganiseerd. “Er waren meerdere partijen aanwezig, waardoor de inwoners ook bij bijvoorbeeld de politie hun zorgen konden uiten.” Het organiseren van deze inloopavond werd dan ook door zowel de burgemeester als de inwoners positief ervaren.

#### *Bevoegdheden burgemeester omtrent sluiting woning*

Naast de rol van burgervader- of moeder is het de taak van de burgemeester om de openbare orde en veiligheid te waarborgen. De burgemeester kan na een explosie dan ook besluiten om een noodbevel in te zetten. Hierdoor is het mogelijk om een pand te sluiten als de openbare orde en veiligheid in het geding komt. Dit gebeurde bijvoorbeeld in de gemeente Heemskerk. Burgemeester Luijten besloot na een tweede explosie in hetzelfde pand de woning te sluiten. “Zo’n explosie heeft enorm veel impact op de omwonenden. “De openbare orde in de zin van de veiligheid(-sbeleving) en rust voor omwonenden was altijd de hoogste prioriteit”, stelt hij.

De burgemeester kan een pand sluiten op meerdere gronden, bijvoorbeeld op basis van artikel 174a of artikel 175 van de Gemeentewet. Per 1 januari 2024 is de bevoegdheid van een burgemeester om panden te sluiten op basis van artikel 174a (“Wet Victoria”) in de Gemeentewet uitgebreid.<sup>9</sup> Er zijn drie gronden waarop een pand gesloten kan worden:

- A-grond: De openbare orde rond een woning, lokaal of erf is ernstig verstoord door gedragingen in de woning, het lokaal of op het erf zonder specifieke vereiste oorzaak;

<sup>8</sup> <https://magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2023/04/elke-explosie-is-ook-een-kans>

<sup>9</sup> [https://hetccv.nl/app/uploads/2023/12/1312Document-1\\_Handreiking-aangepaste-sluitingsbevoegdheid-artikel-174a-gemeentewet-versie-definitief.pdf](https://hetccv.nl/app/uploads/2023/12/1312Document-1_Handreiking-aangepaste-sluitingsbevoegdheid-artikel-174a-gemeentewet-versie-definitief.pdf)

- B-grond: Sluiting kan plaatsvinden als de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf ernstig is verstoord door ernstig geweld of bedreiging daarmee of als er een ernstige vrees bestaat voor gewelddadige verstoringen in de directe omgeving van het pand, veroorzaakt door ernstig geweld of dreiging daarmee;
- C-grond: Sluiting is mogelijk als de openbare orde is verstoord of er een ernstige vrees bestaat voor verstoringen veroorzaakt door de aanwezigheid van een wapen in de woning, lokaal of erf.

De burgemeester kan dus een pand sluiten indien de openbare orde is verstoord, of er een ernstige dreiging of vrees bestaat daarvoor. Het begrip ‘ernstige vrees’ heeft dezelfde betekenis als bij de andere openbare-orde rechtelijke bevoegdheden uit Hoofdstuk XI van de Gemeentewet. Het begrip geeft de bevoegdheid uit artikel 174a Gemeentewet een preventief karakter.

Echter, in sommige gevallen wordt de sluiting van een pand door de rechter weer teruggedraaid. Zo werd de sluiting van het pand in de gemeente Heemskerk ongedaan gemaakt. Waarom? Om te achterhalen op welke basis de rechter deze beslissing maakt, is er in dit onderzoek jurisprudentie van de periode 2020 tot en met heden geanalyseerd. Uit deze analyse volgt een advies voor de bestuursrechtelijke aanpak van incidenten met explosies.

### Analyse op basis van jurisprudentie

De explosieven worden grofweg gebruikt bij twee soorten plaatsen, te weten: woningen en inrichtingen. Bij een inrichting kan gedacht worden aan horecazaken, coffeeshops, beautysalons, et cetera. De plaats van het incident is belangrijk voor de bestuursrechtelijke middelen die ingezet kunnen worden. Het treffen van maatregelen bij een inrichting is veelal eenvoudiger dan het treffen van maatregelen bij een woning. Dit komt doordat het woonrecht is verankerd in artikel 22 van de Grondwet, en het beperken van een grondrecht zwaar wordt getoetst.

Op basis van de juridische analyse zijn de volgende punten van belang:

- Proportionaliteit  
Het in te zetten middel moet in verhouding staan tot datgene dat aangepakt wordt.
- Subsidiariteit<sup>10</sup>  
Het minst ingrijpende middel moet ingezet worden. Zo zijn er bij incidenten met explosies ook andere opties dan sluiting, denk aan: inzet cameratoezicht, extra politieursurveillance of het inzetten van het stelsel bewaken en beveiligen.

<sup>10</sup> Rechtbank Amsterdam 23 februari 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:782.

- Acute dreiging<sup>11</sup>  
Het treffen van maatregelen moet zich richten op het wegnemen of verminderen van de acute dreiging.
- Directe relatie tussen oorzaak en eigenaar pand<sup>12</sup>  
De relatie tussen de oorzaak van de ontstane dreiging en de eigenaar van het pand moet goed aangetoond worden.
- Inhoud van de bestuurlijke rapportage is cruciaal  
Omdat het bij dit soort incidenten vaak gaat om incidenten vanuit het criminele circuit, is het oordeel van de politie zeer belangrijk. De inhoud en kwaliteit van de bestuurlijke rapportage heeft een directe relatie met de mate waarin een besluit standhoudt bij de rechtbank.<sup>13</sup>
- Lasten van het besluit tot sluiting van een woning mogen niet geheel bij de burger komen te liggen<sup>14</sup>  
De burgemeester moet zich inzetten om vervangende woonruimte aan te bieden of op een andere manier te compenseren.

---

<sup>11</sup> Rechtbank Oost-Brabant 28 januari 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:374.

<sup>12</sup> Rechtbank Noord-Nederland 23 november 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:4809.

<sup>13</sup> Verschil kwaliteit en inhoud:

Rechtbank Amsterdam 31 augustus 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5119.

Rechtbank Noord Nederland 23 november 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:4809.

<sup>14</sup> Rechtbank Midden-Nederland 28 april 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2230.

---

### *Analyse sluiting inrichtingen en woningen*

Om een inrichting (zoals een horecazaak) te sluiten, gebruikt de burgemeester vaak bevoegdheden uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan art. 2:80 model APV (2.10 van Amsterdam). Maar er kan ook invloed uitgeoefend worden in de gebruiksvergunning, gedoogbeschikking of andere ‘reguliere’ vergunningen. Daarnaast kan ook een beroep gedaan worden op artikel 175 uit de Gemeentewet.

Om een woning te sluiten kan de burgemeester zich onder andere beroepen op artikel 174a of 175 van de Gemeentewet. Uit de analyse blijkt dat de burgemeester zich tot op heden vrijwel altijd op artikel 175 van de Gemeentewet beroept. Knelpunten ontstaan voornamelijk bij het gebruik van een noodbevel bij lange sluiting of onzorgvuldige motivering. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de gemeente Heemskerk. De Voorlopige Voorziening werd toegewezen wegens onzorgvuldige besluitvorming.<sup>15</sup> De bestuurlijke rapportage was summier, waardoor niet kon worden bepaald of de verzoeker ook daadwerkelijk het doelwit was. Volgens de rechter kon de burgemeester hierdoor onmogelijk een afweging maken welke maatregel proportioneel is. Burgemeester Luijten noemde tijdens het gesprek dan ook dat hij nu alerter is op de kwaliteit van de bestuurlijke rapportages. “Ik heb die sluiting gebaseerd op bestuurlijke rapportages van de politie. Een goede rapportage die zo precies mogelijk beschrijft dat het geweld gericht is tegen een bepaalde woning of dat er herhaling dreigt, bleek een kritische succesfactor bij de rechter.” Daarnaast is het erg belangrijk dat de burgemeester zich inzet om vervangende woonruimte aan te bieden of op een andere manier te compenseren. De lasten van het besluit tot sluiting mogen niet geheel bij de betrokken burger komen te liggen.<sup>16</sup>

Maar is sluiting van een pand wel altijd de juiste oplossing? Criminele circuits kunnen namelijk bewust doelen op de sluiting van een bepaald pand. Daarnaast kunnen er kwetsbare groepen in een woning aanwezig zijn die bij een sluiting op straat komen te staan. Vaak zijn andere opties, zoals cameratoezicht, meer proportioneel. Het is dan ook belangrijk om bovenstaande context mee te nemen in deze afweging.

---

<sup>15</sup> Rechtbank Noord-Nederland 23 november 2023, ECLI:NLRBNE:2023:4809.

<sup>16</sup> Rechtbank Midden-Nederland 28 april 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2230.

### **Advies voor (adviseurs van) burgemeesters**

Op basis van de analyse van de jurisprudentie en de gesprekken met de burgemeesters kunnen er een aantal handvatten worden gegeven in de aanpak van explosies:

#### *Zorg voor integrale samenwerking*

Om de juiste keuzes te maken is het belangrijk om goed samen te werken met veiligheidspartners. Burgemeester Sikkema noemt: “Heb vertrouwen in de Driehoek. Korte lijnen zijn belangrijk”. Daarnaast moet integrale samenwerking plaatsvinden tussen afdelingen binnen de gemeente. Er kunnen immers veel verschillende afdelingen bij een explosie betrokken raken. Denk aan de afdeling openbare orde en veiligheid, juridische zaken, de communicatieafdeling of handhaving. Weeg dan ook goed af voor welke partijen het relevant is om aan tafel te zitten bij een overleg.

#### *Wees voorbereid op media-aandacht*

Een explosie leidt vaak tot media-aandacht. Burgemeester Sikkema noemde dat zij na de explosies onverwacht te maken kreeg met veel media-aandacht. Ze heeft dit toen samen met de afdeling Communicatie opgepakt. Het is belangrijk om hierop voorbereid te zijn. Heldere communicatie is essentieel, gezien dit een belangrijke rol kan spelen in het reduceren van maatschappelijke onrust.

#### *Houd nauw contact met de omwonenden door bijvoorbeeld een inloopavond te organiseren*

Zowel burgemeester Sikkema als burgemeester Luijten zijn na de explosies in gesprek gegaan met de omwonenden. Burgemeester Luijten stelt: “Het was voor mij waardevol om met de bewoners in gesprek te gaan. Om ze mee te nemen in je eigen dilemma's. Mijn bevoegdheden zijn ook beperkt, maar ondanks die beperkingen wil je de bewoners laten voelen dat je aan hun kant staat.” Ook burgemeester Sikkema vond het waardevol om met bewoners in gesprek te gaan. “Die rol van burgermoeder is dan heel belangrijk.” Ook dit helpt namelijk om de maatschappelijke onrust terug te dringen.

#### *Waarborg de kwaliteit van de bestuurlijke rapportages*

Daarnaast benadrukken beide burgemeesters het belang van goed contact met de politie. Zorg voor goede advisering door de politie en een goede kwaliteit van bestuurlijke rapportages. Omdat het bij dit soort incidenten vaak gaat om incidenten vanuit het criminele circuit, is het oordeel van de politie zeer belangrijk. De inhoud en kwaliteit van de bestuurlijke rapportage heeft een directe relatie met de mate waarin een besluit standhoudt bij de rechtbank.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Verschil kwaliteit en inhoud:  
Rechtbank Amsterdam 31 augustus 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5119.  
Rechtbank Noord Nederland 23 november 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:4809.

---

### *Wissel ervaringen uit met andere burgemeesters*

Burgemeester Sikkema en burgemeester Luijten hebben allebei ervaringen uitgewisseld met burgemeesters van gemeenten waarin ook explosies hebben plaatsgevonden. Burgemeesters door heel Nederland bundelen hun krachten, bijvoorbeeld binnen de politie-eenheid Rotterdam. Daar wordt in het zogenoemde ‘Vlaardingenoverleg’ door verschillende burgemeesters overlegd over de aanpak.<sup>18</sup> Het uitwisselen van ervaringen en informatie kan dan ook helpen om een eventuele sluiting van een pand te onderbouwen.

### **Conclusie**

Kortom, de burgemeester speelt een belangrijke rol in het proces omtrent een explosie. Als (adviseur van de) burgemeester is het belangrijk om bewust te zijn van de mogelijkheden en de knelpunten bij een explosie en de impact die het heeft op zowel de getroffen en de omwonenden. In de basis zijn het OM en de politie aan zet voor de strafrechtelijke vervolging en eventuele bescherming van de getroffen en omgeving, maar als het gaat om de impact van dergelijke explosies op de openbare orde en de openbare veiligheid, is de burgemeester aan zet. Dan is het belangrijk om niet alleen de korte, maar ook zeker de lange termijn gevolgen van de maatregelen in acht te nemen. Zo kunnen criminele circuits bijvoorbeeld juist het doel hebben om een pand te laten sluiten. Werk daarom goed samen met alle veiligheidspartners én houd rekening met de proportionaliteit en subsidiariteit van de te treffen maatregelen.

---

<sup>18</sup> <https://www.nu.nl/binnenland/6294412/burgemeesters-in-regio-rotterdam-bundelen-krachten-na-golf-van-explosies.html>

## Over Kayleigh Smilda

Kayleigh is Adviseur Openbare Orde en Veiligheid bij Scherp in Veiligheid. Na haar masters in Crisis and Security Management en Midden-Oostenstudies heeft ze zich gespecialiseerd op het gebied van Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering. Ook is ze Projectleider op het gebied van Ondernijning, Crisisbeheersing en Evenementenveiligheid.

Kayleigh is ambitieus, nieuwsgierig en communicatief sterk. Ze heeft al veel kennis opgedaan in diverse bestuurlijk/politiek sensitieve omgevingen. Daarnaast houdt ze zich intern bezig met het doen van onderzoek en begeleidt ze studenten tijdens hun afstudeerfase.



## Over Harmen Krul

Harmen is Adviseur Openbare Orde en Veiligheid bij Scherp in Veiligheid. Na zijn studie Integrale Veiligheidskunde heeft hij de master Recht en Bestuur gevolgd, waardoor Harmen expert is op het gebied van bestuurlijk juridische vraagstukken.

Harmen is een netwerker: hij werkt graag samen en weet te verbinden. Hij heeft zich ingezet binnen verschillende opdrachten en samengewerkt met veiligheidsregio's, politieregio's en ministeries. Daarnaast doet hij intern onderzoek en begeleidt hij trainees en studenten tijdens hun afstudeerfase.



## Over Renee Stoelwinder

Renee is Trainee Adviseur Openbare Orde en Veiligheid bij Scherp in Veiligheid. Met haar achtergrond in Integrale Veiligheidskunde zet ze zich momenteel vooral in binnen de crisisbeheersing. Ook ondersteunt ze bij diverse onderzoeken en houdt ze zich bezig met Bibob-beleid. Haar grote analytische vermogen komt hierbij goed van pas.





## Over Scherp in Veiligheid

Scherp in Veiligheid ondersteunt organisaties in het (semi)publieke domein bij vraagstukken op het gebied van openbare orde en veiligheid (OOV), crisisbeheersing (CB), evenementen, APV en bijzondere wetten.

Met onze brede kennis en ervaring in veiligheid, zijn wij hét full-service adviesbureau in het (semi)publieke veiligheidsdomein. Wij geloven dat een integraal perspectief op veiligheidsvraagstukken noodzakelijk is om de aanpak van risico's te organiseren. Dat doen wij als team. Iedere collega wordt ondersteund door andere collega's van Scherp. Zodoende staat met Scherp niet alleen de kennis en vaardigheden van één medewerker tot uw beschikking, maar de gezamenlijke expertise van Scherp.

Wij gaan bij de aanpak van veiligheidsvraagstukken op zoek naar de vraag achter de vraag. We zijn nieuwsgierig naar wat er aan de hand is en adviseren met open vizier. We zijn trouw aan de opdracht. Door deze authentieke wijze dragen wij bij aan de veiligheid in de Nederlandse samenleving. Dit doen we door middel van ondersteuning, advisering, projecten, en leren & ontwikkelen.

