

Het gezag over de politie bij uitzetting van vreemdelingen

*Advies ten behoeve van de Minister voor Immigratie,
Integratie en Asiel*

Prof. mr. dr. J.G.Brouwer
Prof. mr. dr. A.E. Schilder

Groningen/Amsterdam, 24 september 2012

1. Inleiding

Enkele maanden geleden verklaarden burgemeesters van veertig gemeenten dat zij niet willen meewerken aan het uitzetten van asielzoekers indien dit leidt tot onrust in hun gemeenten, aldus berichtgeving in de media.¹ Dat het niet om een loze verklaring gaat, bewijst een zaak in de gemeente Giessenlanden. De burgemeester hiervan gaf onlangs opdracht aan de politie om niet mee te werken aan de uitzetting van een Afghaanse man die wordt verdacht van oorlogsmisdaden.²

De argumenten van deze burgemeesters zijn dat zij vrezen voor een verstoring van de openbare orde, voor de handhaving waarvan zij volgens de Gemeentewet (Gemw) verantwoordelijk zijn,³ dan wel dat hun hulpverleningstaak hen belet mee te werken. Bij de uitvoering van beide taken kan de burgemeester krachtens de Politiewet 1993 (Polw) aan de aan hem bij deze taken ondergeschikte politie aanwijzingen geven.

Krachtens art. 63 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) is de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel verantwoordelijk voor de uitzetting van vreemdelingen en geeft hij hiertoe aanwijzingen aan een onderdeel van de politie: de vreemdelingenpolitie.⁴ Een opdracht tot daadwerkelijke uitzetting staat vanzelfsprekend haaks op een aanwijzing van de burgemeester om hieraan niet mee te werken.

¹ < <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nieuws/40-burgemeesters-tegen-uitzetten.4855414.lynkx>>. Dit aantal van 40 hebben we overigens niet kunnen verifiëren.

² Ook andere gemeenten hebben hun medewerking aan uitzetting voorlopig opgeschort: <<http://www.inlia.nl/news/show/uitzetting-maastrichts-gezin-opgeschort>>.

³Art. 172 lid 1 Gemw luidt: 'De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde'.

⁴ Zie de circulaire van 29 november 2011 van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, van Veiligheid en Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk 2011-20003/5969.

Aan wie de politieambtenaren in zo'n situatie moeten gehoorzamen, is niet op voorhand duidelijk. Wie het beslissende woord spreekt over de politie, valt niet eenvoudig af te leiden uit de tekst van de wet. Een eenduidig antwoord op deze vraag is echter van het grootste belang, niet alleen vanuit praktisch bestuurlijk perspectief, maar ook vanuit rechtstatelijk oogpunt. In een democratische rechtstaat dient volstrekt helder te zijn bij wie de macht over 'de sterke arm' in welke situatie berust.

2. Gezag over politie

Hoofdstuk IV van de Politiewet 1993 heeft als opschrift: 'Gezag en toezicht over de politie'. In artikel 12 lid 1 Polw is geregeld dat indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde dan wel ter uitvoering van de hulpverleningstaak, zij onder gezag van de burgemeester staat. In dat kader kan de burgemeester krachtens art. 12 lid 2 Polw de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken.⁵

De andere gezagsdrager in de Politiewet 1993 is de officier van justitie. In art. 13 Polw lezen we dat indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie, zij onder het gezag van de officier van justitie valt, tenzij in enige wet anders is bepaald.

De Vreemdelingenwet 2000 is een wet, zoals bedoeld in het laatste zinsdeel van art. 13 Polw. Krachtens art. 63 Vw berust de verantwoordelijkheid voor de uitzetting van vreemdelingen bij de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel. Volgens art. 48 lid 2 Vw kan de Minister aan de korpschef en aan de Commandant der Koninklijke Marechaussee aanwijzingen geven over de uitvoering van de

⁵ M.A.D.W. de Jong & F.C.M.A. Michiels, *Bevoegdheden van de burgemeester, Over bevoegdheden van de burgemeester buiten de Gemeentewet en het bestuurlijk toezicht op de uitoefening van die bevoegdheden*, Instituut voor Staats- en Bestuursrecht, 2004, Universiteit van Utrecht.

Vreemdelingenwet 2000 en van de Schengengrenscore. Ook kan de Minister individuele aanwijzingen geven aan de ambtenaren, als bedoeld in artikel 47, eerste lid. Dit gaat om: 'a. De ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a en c, en tweede lid, van de Politiewet 1993; b. de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee; c. de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren.'

De Vreemdelingenwet 2000 bevat met andere woorden geen expliciete bepaling over de gezagsrelatie, maar die is er wel en is ook wel degelijk als zodanig bedoeld. De onder de vroegere Vreemdelingenwet reeds bestaande aanwijzingsmogelijkheid is in 2000 zelfs uitgebreid op grond waarvan de minister nu ook de mogelijkheid heeft om aanwijzingen te geven over 'de inrichting van de werkprocessen en de bedrijfsvoering' aan 'de korpschef, door tussenkomst van de beheerder van het regionale politiekorps'.⁶

Volgens de Nota n.a.v. het Verslag bij het voorstel van de Vreemdelingenwet 2000 is deze mogelijkheid opgenomen om 'door middel van het geven van een aanwijzing de gezagsrelatie daadwerkelijk in te vullen'.⁷

Op grond hiervan is de boodschap van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aan de Tweede Kamer volkomen juist:

'Ik als de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel ben verantwoordelijk voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000. Ik beschik in dat kader over bevoegdheden die exclusief aan mij zijn opgedragen, waaronder de bevoegdheid vreemdelingen uit te zetten die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven. De uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 is een onderdeel van de politietaak. Indien de politie optreedt ter uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000, staat zij

⁶ Art. 48 lid 3 Vreemdelingenwet 2000.

⁷ *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 732, nr. 7, p. 192.

onder mijn gezag als de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel.’⁸

Op basis van deze gezagsrelaties kan de korpschef – maar in beginsel geldt hetzelfde voor individuele politieagenten die vreemdelingentaken uitvoeren – te maken krijgen met aanwijzingen van meerdere gezagsdragers die ondanks dat ze betrekking hebben op verschillende beleidsterreinen met elkaar conflicteren. De Minister geeft opdracht aan een korpschef een gezin uit te zetten en de burgemeester geeft aan diezelfde korpschef de opdracht het gezin niet uit zijn woning te halen. De korpschef zit dan als het ware tussen twee vuren. Aan welke aanwijzing moet hij prioriteit toekennen?

3. Conflictregels

Hoewel we niet precies weten hoe de aanwijzing van de burgemeester in concrete gevallen aan de politie luidt, lijkt het op het eerste gezicht te gaan om een conflict tussen twee bevoegdheden die gebaseerd zijn op twee verschillende wetten in formele zin, dat wil zeggen regelgeving op gelijk niveau. De vraag welke aanwijzing dan voor gaat, kan daarom in ieder geval niet worden beantwoord met behulp van de conflictregel dat de lagere norm moet wijken voor de hogere: *lex superior derogat legi inferiori*.

Een vraag die hieraan voorafgaat is echter of er wel wordt voldaan aan de voorwaarden voor het in de strijd werpen van zijn gezagsrelatie met de politie. Is er daadwerkelijk sprake van een dreigende verstoring van de openbare orde of gaat het in wezen om een oneigenlijk argument?

⁸ *Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1519, p. 1.* In een circulaire van 29 november 2011 (kenmerk 2011-20003/5969) herhaalt de minister dit standpunt nog eens: ‘Alleen de Minister voor Immigratie en Asiel is bevoegd te besluiten over uitzetting of overplaatsing van een uitgeprocedeerde asielzoeker. De politie staat daarbij exclusief onder zijn gezag.’

4. Openbare orde in het geding

Het beroep van de burgemeester op zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde is echter niet per definitie gerechtvaardigd. Als een burgemeester vreest voor bijvoorbeeld de gezinsontwrichtende effecten van de uitzetting voor een van de leden van een gezin, kan een dergelijk bezwaar dan gerangschikt worden onder de noemer van een dreigende verstoring van de openbare orde? Wij menen van niet. Voor de motivering van dit korte antwoord zijn aanmerkelijk meer woorden nodig. Dat heeft te maken met het feit dat het begrip openbare orde niet wettelijk is gedefinieerd. Over wanneer sprake is van 'verstoring van de openbare orde' in de zin van de Gemeentewet, bestaan uiteenlopende ideeën,⁹ met als gevolg dat er te pas, maar ook te onpas gebruik van wordt gemaakt. Wat moet er onder het begrip openbare orde worden verstaan?

Er is geen autonoom begrip 'openbare orde'; de term komt in talloze wettelijke als ook verdragsbepalingen voor.¹⁰ Om enkele voorbeelden te geven, in art. 56 Vw staat dat de Minister aan een vreemdeling een reisverbod kan opleggen:

Hoofdstuk 5. Vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen

Artikel 56

1. Overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur te geven regels kan, indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert, door Onze Minister de vrijheid van beweging worden beperkt van de vreemdeling die:

a. geen rechtmatig verblijf heeft;

⁹ Bij de behandeling van de Wet maatregelen voetbalvandalisme en ernstige overlast, haalde de regering de omschrijving van de Hoge Raad aan van het begrip openbare orde in de APV van Den Haag (*Kamerstukken I 2009/10*, 31 467, E, p. 8). Die zou hier de lading niet dekken.

¹⁰ Zie bv. art. 10 en art. 11 EVRM met hierin respectievelijk het recht van vrije meningsuiting en het recht van vergadering en vereniging.

In art. 8 Grondwet (Gw) lezen we dat het recht van vereniging kan worden beperkt in het belang van de openbare orde.¹¹

Vrijheid van vereniging

Artikel 8

Het recht tot vereniging wordt erkend. Bij de wet kan dit recht worden beperkt in het belang van de openbare orde.

Niet gezegd is dat het begrip openbare orde steeds dezelfde lading dekt. Aan het begrip openbare orde in art. 8 Gw, zoals herhaald in art. 2: 20 Burgerlijk Wetboek (BW), wordt in de jurisprudentie in overeenstemming met de wetgeschiedenis terughoudend invulling gegeven met behulp van het criterium: een structureel patroon strafbare feiten.¹² In recente uitspraken beperkt de rechter de invulling van het begrip openbare orde conform de parlementaire geschiedenis niet tot geschreven rechtsnormen, maar stelt anderzijds wel strengere eisen aan de ernst van het laakbare gedrag:¹³

‘Voor een verbodenverklaring moet het dan ook gaan om meer dan uit maatschappelijk oogpunt ongewenst gedrag. De verbodenverklaring dient te worden gezien als een noodzakelijke maatregel om gedragingen te voorkomen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten.’¹⁴

¹¹ HR 26 juni 2009, 08/01126, *LJN*: BI1124.

¹² Zie bv. Rb. Almelo 31 augustus 2001, *LJN*: AD3265

¹³ MvA 17 476, p. 3; zie hierover T. van der Ploeg, Hoe moeilijk is het om een vereniging – of andere rechtspersoon – te verbieden? *NJB* 20 april 2012, Afl. 16, p. 1098 – 1099.

¹⁴ HR 26 juni 2009, *LJN*: BI1124, 08/01126; zie Rb. Assen 27 juni 2012, *LJN*: BW9477 (90511 / HA RK11-230): De rechtbank stelt voorop dat het uitdragen van in de ogen van velen ongewenste opvattingen op zichzelf genomen geen grond geeft om tot een verbodenverklaring en ontbinding te komen van de Vereniging Martijn. Het recht van vereniging en het recht van vrije meningsuiting komt toe aan een ieder en daarom ook aan diegenen die seksuele gevoelens voor kinderen hebben. Dit doet er echter niet aan af dat de werkzaamheid van de Vereniging Martijn inbreuk maakt

In de Gemeentewet en de Politiewet 1993 komt aan het begrip openbare orde wel een identieke betekenis toe.¹⁵ De reden hiervan is dat de burgemeester bij de handhaving van de openbare orde de politie aanstuurt: hij vormt het gezag. De burgemeester heeft met andere woorden met een zelfde begrip openbare orde te maken als de politie. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat de burgemeester op grond van de Gemeentewet over een aantal discretionaire bevoegdheden beschikt op basis waarvan hij bij een (dreigende) 'verstoring van de openbare orde' zelf de inhoud van het begrip openbare orde kan beïnvloeden. Hij kan vergaande maatregelen afkondigen, waarvan de burgemeester de naleving ook afdwingt met behulp van de onder zijn gezag staande politie.

Bij de totstandkoming van art. 172a Gemeentewet – onderdeel van de Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast – in 2010, schrijft de regering in de toelichting dat de openbare orde wordt bepaald door de normale gang van zaken in of aan de openbare ruimte. Wil van een verstoring van de openbare orde kunnen worden gesproken, dan zal het moeten gaan 'om een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken'. Hiermee refereert zij rechtstreeks aan een omschrijving van de openbare orde van de Hoge Raad in een arrest waarin het gaat om de uitleg van het begrip openbare orde in een plaatselijke verordening.¹⁶

Of we met deze omschrijving in dit verband veel opschieten, is zeer de vraag. We gaan daarom zelf op zoek. Duidelijk is dat het begrip *openbare* orde geen betrekking heeft op van particulieren afkomstige regels. Het zou echter

op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel en deze werkzaamheid daarom in strijd is met de openbare orde. De rechtbank zal op die grond de Vereniging Martijn verboden verklaren en haar ontbinden.

¹⁵ *Kamerstukken II* 1089-1990. 19403, nr. 16; men spreekt hier nog over art. 35 Politiewet (oud) en art. 171 Gemeentewet.

¹⁶ Hiermee refereert zij rechtstreeks aan de definitie die de Hoge Raad gaf in een arrest van 2007 (*AB*, 2008, m.nt. J.G. Brouwer/A.E. Schilder) waarin het ging om de uitleg van het begrip openbare orde in een plaatselijke verordening.

een grenzeloze overschatting van de mogelijkheden van de burgemeester zijn om hem verantwoordelijk te houden voor de handhaving van alle publiekrechtelijke regels, te allen tijde en op alle plaatsen, als dit al wenselijk zou zijn. Er dienen daarom om uiteenlopende redenen beperkingen te worden aangebracht op dit conglomeraat van regels. Door duidelijk te maken welke beperkingen dit zijn, hopen we greep te krijgen op de betekenis van de term openbare orde in de Gemeentewet en Politiewet 1993, zodat we de contouren van de handhaving van de openbare orde waarvoor de burgemeester verantwoordelijk is, helder kunnen schetsen.

- beperking in de aard van de regels

De eerste en meest vergaande beperking vloeit voort uit de *aard* van de regels en normen voor de schending waarvan de burgemeester als hoofd van de politie verantwoordelijkheid draagt. Het moet gaan om regels die bescherming bieden tegen handelwijzen van personen die zich hinderlijk of gevaarzettend tegenover andere personen of andermans zaken gedragen. Zo zal niemand eraan twijfelen dat de burgemeester voor het foutief invullen van een belastingaangifte door een inwoner van zijn gemeente geen verantwoordelijkheid draagt, zelfs niet wanneer dat gebeurt in de openbare ruimte. Toch levert de niet-naleving van bijvoorbeeld fiscale voorschriften een schending op van de publiekrechtelijke orde.¹⁷

In heel veel gevallen gaat het bij de handhaving van de openbare orde om de handhaving van strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht. Daarin wordt hinderlijk en gevaarzettend gedrag tegenover andere personen en andermans zaken strafbaar gesteld. Dit geldt voor bijzondere wetten en decentrale regelgeving in mindere mate, maar komt vanzelfsprekend ook voor.

Indien de burgemeester deze strafvoorschriften handhaaft, worden ze niet strafrechtelijk, maar openbare-

¹⁷ Zie hierover: J.G. Brouwer, *Openbare orde*, Groningen: Publicatiereeks NILG Openbare orde en Veiligheid (binnenkort te verschijnen).

orderechtelijk gehandhaafd. Dat wil zeggen door middel van feitelijk optreden met behulp van de onder hem ressorterende politie. De handhaving van de openbare orde betreft in dit verband derhalve slechts een andere wijze van handhaving van strafrechtelijke voorschriften dan de strafvorderlijke handhaving. Een belangrijk voordeel van deze manier van handhaven is dat er anders dan bij de strafvorderlijke handhaving preventief kan worden opgetreden. De burgemeester kan al actie ondernemen wanneer strafbare feiten dreigen plaats te vinden, daar waar de officier van justitie veroordeeld is tot repressief optreden.

Niet altijd gaat het om een andere manier van handhaving van strafvoorschriften. Het begrip openbare orde wordt voor een heel klein deel gevuld met ongeschreven rechtsregels. Dat wat de openbare orde vormt, is evenzeer het resultaat van de naleving van ongeschreven rechtsregels. Hinderlijk of gevaarzettend gedrag kan ook indien dit niet in strafvoorschriften wordt verboden wel degelijk een verstoring van de openbare orde opleveren, waartegen de politie onder het gezag van de burgemeester kan optreden. Art. 2 Polw vormt geen beletsel voor de handhaving van ongeschreven rechtsregels, mits het hinderlijke of gevaarzettende gedrag getypeerd kan worden als schending van een zorgvuldigheidsnorm in de zin van art. 6:162 BW. Het doelloos hangen van de plaatselijke jeugd op een plek is vaak niet in strijd met enige geschreven norm; het kan echter wel buitengewoon hinderlijk zijn. En op die grond kan de politie onder verantwoordelijkheid van de burgemeester dan toch ingrijpen.

Het openbare-ordebegrip wordt niet gevuld met morele, niet-juridische normen, regels zonder rechtskarakter. Dat laatste is onmogelijk, de openbare orde is het resultaat van de naleving van rechtsregels die wij langs democratische weg hebben opgesteld. Een verstoring van de openbare orde betekent dat een of meer van die regels die de publiekrechtelijke orde bepalen niet worden nageleefd. Dat vloeit voort uit art. 2 Polw waarin de politie wordt belast met

de daadwerkelijke handhaving van de *rechtsorde*. De politie onder gezag van de burgemeester kan geen morele regels handhaven voor zover ze geen uitdrukking hebben gekregen in het recht.

-beperking voortvloeiende uit het takenpakket van de burgemeester

Een tweede beperking van het takenpakket van de burgemeester vloeit voort uit de omstandigheid dat er niet zelden een ander, meer gespecialiseerd bestuursorgaan belast is met de handhaving van publiekrechtelijke regels. Zo levert de niet-naleving van bijvoorbeeld voorschriften in de sfeer van de Warenregelgeving wel een schending op van de publiekrechtelijke orde, maar zijn dit geen voorschriften voor de handhaving waarvan de burgemeester in het kader van de openbare orde de primaire verantwoordelijkheid draagt, ook al worden ze bij een braderie in de openbare ruimte met voeten getreden. De burgemeester is voor de handhaving van deze regels niet verantwoordelijk, de wetgever heeft hiervoor een ander, gespecialiseerd bestuursorgaan aangewezen: de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit.¹⁸

Voor de handhaving van strafbepalingen is natuurlijk evenzeer een gespecialiseerd bestuursorgaan aangewezen: het Openbaar Ministerie. Vanwege de omstandigheid dat dit bestuursorgaan gebruik maakt van dezelfde politie als de burgemeester dient er in de praktijk te worden bepaald welke aanpak te hanteren. Indien dit een keuze van enig gewicht vereist, gebeurt dit in de lokale driehoek.

- beperking voortvloeiende uit art. 10 Gw

Een derde beperking van de burgermeesterlijke taken in het kader van de handhaving van de openbare orde vloeit voort uit art. 10 Gw. Indien er geen specifieke formeel wettelijke grondslag bestaat voor het optreden van de burgemeester op plaatsen die worden beschermd door het hierin onder meer

¹⁸ *Ibidem*; de handhaving van de Vreemdelingenwet 2000 valt om diezelfde reden evenzeer buiten het takenpakket van de burgemeester.

vastgelegde huisrecht, dan heeft de burgemeester geen bevoegdheid om op die plaatsen de publiekrechtelijke orde te handhaven. Op grond van zijn bevoegdheden in de artikelen 172, 174, 175 en 176a Gemw is hij slechts bevoegd de openbare orde te handhaven op openbare en voor het publiek toegankelijke plaatsen.¹⁹ De burgemeester kan het leven achter de voordeur van een woning alleen reguleren indien er een bijzondere wettelijke basis is, zoals de gemeentewettelijke regeling die sluiting van een woning mogelijk maakt of de Wet tijdelijk huisverbod die aan een tijdelijke verbanning van een gewelddadige partner uit de echtelijke woning door de burgemeester een rechtsbasis verschaft.

Uit het vorenstaande vloeit voort dat het voorkomen van gezinsontwrichting geen belang is dat zich laat rangschikken onder de noemer van de openbare orde voor de handhaving waarvan de burgemeester verantwoordelijk is. Ten eerste houdt de burgemeester zich in het kader van zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare slechts bezig met naleving van rechtsregels, ten tweede is de plaats – de woning – een vingerwijzing dat het voorkomen van gezinsontwrichting geen openbare-ordebelang in de zin van de Gemeentewet is en ten derde zijn er gespecialiseerde bestuursorganen die zich bezig houden met het begeleiden van het gezinnen die ernstig in de problemen zijn geraakt.

5. Dreigende verstoring dragend argument

Stel dat de burgemeester vreest voor ernstige rellen op het moment dat de vreemdelingenpolitie daadwerkelijk fysiek overgaat tot de uitzetting van een vreemdeling. Dan is zijn vrees voor een verstoring van de openbare orde in de zin van de Gemeentewet wel degelijk gerechtvaardigd. Maar is dat gegeven dan per definitie een dragend argument voor de

¹⁹ In woningen en niet voor het publiek toegankelijke plaatsen kan de burgemeester de openbare orde handhaven onder zeer strikte voorwaarden op basis van o.m. art. 174a Gemw en art. 13b Opiumwet.

burgemeester om een uitzetting te verhinderen, ongeacht de aard en de ernst van de dreigende verstoring?

Net als bij andere, op verzet in de samenleving stuitende, maar niettemin legitieme overheidsactiviteiten is het de taak van de burgemeester om dreigende ordeverstoringen te voorkomen dan wel zich realiserende ordeverstoringen te beteugelen door voldoende politiemanschappen met voldoende uitrusting in te zetten. De burgemeester kan een geplande EU-top of een nog veel meer verzet oproepende G7-bijeenkomst niet zomaar verbieden vanwege vrees voor verstoring van de openbare orde. Op hem rust een inspanningsverplichting om deze activiteiten doorgang te kunnen laten vinden.

Bij besluiten die individuen treffen, is dit niet anders. Stel dat iemand zijn zieke partner verzorgt, maar op een dag blijkt dat hij gevangenisstraf moet uitzitten vanwege een eerder begane beroving met geweld. Ook dan zal de burgemeester de executie van de straf niet mogen tegenhouden, ook al stuit die executie op grote bezwaren van de wijk en dreigen hevige rellen. Evenmin mag de burgemeester in beginsel de executie van een ontruimingsvonnis tegen krakers tegenhouden, zelfs niet indien ongeregeldheden dreigen.

Vergelijkingen gaan niet zelden mank, misschien ook wel deze. We willen hiermee echter alleen maar aantonen dat de burgemeester niet al te gemakkelijk het uitvoeren van rechtsregels kan frustreren met een beroep op het belang van handhaving van de openbare orde. In beginsel rust op hem een inspanningsverplichting om dit soort van activiteiten mogelijk te maken door voldoende politie in te zetten ter handhaving van de openbare orde.

Bestaat er dan geen uitzondering op dit uitgangspunt? Een dergelijke uitzonderingsregel kennen we uit de rechtspraak over demonstratieverboden. In het verleden verbood een burgemeester nog wel eens een extreemrechtse betoging met het *hostile-audience-argument*. Vanwege te verwachten ernstige wanordelijkheden als gevolg van een al

dan niet aangekondigde confrontatie door politieke tegenstanders, verbood hij een aangemelde betoging.

Gaandeweg de ontwikkeling van het in 1989 in de Grondwet opgenomen recht tot betogen, is de rechter ertoe overgegaan dit argument niet voetstoots te accepteren. Vanuit het idee het recht zijn loop dient te hebben, heeft de rechter een plicht voor de burgemeester geconstrueerd om desnoods met extra politie-inzet de uitoefening van het grondrecht te faciliteren. Pas als de burgemeester aannemelijk kan maken dat hij ondanks extra politie-inzet gelegitimeerd mag vrezen voor zeer ernstige ordeverstoringen gepaard gaande met geweld, oordeelt de rechter een demonstratieverbod als ultimatum remedium op z'n plaats.²⁰

Dit criterium van bestuurlijke overmacht is goed toepasbaar op andere situaties zoals die van de executie van een rechterlijk vonnis of die van een door de minister geplande en door de rechter goedgekeurde uitzetting van een vreemdeling. Ook in deze gevallen is het de plicht van de burgemeester om de openbare orde zodanig te handhaven dat het recht zijn loop kan nemen. Blijkt uit betrouwbare inlichtingen dat een voorgenomen uitzetting tot zeer ernstige ongeregelheden zal leiden, dan zal de burgemeester aannemelijk moeten maken dat hij redelijkerwijs op dat moment niet in staat is om die te beteugelen, bijvoorbeeld omdat het hem – ondanks een verzoek om bijstand - schort aan voldoende politiecapaciteit.

Pas in een dergelijk geval van bestuurlijke overmacht kan ter voorkoming van ernstige schade aan personen en/of goederen de – tijdelijke – onmogelijkheid van het afdwingen van rechtsregels worden aanvaard.

Kan de minister in een dergelijke situatie van bestuurlijke overmacht misschien nog een aanwijzing in de zin van art. 16 lid 2 Polw verstrekken? Als de voorgenomen uitzetting tot ongeregelheden leidt, zullen die een

²⁰ Zie bijvoorbeeld V.zr. Zutphen 16 mei 2002, *LJN*: AE2673, *AB* 2002, 301 en 13 mei 2005, *LJN*: AT5504, *AB* 2005, 294, beide uitspraken met noot J.G. Brouwer en A.E. Schilder.

wijkgebonden, hooguit een gemeentelijk karakter dragen en wordt aan de zware eisen met betrekking tot de verstoring van de openbare orde niet voldaan. Daarop wordt in paragraaf 8 nader ingegaan.

7. Reikwijdte zorgplicht

De burgemeester is niet alleen het hoofd van de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde, hij is dat ook bij de uitvoering van zijn hulpverleningstaak in art. 12 lid 1 Polw. En ook ter vervulling van die taak is hij bevoegd aan de ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen te geven krachtens art. 12 lid 2 Polw. Hennekens meent dat de plicht tot hulpverlening de burgemeester kan dwingen de politie opdracht te geven niet mee te werken aan een op handen zijnde uitzetting van een vreemdeling. Komt de burgemeester zijn plicht tot hulpverlening niet na, dan kan de gemeente worden veroordeeld tot schadevergoeding, aldus Hennekens.²¹

We kunnen twee vormen van hulpverlening door de politie onderscheiden. Ten eerste hulpverlening die samenhangt met de handhaving van de rechtsorde of eruit voortvloeit in de hoop dat repressief optreden achterwege kan blijven. En ten tweede kennen we hulpverlening in de vorm van raad en bijstand aan het publiek: het waarschuwen voor dreigende calamiteiten, het oplossen van noodsituaties waarin mensen of dieren zich bevinden en het verwijzen naar andere hulpverleners.²²

In de brief van de ministers van BZK en Justitie aan de Tweede Kamer over de kerntaken van de politie van 15 juli 2004 staat dat van structurele hulp geen sprake meer kan meer zijn. Alleen acute noodhulp kan nog deel uitmaken van de kerntaak van de politie. Bovendien mag die hulp niet voortduren wanneer andere hulpinstanties deze taak kunnen

²¹

<<http://www.inlia.nl/uploads/File/InterviewprofHennekensin20Trouw2028mrt2012.pdf>>.

²² *Kamerstukken II 22 562*, nr. 3. P. 6 en *Kamerstukken II 16 812*, nr. 3, p. 9.

overnemen.²³ De hulp van een burgemeester aan een met uitzetting bedreigde vreemdeling dan wel potentiële achterblijvers van hem of haar is derhalve niet onder deze hulpverleningstaak te scharen.

In dit verband speelt echter nog een voorvraag: gaat het in de hier aan de orde zijnde situatie wel om hulpverlening door de politie?²⁴ De burgemeester is weliswaar het hoofd van de politie, maar hij heeft niet de status van een politiefunctionaris. De burgemeester trekt zich het belang van de achterblijvers van de met uitzetting bedreigde vreemdeling aan in het kader van zijn zorgplicht voor de inwoners van zijn gemeente. Die zorgplicht vloeit voort uit zijn taken en bevoegdheden in de Gemeentewet.²⁵ Het betreft derhalve geen hulpverlening in het kader van art. 2 Polw. Derhalve oefent de burgemeester in dit kader ook geen gezag over de politie uit en kan hij dientengevolge geen opdrachten aan de politie verstrekken.

Ten tweede zou het functioneren van onze rechtstaat ernstig onder druk komen te staan als de reikwijdte van een algemene zorgplicht zo ver zou kunnen gaan dat de uitvoering van een wettelijke taak van een minister onmogelijk wordt gemaakt. In hoogst uitzonderlijke gevallen accepteert de rechter dat een morele plicht zwaarder kan wegen dan een wettelijke plicht. Dat is in het geval van overmacht in de zin van noodtoestand in het strafrecht. Een persoon is niet

²³ <<http://www.websitevoordepolitie.nl/archief/de-kern-van-de-taak-geweldsmonopolie-criterium-voor-taakafbakening-en-samenwerking-198.html>>.

²⁴ Zie over hulpverlening: D.J. Elzinga, P van Rest en J. de Valk, *Het Nederlandse Politierecht*, Zwolle, 1995, p. 43-44, 133-134, 195-196

²⁵ Zie bv. art. 170 lid 3 Gemw. Vroeger stond dit explicieter in art. 128 Gemw: 'De gemeentebesturen kunnen de belangen hunner gemeenten en van hare ingezetenen bij Ons, bij de Staten-Generaal en bij de Staten der provincie, waartoe zij behoren, voorstaan.' Zie ons artikel in: *Geschakeld recht*, Verdere studies over Europese grondrechten ter gelegenheid van de 70^{ste} verjaardag van Prof. E.A. Alkema, T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & J.P. Loof (red.), *De rechten van anderen en de Grondwet, Over conflicterende rechten, positieve verplichtingen en grondwettelijke beperkingen bij de bescherming van het woon- en leefklimaat*, p. 55 – 73; vgl. Hof Arnhem 8 juni 1993, *KG* 1993, 375.

strafbaar indien hij de nakoming van een ongeschreven maatschappelijke plicht tot hulpverlening op goede gronden zwaarder mocht laten wegen dan de nakoming van een wettelijke plicht.²⁶

In ons systeem van *checks and balances* is het aan het parlement om controle uit te oefenen op het beleid van de minister, de rechter kan aan een individueel besluit zijn werking onthouden wegens strijd met het recht. Bij de besluitvorming over de uitzetting is de minister verplicht – mede op grond van art. 8 EVRM – rekening te houden met de individuele omstandigheden; de rechter heeft vervolgens in een voorgelegd geval tot taak om te controleren of dit zorgvuldig is gebeurd. Dan is het niet aan de burgemeester om dit besluit nog eens op zijn merites te beoordelen in het kader van zijn bestuurlijke zorgplicht.

Ten derde is de burgemeester in het kader van zijn zorgplicht niet gehouden tot het onmogelijke. Het gaat om een inspanningsverplichting tegenover zijn inwoners. Wordt een gezinslid uitgezet dan belet niets de burgemeester om zijn zorgplicht tegenover achterblijvers binnen het redelijke voort te zetten.

Kortom, het gehoor geven aan de zorgplicht ten aanzien van de inwoners van zijn gemeente verschaft de burgemeester geen legitimatie tot het frustreren van de uitvoering die de Minister wenst te geven aan de Vreemdelingenwet 2000.

8. Gelijk hebben en krijgen

Gelijk hebben, is niet altijd hetzelfde als gelijk krijgen. Wat kan de Minister doen om te voorkomen dat de politie met ogenschijnlijk tegenstrijdige aanwijzingen te maken krijgt? Aangevoerd wordt wel dat de minister van Veiligheid en Justitie deze impasse zou kunnen doorbreken met zijn aanwijzingsbevoegdheid krachtens art. 16 lid 2 Polw:

‘Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan de commissarissen van de

²⁶ HR 15 oktober 1923, *NJ*, 1923, p. 1329.

Koning, de burgemeesters en, in geval van een situatie als bedoeld in artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's, de voorzitter van een veiligheidsregio, zoveel mogelijk na overleg met hen, algemene en bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot de handhaving van de openbare orde, voor zover dat noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de Staat of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, dan wel met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving.²⁷

Op basis hiervan schrijft de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel op 26 april 2012 aan het Landelijk Overleg van Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid (hierna LOGO):

'Indien het zou voorkomen dat herhaaldelijk overleg tussen de burgemeester en de Dienst Terugkeer & Vertrek en de politie niets oplevert en de burgemeester blijft weigeren vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde de maatregelen te treffen die nodig zijn voor een ordelijke overplaatsing, uitzetting of beëindiging van opvang, dan kan ik als ultimum remedium de minister van Veiligheid en Justitie vragen om een aanwijzing ex artikel 16 van de Politiewet 1993 voor de inzet van de politie door de burgemeester. Ik wil benadrukken dat dit een middel is dat ik niet verwacht te hoeven inzetten en waarmee bijzonder terughoudend zal worden omgaan. In individuele zaken ben ik er tot nu toe altijd samen met de burgemeester uitgekomen en daar zal ik altijd naar blijven streven.'

²⁷ Op 14 oktober 2010 is het Directoraat-Generaal Veiligheid vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties toegevoegd aan het ministerie van Justitie dat sindsdien verder is gegaan onder de naam Ministerie van Veiligheid en Justitie. Hiermee is de Minister van Veiligheid en Justitie als bevoegde instantie tot het geven van een aanwijzing als bedoeld in art. 16 lid 2 Polw geworden.

Ligt het zo eenvoudig? Kan de Minister van Veiligheid en Justitie inderdaad op verzoek van zijn collega in een situatie als deze rechtmatig toepassing geven aan art. 16 Polw?

Hennekens meent van niet en redeneert hierbij als volgt. Aanwijzingen mogen slechts worden gegeven binnen medebewindsverhoudingen. De Politiewet 1993 kan niet als een medebewindswet worden beschouwd, daarom is art. 16 lid 2 van de Politiewet 1993 en de daarop gebaseerde aanwijzingsbevoegd in strijd met de Grondwet.²⁸ Een aanwijzingsbevoegdheid ontbreekt volgens Hennekens in normale omstandigheden, ondanks dat art. 16 Polw van deze beperking tot een grondwettelijke uitzonderingstoestand geen melding maakt. Slechts op grond van art. 103 lid 2 Gw kan in een uitzonderingstoestand in een autonome bevoegdheid van de burgemeester worden geïntervenieerd.²⁹ Hiervoor is dan echter wel noodzakelijk dat er eerst bij Koninklijk Besluit een dergelijke uitzonderingstoestand wordt vastgesteld.³⁰

Dat is niet het standpunt van de regering geweest bij de behandeling van Politiewet 1993 in de Eerste Kamer. Ordehandhaving als zodanig is niet als medebewindstaak te kwalificeren, maar voor zover door de commissaris van de

²⁸ H.P.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderrecht*, Kluwer: Deventer, 2^e druk 2007, p. 116 en recent: Drie ministers door de bocht of de bocht uit?, *Gst.* 2012/19.

²⁹ Artikel 103 Gw luidt:

1. De wet bepaalt in welke gevallen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid bij koninklijk besluit een door de wet als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd; zij regelt de gevolgen.

2. Daarbij kan worden afgeweken van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen, van de grondrechten geregeld in de artikelen 6, voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen van het in dit artikel omschreven recht betreft, 7, 8, 9, 12, tweede en derde lid, en 13, alsmede van artikel 113, eerste en derde lid.

3. Terstond na de afkondiging van een uitzonderingstoestand en voorts, zolang deze niet bij koninklijk besluit is opgeheven, telkens wanneer zij zulks nodig oordelen beslissen de Staten-Generaal omtrent het voortduren daarvan; zij beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.

³⁰ H.P.J.A.M. Hennekens, Drie ministers door de bocht of de bocht uit?, *Gst.* 2012/19.

Koningin of de minister aanwijzingen zijn gegeven, is dat volgens haar wel het geval.³¹

Van een afwijken van grondwettelijke bevoegdheden is volgens de regering geen sprake, omdat de bevoegdheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde een wettelijke en geen grondwettelijke bevoegdheid is. Uit de aanvaarding van het wetsvoorstel tot deze partiële wijziging van de toenmalige Politiewet in 1988 leidt de regering af dat ook de formele wetgever 'die in ons staatsbestel tot het toetsen van wetsvoorstellen aan de Grondwet is geroepen' in de aanwijzingsbevoegdheid geen strijd met de Grondwet aanwezig zag.³²

De suggestie om deze aanwijzingsbevoegdheid in de 'Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag' op te nemen, werd door de regering afgewezen: 'Wij menen dat de reikwijdte van de aanwijzingsbevoegdheid niet rechtvaardigt dat het eventuele gebruik van deze bevoegdheid voortaan op die hoge drempels zal stuiten. Bovendien behoeven de omstandigheden waarin van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik zou moeten kunnen worden gemaakt, niet van dien aard te zijn dat zij als buitengewone omstandigheden kunnen worden aangemerkt.'³³

Dit is ook de heersende leer. Men leest in art. 124 Gw – 'Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten. Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.' – geen waarborg die het geven van aanwijzingen in normale tijden door de minister niet toestaat.^{34 35}

³¹ *Kamerstukken I 1992/93*, 22 562, nr. 247b, p. 11.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*. Met de terminologie wordt in de wet en in kamerstukken nogal geworsteld. De regering doelt hier op uitzonderingstoestanden in de zin van art. 103 Grondwet. In zodanige situaties zijn steeds drempelbesluiten noodzakelijk.

³⁴ E.T. Brainich, 'Politiewet 1993, Artikel 16', in: E.R. Muller & Th.A. de Roos (red.), *Openbare Orde en Veiligheid. Tekst & Commentaar*, Deventer: Kluwer 2011: p. 956; C.A.J.M. Kortmann, *De grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer, 1987, p. 348; in gelijke zin D.J. Elzinga, P. van Rest en

Als vaststaat dat de aanwijzingsbevoegdheid niet beperkt hoeft te blijven tot een uitzonderingstoestand als bedoeld in art. 103 Gw, dan is een volgende vraag wanneer de deur van art. 16 lid 2 Polw dan wel van de grendel gaat.

Een aanwijzing is slechts toegelaten voor zover noodzakelijk in verband met de in art. 16 lid 2 Polw genoemde nationale belangen: 'in het belang van de veiligheid van de Staat of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, dan wel met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving.' In de MvT geeft de regering aan dat de bevoegdheid tot het opleggen van een ministeriële aanwijzing bestaat:

'indien door een (dreigende) ordeverstoring de betrekkingen van Nederland met vreemde mogendheden zouden kunnen worden geschaad of het sociaal-economisch leven in ernstige mate ontwricht zou kunnen worden. Dit laatste geval kan zich bijvoorbeeld voordoen indien door de dreigende blokkade van een belangrijke zeehaven of grensovergang de werkgelegenheid, de aanvoer van goederen of handelsbetrekkingen gevaar lopen. Op grond van de zwaarwegende belangen van de samenleving die hiermede gemoeid zijn, moet de Minister dan de bevoegdheid tot ingrijpen hebben. Overigens zal bij dusdanig omvangrijke ordeverstoringen vrijwel altijd nauw overleg wenselijk zijn met het openbaar ministerie c.q. de Minister van Justitie die verantwoordelijk zijn voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. In het licht van deze uitgangspunten moet de in dit artikel gekozen terminologie worden verstaan.'

J. de Valk, *Het Nederlandse Politierecht*, Zwolle, 1995, p. 214-218; zie ook J. Naéye, *Nederlands Politierecht 2009-2010, Tekst & Commentaar*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2009, p. 106-107.

³⁵ Een amendement-Faber tijdens de grondwetsherziening 1983 om medebewind door middel van besluiten met concrete werking (zoals aanwijzingen) zoveel mogelijk uit te sluiten, redde het niet. Volgens dit voorstel zou medebewind slechts mogelijk worden 'bij de wet' of 'bij algemeen verbindend voorschrift volgens de wet' (*Kamerstukken II* 1975/76, 13 990, nr. 25).

Hieraan voegde de regering nog toe dat als dit nationale element ontbreekt, er geen bevoegdheid is voor de minister.³⁶

Indien er in het hoogst uitzonderlijke geval sprake is van een grootschalige dreigende ordeverstoring in de zin van art. 172 Gemw bij uitzetting, dan is het de wettelijke vastgelegde taak van de burgemeester om die dreiging weg te nemen, zodat de vreemdeling kan worden uitgezet. Komt de burgemeester na afweging van alle in aanmerking komende belangen tot de conclusie dat het niet verantwoord is aan uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 prioriteit te verlenen, dan is het antwoord op de vraag of de minister zijn aanwijzingsbevoegdheid rechtens kan toepassen, afhankelijk van het antwoord op de vraag: is er sprake van een situatie waarin dit rechtens is toegelaten gezien de uitleg van de regering bij de totstandkoming van art. 16 lid 2 Polw. Duidelijk is dat hier niet de eis geldt van een uitzonderingstoestand in de zin van art. 103 Gw. Er moet echter wel sprake zijn van een bijzondere situatie volgens de wetsgeschiedenis. Een aanwijzing vormt immers een inbreuk wordt op de autonome bevoegdheden van de burgemeester, de normale hiërarchie wordt doorbroken. Er moet sprake zijn van zwaarwegende belangen van de samenleving in de zin van art. 16 lid 2 Polw. Zoals blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling kan van zodanige belangen (meervoud) slechts worden gesproken indien het sociaaleconomische leven in ernstige mate zou worden ontwricht door een omvangrijke ordeverstoring. Gelet ook op de door de regering genoemde voorbeelden – de blokkade van een belangrijke zeehaven of grensovergang – zijn dit zodanig zware eisen dat aan het situatiecriterium bij uitzetting van een vreemdeling niet wordt voldaan. Weliswaar is bij de wijziging van art. 16 Politiewet 1993 in 2005 ook over andere acute dreigingsituaties gesproken ‘in verband met de invoering van een nieuw stelsel voor bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten’, maar ook die zijn van een andere orde dan de

³⁶ *Kamerstukken II 1985/86, 19535, nr. 3, p. 13, Kamerstukken II 1987/88, 19 535, nr. 5, p. 35-36.*

situatie waarin een ordeverstoring dreigt als gevolg van de uitzetting van een vreemdeling. Voor een aanwijzing van de minister is derhalve geen plaats.³⁷

Evenmin is er ruimte voor een aanwijzing van de Commissaris van de Koningin krachtens art. 16 lid 1 Polw, hoewel hieraan minder strenge eisen worden gesteld. Er hoeft in dit geval slechts sprake te zijn van een bovenlokale verstoring van de openbare orde. De ernst van de verstoring speelt geen rol.

Zelfs in het hoogst onwaarschijnlijke geval dat een burgemeester moedwillig op grond van een openbare-ordemotief weigert mee te werken aan een door de rechter goedgekeurde uitzetting, is er voor een aanwijzing op grond van art. 16 lid 2 Polw geen basis. Dat wil echter niet zeggen dat de regering alleen maar lijdzaam hoeft toe te zien als gezagsdragers zich aan plichtsverzuim schuldig zouden maken. In het ergste geval moeten we denken aan ontslag ex art. 61b Gemw of schorsing ex art. 62 Gemw.

Minder ingrijpend is het toepassing geven aan art. 268 Gemw.³⁸ Volgens juristen van het LOGO kan de Minister een besluit van de burgemeester om niet mee te werken aan uitzetting voordragen voor schorsing bij de Kroon. Deze optie staat inderdaad open; het besluit betreft in wezen een ambtsinstructie van de burgemeester aan ondergeschikte ambtenaren van de politie; een dergelijke beslissing valt binnen de reikwijdte van art. 268 Gemw, waarbij het vigerende beleidskader gelet op de bovenlokale belangen die hier spelen zich niet verzet tegen schorsing en of vernietiging van de aanwijzing.³⁹

³⁷ Zie Kamerstukken II, 30041, nrs. 3 en 6. Vgl. verder E.T. Brainich, 'Politiewet 1993, Artikel 16', in: E.R. Muller & Th.A. de Roos (red.), Openbare Orde en Veiligheid. Tekst & Commentaar, Deventer: Kluwer 2011: p. 956.

³⁸ Ook kan men denken aan toepassing van art. 181 Provinciewet door de Commissaris van de Koningin

³⁹ Dit beleidskader, vastgesteld door de ministerraad op 25 juni 2010 en bij brief van 9 juli 2010 kenmerk 2010-0000426983 aangeboden aan de Tweede Kamer, treedt per 1 oktober 2012 in werking (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en->

Een verstandige burgemeester zal het zover echter niet laten komen, tenzij hij natuurlijk werkelijk goede redenen heeft om grootschalige ordeverstoringen te verwachten die hij niet kan beteugelen.

9. Slot

Onze conclusie is dat bij de uitvoering van de beslissing tot uitzetting van vreemdelingen de politie exclusief onder gezag van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel staat. De burgemeester vermag met een beroep op zijn hulpverleningstaak, noch met een appèl op zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde de naleving van de Vreemdelingenwet 2000 frustreren door de politie te verbieden medewerking te verlenen bij de uitzetting. Als er gevreesd moet worden dat de uitzetting tot ordeverstoringen aanleiding geeft, zal de burgemeester met behulp van de politie deze verstoringen dienen te voorkomen zodat het recht zijn loop kan nemen. Alleen in een situatie van bestuurlijke overmacht – van voorzienbare ordestoringen op een schaal en met een intensiteit die de burgemeester redelijkerwijs niet kan beteugelen met de hem ter beschikking staande politiemacht – is een uitzondering denkbaar. Een dergelijke situatie heeft zich voor zover ons bekend tot nu toe nog niet voorgedaan. Zou die zich in de toekomst wel voordoen, dan kan een burgemeester altijd om extra bijstand vragen, zodat de bestuurlijke overmachtssituatie slechts van tijdelijke aard is.

publicaties/kamerstukken/2010/07/09/brief-aan-de-tweede-kamer-over-aanbieding-aanbieding-beleidskader-schorsing-en-vernietiging.html)