pro facto

expertisecentrum
openbare orde &
veiligheid

OOV-monitor, editie 2024

Zicht op de inzet van het OOV-instrumentarium

Groningen, september 2025

www.profacto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@profacto.nl
050 313 98 53

rijksuniversiteit
groningen

Colofon

Pro Facto en Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid
Groningen
www.profacto.nl
www.openbareorde.nl

Auteurs	Christian Boxum, Michelle Bruijn, Niko Struiksma, Michel Vols en Heinrich Winter
Datum	September 2025
Status	Definitief

Heeft u vragen, suggesties of opmerkingen of wilt uw gemeente volgend jaar ook deelnemen aan de OOV-monitor? Neem dan contact op via oov-monitor@profacto.nl of bel 050-3139853

© *2025* Pro Facto en Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding 3

1.1 Inleiding 3
1.2 Aanpak en verantwoording 3

2 Resultaten 5

2.1 Openbare orde en veiligheid rondom panden 5
2.1.1 Inleiding 5
2.1.2 Wet Damocles 5
2.1.3 Sluiting op grond van de Wet Victoria, de APV en toepassing van de Wet Victor 8
2.1.4 Wet tijdelijk huisverbod, bestuurlijke boete Huisvestingswet en Wet aanpak woonoverlast 9

2.2 Openbare orde en veiligheid op straat 10
2.2.1 Inleiding 10
2.2.2 Gebiedsverboden en meldplicht 11
2.2.3 Veiligheidsrisicogebieden en preventief fouilleren 12
2.2.4 Last onder dwangsom straatdealers 14

2.3 Manifestaties 15
2.4 Noodrecht 17
2.5 Wet Bibob 17
2.6 Capaciteit 19

3 Conclusies 21

3.1 Inleiding 21
3.2 Resultaten 21

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Dit is de OOV-monitor, jaargang 2024, een initiatief van het Centrum voor Openbare orde en Veiligheid (Rijksuniversiteit Groningen) en Pro Facto. Deze tweede editie van de OOV-monitor biedt een uitgebreid inzicht in de actuele staat van openbare orde en veiligheid in Nederland en bevat cijfers en aantallen over de inzet van bevoegdheden in de periode van 1 januari tot en met 31 december 2024. De monitor richt zich op de (belangrijkste) instrumenten die burgemeesters ter beschikking hebben om de openbare orde te handhaven en te bevorderen, en biedt een overzicht van de frequentie van hun inzet. In het rapport worden per instrument of bevoegdheid de totale aantallen en percentages gepresenteerd waarin ze worden gebruikt door burgemeesters. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen gemeentegrootte, zodat vergelijking met gemeenten van dezelfde omvang mogelijk is.

1.2 Aanpak en verantwoording

In de periode februari – juni 2025 hebben we een vragenlijst uitgezet onder alle 342 burgemeesters met het verzoek de vragenlijst in te (laten) vullen. Van 174 gemeenten hebben we een (nagenoeg) volledig ingevulde vragenlijst teruggekregen: dat betekent een respons van 51%. De respons is redelijk gelijk verdeeld onder de verschillende categorieën gemeentegrootte. De respons per categorie gemeentegrootte is in onderstaande tabel weergegeven.

TABEL 1.1: RESPONS OOV-MONITOR

	Totaal aantal gemeenten in deze inwonercategorie	Respons
Cat 1: < 25.000 inwoners	113	57 (50%)
Cat 2: 25.000 tot 50.000 inwoners	134	65 (49%)
Cat 3: 50.000 tot 100.000 inwoners	63	38 (60%)
Cat 4: > 100.000 inwoners	32	14 (44%)
	342	174 (51%)

In elke inwonercategorie is de respons dus ongeveer 50%. De categorie tot 100.000 zit daar iets boven (60%) en de categorie 100.000+ zit daar iets onder (44%). Voor deze laatste

categorie geldt dat ze naar ons oordeel alsnog een voldoende betrouwbaar beeld geeft van de stand van zaken in de grootste gemeenten.

In 2024 hebben we de eerste versie van de OOV-monitor gepubliceerd: die ging over 2023.[1] Als er zich in 2024 opvallende verschillen of ontwikkelingen hebben voorgedaan in vergelijking met 2023, dan benoemen we dat. Is dat niet het geval, dan bespreken we alleen de resultaten over 2024.

[1] https://www.pro-facto.nl/meer-actueel/de-oov-monitor-over-de-inzet-van-burgemeestersbevoegdheden

2 Resultaten

2.1 Openbare orde en veiligheid rondom panden

2.1.1 Inleiding

De burgemeester heeft een aantal bevoegdheden tot zijn beschikking om de openbare orde en veiligheid rondom panden te handhaven en te bevorderen. Dit zijn de Wet Damocles, de Wet Victoria, de Wet Victor en de sluiting van een pand op grond van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV). Daarnaast heeft de burgemeester de mogelijkheid om een tijdelijk huisverbod op te leggen en om een gedragsaanwijzing op te leggen op grond van de Wet aanpak woonoverlast. Ook kan het college van burgemeester en wethouders een boete op grond van de Huisvestingsverordening opleggen.

2.1.2 Wet Damocles

Artikel 13b van de Opiumwet, ook wel bekend als de Wet Damocles, geeft burgemeesters de bevoegdheid om lokalen of woningen te sluiten als daar in of nabij drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt, of als deze middelen daartoe aanwezig zijn. Een aantal recente ontwikkelingen in de rechtspraak van afgelopen jaren zijn van invloed op de toepassing van deze bevoegdheid. De nadere uitleg van de betekenis van het evenredigheidsbeginsel heeft geleid tot een kritischer blik op beslissingen tot sluiting van panden. Rechters beoordelen nu scherper dan voorheen of de sluiting van een pand wel in verhouding staat tot de ernst van de overtreding. Er wordt onder andere gekeken naar de hoeveelheid aangetroffen drugs, de soort drugs die is aangetroffen, de frequentie van de drugshandel en de impact van de sluiting op betrokkenen. Er is steeds meer nadruk op de noodzaak voor burgemeesters om een gedetailleerde belangenafweging te maken voordat een besluit tot sluiting wordt genomen. Hierbij moeten ze rekening houden met de belangen van bijvoorbeeld medebewoners die misschien niet betrokken zijn bij de drugshandel. Daarnaast wordt gekeken naar de noodzaak om een pand te sluiten. Met een waarschuwing of last onder dwangsom zou in bepaalde gevallen hetzelfde doel bereikt kunnen worden.[2]

[2] Zie hierover o.a. L.M. Bruijn en M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, (WODC), 2021; L.M. Bruijn, R. Mennes, J. de Muijnck & M. Vols. Bestuurlijke rapportage bij sluitingen van drugspanden: Onderzoek naar het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages in artikel 13b Opiumwet-zaken. (Politiekunde; No. 120). Den Haag: Sdu Uitgevers 2022; H.B. Winter e.a., *Mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles*, (WODC), 2023.

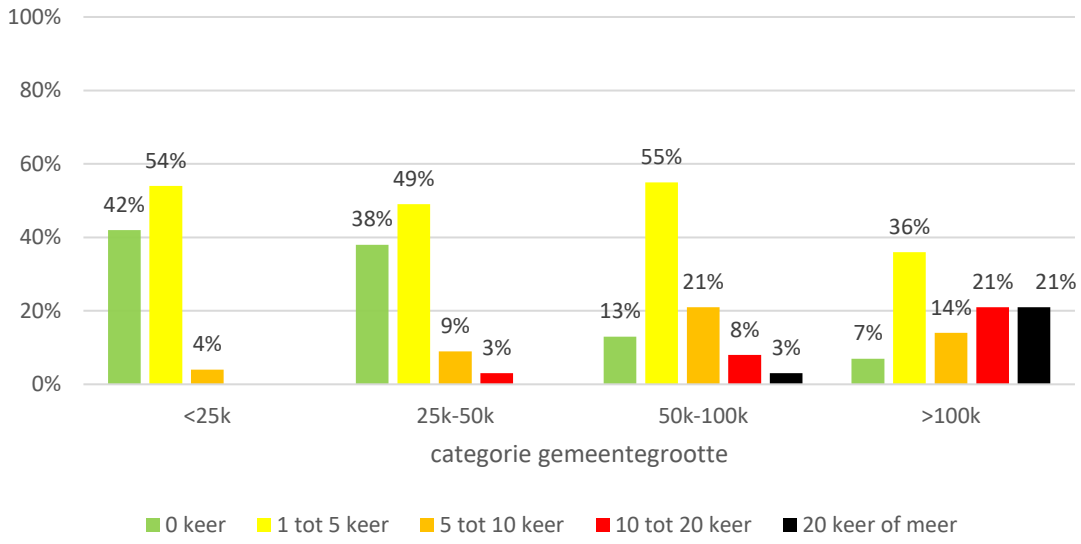
Leeswijzer bij de figuren en tabellen
De eerste drie staafdiagrammen aan de linkerkant gaan over gemeenten tot 25.000 inwoners. De groene kolom geeft aan in hoeveel procent van de gemeenten uit deze categorie geen woning is gesloten, de gele kolom geeft het percentage gemeenten aan waarin 1 tot 5 keer een woning is gesloten, enzovoort. Dit geldt ook voor de overige figuren in deze rapportage.

Uit figuur 2.1 blijkt bijvoorbeeld dat in 42% van de gemeenten met minder dan 25.000 inwoners geen woning is gesloten, in 54% van die gemeenten is 1 tot 4 keer een woning gesloten, en in 4% van de gemeenten 5 tot 10 keer. De daaropvolgende vier staafdiagrammen geven dezelfde informatie voor gemeenten met 25.000 tot 50.000 inwoners, enzovoort.

Onderaan de figuren staat een legenda met de aanduiding van de frequentie van sluitingen. De legenda kan als volgt gelezen worden: 1 tot 5 keer betekent 1, 2, 3 of 4 keer; 5 tot 10 keer betekent 5, 6, 7, 8 of 9 keer, enzovoort.

Van alle typen maatregelen (sluiting, last onder dwangsom, waarschuwing) op grond van de **Wet Damocles** wordt de sluiting van woningen het vaakst toegepast. Hieronder wordt het sluiten van woningen per categorie gemeentegrootte weergegeven.

FIGUUR 2.1: SLUITINGEN VAN WONINGEN (N=174)



We zien dat in elke categorie gemeentegrootte woningen worden gesloten op grond van de Wet Damocles, maar met name in de grotere gemeenten. In de categorie kleinste gemeenten is in slechts 4% van de gemeenten 5 tot 10 keer een woning gesloten. In de categorie >100.000 is in slechts 7% van de gemeenten helemaal geen woning gesloten.

Er is ook nagevraagd hoe vaak de burgemeester een lokaal of bijbehorend erf heeft gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet. Tabel 2.2 geeft een overzicht.

TABEL 2.2: SLUITINGEN VAN LOKALEN OF BIJBEHOREND ERF OP GROND VAN DE WET DAMOCLES (N=174)

	<25.000 n=57	25.000-50.000 n=65	50.000-100.000 n=38	>100K n=14
0 keer	81%	77%	39%	36%
1 tot 5 keer	19%	22%	53%	50%
5 tot 10 keer	0%	0%	8%	14%
10 tot 20 keer	0%	2%	0%	0%
20 keer of meer	0%	0%	0%	0%

Uit tabel 2.2 blijkt dat het sluiten van lokalen of bijbehorend erf veel minder vaak voorkomt dan het sluiten van woningen. Dit geldt voor alle vier categorieën gemeentegrootte. Ook voor de categorie grootste gemeenten geldt dat geen enkele burgemeester dit 10 of meer keren deed.

Naast informatie over het sluiten van woningen en lokalen zijn burgemeesters gevraagd hoe vaak er een last onder dwangsom is opgelegd of waarschuwing is gegeven. De resultaten hiervan zijn per categorie gemeentegrootte weergegeven in onderstaande tabellen.

TABEL 2.3: LASTEN ONDER DWANGSOM OP GROND VAN DE WET DAMOCLES (N=174)

	<25.000 n=57	25.000-50.000 n=65	50.000-100.000 n=38	>100K n=14
0 keer	77%	72%	55%	43%
1 tot 5 keer	23%	28%	34%	57%
5 tot 10 keer	0%	0%	11%	0%
10 tot 20 keer	0%	0%	0%	0%
20 keer of meer	0%	0%	0%	0%

Uit bovenstaande tabel 2.3 blijkt dat het aantal burgemeesters dat lasten onder dwangsom oplegt in alle categorieën gemeentegrootte achterblijft bij de burgemeesters die waarschuwingen geven en nog verder achterblijft bij het aantal burgemeesters dat woningen sluit. Opvallend is dat in gemeenten in de categorie >100.000 inwoners maximaal vijf lasten onder dwangsom zijn opgelegd, terwijl in de categorie 50.000 tot 100.000 inwoners dit in 11% van de gemeenten 5 tot 10 keer is gedaan.

Tot slot staat hieronder aangegeven hoe vaak er waarschuwingen zijn gegeven.

TABEL 2.4: WAARSCHUWINGEN OP GROND VAN WET DAMOCLES (N=174)

	<25.000 n=57	25.000-50.000 n=65	50.000-100.000 n=38	>100K n=14
0 keer	70%	62%	37%	29%
1 tot 5 keer	30%	35%	50%	50%
5 tot 10 keer	0%	3%	11%	0%
10 tot 20 keer	0%	0%	3%	7%
20 keer of meer	0%	0%	0%	14%
Totaal	100%	100%	100%[3]	100%

Relatief weinig burgemeesters geven waarschuwingen, zeker in kleine gemeenten. In grotere gemeenten is het wat meer, maar vaak niet meer dan 5. Er zijn slechts een paar burgemeesters

[3] Door het afronden van de percentages komt dit totaal op 101% uit.

die veel (meer dan 10) waarschuwingen gegeven, en dat geldt alleen voor grotere gemeenten. Opvallend is dat in 2024 in bijna een derde van de grootste gemeenten helemaal geen waarschuwingen zijn opgelegd, terwijl sluitingen van woningen daar wél veelvuldig voorkomen. Ter vergelijking: in 2023 gebeurde dit in deze categorie nog in slechts 6% van de gemeenten.

2.1.3 Sluiting op grond van de Wet Victoria, de APV en toepassing van de Wet Victor

Artikel 174a van de Gemeentewet – ook wel aangeduid als de Wet Victoria – geeft de burgemeester de bevoegdheid overlast tegen te gaan door middel van een sluiting. Ook kan de burgemeester sinds 2024 vanwege ernstig geweld (bijvoorbeeld beschietingen of een explosie) dan wel een wapenvondst een woning of lokaal sluiten.[4] Ook kan de burgemeester een voor publiek toegankelijk gebouw sluiten op grond van de APV als de ernst van de overlast daartoe aanleiding geeft. Ten slotte bepaalt artikel 13b van de Woningwet – ook wel bekend als de Wet Victor – dat na een sluiting van een gebouw door de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders (B&W) de eigenaar kan verplichten om een nieuwe gebruiker voor het pand aan te wijzen of het beheer van het gebouw over te dragen (zie artikel 13b, tweede lid, onderdeel b, van de Woningwet). Aan deze maatregel kunnen specifieke voorwaarden verbonden worden, zoals het aanpassen van een woning om deze geschikt te maken voor bewoning.

Uit de monitor blijkt dat de **Wet Victoria** in de kleine gemeenten nauwelijks wordt toegepast. In de categorie tot 25.000 inwoners heeft 93% de wet niet toegepast, 5% deed dit slechts 1 keer en 2% deed dit maximaal 4 keer. In de categorie 25.000 tot 50.000 inwoners heeft 77% de wet niet toegepast, 18% deed dat 1 keer en 5% deed dit maximaal 4 keer.

In de categorie tot 50.000 tot 100.000 inwoners en 100.000 en meer wordt de inzet substantiëler. Voor die twee categorieën zijn de cijfers in onderstaande tabel 2.5 weergegeven en vergeleken met de inzet in 2023. Tijdens het opstellen van de vorige OOV-monitor (2023) was onze verwachting dat het aantal sluitingen op grond van artikel 174a Gemeentewet (Wet Victoria) stevig zou toenemen. De wet is namelijk aangepast zodat panden ook kunnen worden gesloten vanwege beschietingen, ontploffingen en wapenvondsten. Die verwachting is uitgekomen, zo blijkt uit tabel 2.5.

TABEL 2.5: INZET VAN DE WET VICTORIA IN 2024 VERGELEKEN MET 2023

	50.000-100.000 inwoners		>100.000 inwoners	
	2023 (n=35)	2024 (n=38)	2023 (n=16)	2024 (n=14)
0 keer	85%	58%	81%	36%
1 tot 5 keer	15%	39%	19%	50%
5 tot 10 keer	0%	0%	0%	0%
10 tot 20 keer	0%	3%	0%	7%
20 keer of meer	0%	0%	0%	7%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Waar in 2023 in de categorie tot 100.000 inwoners in maar 15% van de gemeenten de wet 1 tot 5 keer is toegepast, is dit in 2024 gestegen naar 39%. In een klein aantal gemeenten (3%) in deze categorie is de wet zelfs 10 tot 20 keer toegepast. In de categorie 100.000 inwoners of

[4] Zie M. Vols, 'Explosies, wapens en ernstige ordeverstoringen rondom panden: wat kan de burgemeester met de vernieuwde Wet Victoria?', *Burgemeestersblad* 2025, 30(110), p. 102-104.

meer is ook een grote verschuiving te zien. In 2023 is in 81% van deze gemeenten de wet geen enkele keer toegepast, terwijl dat percentage in 2024 is gedaald naar 36%. Daarnaast zien we dat in 7% van de gemeenten de wet nu 10 tot 20 keer is toegepast en in nog eens 7% van de gemeenten gebeurde dat zelfs 20 keer of vaker. Het aanpassen van de wet lijkt dus een groot effect te hebben gehad op het aantal sluitingen: er kan nu worden opgetreden tegen (tevens groeiend aantal) explosies, beschietingen en wapenvondsten.

Sluitingen op grond van de **APV** kwamen in 2024 ook niet veel voor; in 11% van de gemeenten gebeurde dit 1 tot 5 keer en in 2% van de gemeenten 5 tot 10 keer. In 1% van de gemeenten gebeurde dit 20 keer of vaker. Dit betrof twee gemeenten uit de categorie >100.000-gemeenten.

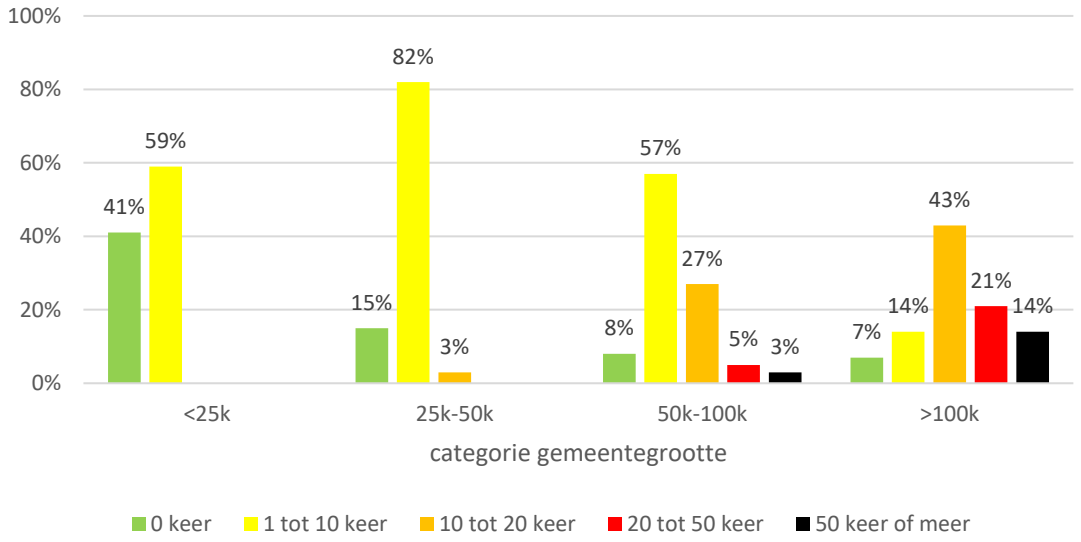
Toepassing van de **Wet Victor** blijft net als in 2023 heel beperkt; in slechts 2% van de gemeenten is hier eenmaal gebruik van gemaakt door middel van het geven van een waarschuwing om op grond van deze wet een gesloten pand aan een ander in gebruik of beheer te geven. In geen enkele gemeente is een gesloten pand in gebruik of in beheer gegeven op grond van deze wet.

2.1.4 Wet tijdelijk huisverbod, bestuurlijke boete Huisvestingswet en Wet aanpak woonoverlast

In deze paragaaf staan drie overige, van elkaar losstaande, bevoegdheden centraal. Ten eerste maakt de Wet tijdelijk huisverbod het mogelijk om een persoon tijdelijk uit zijn of haar woning te verwijderen en een contactverbod op te leggen in geval van ernstige dreiging van huiselijk geweld. Deze wet is vooral bedoeld als een preventieve maatregel om verdere escalatie van geweld te voorkomen en om slachtoffers bescherming te bieden in een acute crisissituatie. Ten tweede kan op grond van artikel 35 van de Huisvestingswet het college van B&W een bestuurlijke boete opleggen. Dit is bijvoorbeeld relevant in de aanpak van woonfraude en hennepteelt. Ten derde geeft de Wet aanpak woonoverlast de burgemeester de mogelijkheid om specifieke gedragsaanwijzingen te geven aan overlastgevers.

Uit de monitor blijkt dat de **Wet tijdelijk huisverbod** in veel gemeenten wordt toegepast, en het vaakst in de grote gemeenten. In de categorie tot 25.000 inwoners is in 59% van de gemeenten de wet 1 tot 10 keer toegepast. In de categorie 25.000-50.000 is dit in 82% van de gemeente gebeurd en in 3% van de gemeenten in deze categorie gebeurde dit 10 tot 20 keer. Vanaf de categorie 50.000-100.000 inwoners begint de toepassing van het tijdelijk huisverbod toe te nemen: in 57% van de gemeenten in deze categorie gebeurde dit 1 tot 10 keer, in 27% van de gemeenten 10-20 keer, en in 8% (5%+3%) van de gemeenten gebeurde dit minimaal 20 keer. In de categorie >100.000 is de toepassing van de Wet tijdelijk huisverbod van substantiële aard: in slechts 7% van die gemeenten is de wet niet toegepast terwijl in 43% van deze gemeenten dit 10 tot 20 keer gebeurde, in 21% 20 tot 50 keer en in 14% van de gemeenten uit deze categorie gebeurde dit zelfs meer dan 50 keer.

FIGUUR 2.6: INZET WET TIJDELIJK HUISVERBOD (N=172)



Op grond van **artikel 35 van de Huisvestingswet** kan het college van B&W een bestuurlijke boete opleggen. Dit gebeurt onder meer in het geval van woonfraude of hennepteelt in woningen. Oplegging van een bestuurlijke boete kan alleen als gemeenteraden dit in hun Huisvestingsverordening hebben geregeld. In 25% van de gemeenten is een Huisvestingsverordening vastgesteld waarin deze bevoegdheid is opgenomen. Van de bevoegdheid wordt echter maar weinig gebruikt gemaakt. De bestuurlijke boete is op grond van deze verordening in slechts 2% van de gemeenten toegepast.

De **Wet aanpak woonoverlast** geeft de burgemeester de mogelijkheid om specifieke gedragsaanwijzingen te geven aan bewoners en verhuurders van woningen in het geval van ernstige woonoverlast. De burgemeester kan op grond van de Wet aanpak woonoverlast alleen een gedragsaanwijzing opleggen als deze bevoegdheid in de APV is geregeld. In 2024 was dat in 97% van de gemeenten het geval. Het instrument wordt net als in 2023 maar zeer weinig toegepast. In 17% van de gemeenten is 1 tot 5 keer gebruik gemaakt van de bevoegdheid. In 1% van de gemeenten gebeurde dit precies 10 keer.[5]

2.2 Openbare orde en veiligheid op straat

2.2.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat over de bevoegdheden van de burgemeester om de openbare orde en veiligheid op straat te handhaven. Daartoe staan hem verschillende bevoegdheden ter beschikking.

De burgemeester kan bijvoorbeeld op grond van de APV of de Gemeentewet gebiedsverboden opleggen en een overlastgever verbieden zich voor bepaalde tijd niet in een bepaald gebied te begeven. Daarnaast kan hij een meldplicht opleggen die een overlastgever gebiedt om zich op een bepaald tijdstip te melden bij een politiebureau. Daarnaast kan een

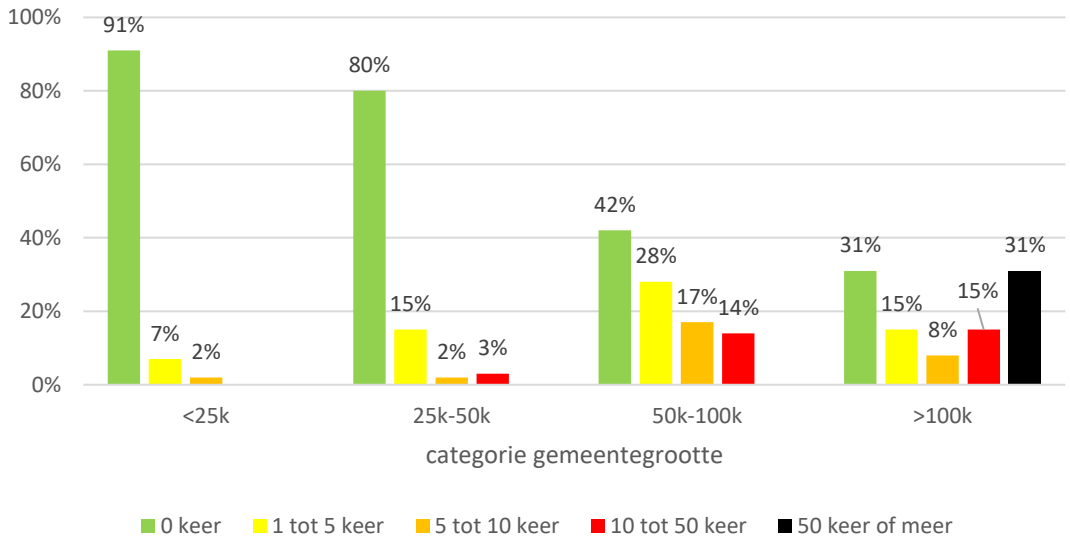
[5] Het is onbekend hoeveel waarschuwingen zijn gegeven in het kader van de Wet aanpak woonoverlast. Onze verwachting is dat dit aantal fors hoger is dan het aantal daadwerkelijk opgelegde gedragsaanwijzingen. In de OOV-Monitor voor het jaar 2025 zullen wij aan gemeenten vragen hoeveel waarschuwingen zijn gegeven.

burgemeester veiligheidsrisicogebieden aanwijzen waarbinnen preventief gefouilleerd mag worden nadat de officier van justitie daartoe een last heeft gegeven. Ook kan de burgemeester bij de aanpak van drugsoverlast een last onder dwangsom opleggen aan straatdealers.

2.2.2 Gebiedsverboden en meldplicht

De burgemeester kan op grond van de **APV** of artikel **172a Gemeentewet** een **gebiedsverbod** opleggen. In onderstaande figuren wordt de inzet van deze bevoegdheden per categorie gemeentegrootte weergegeven.[6]

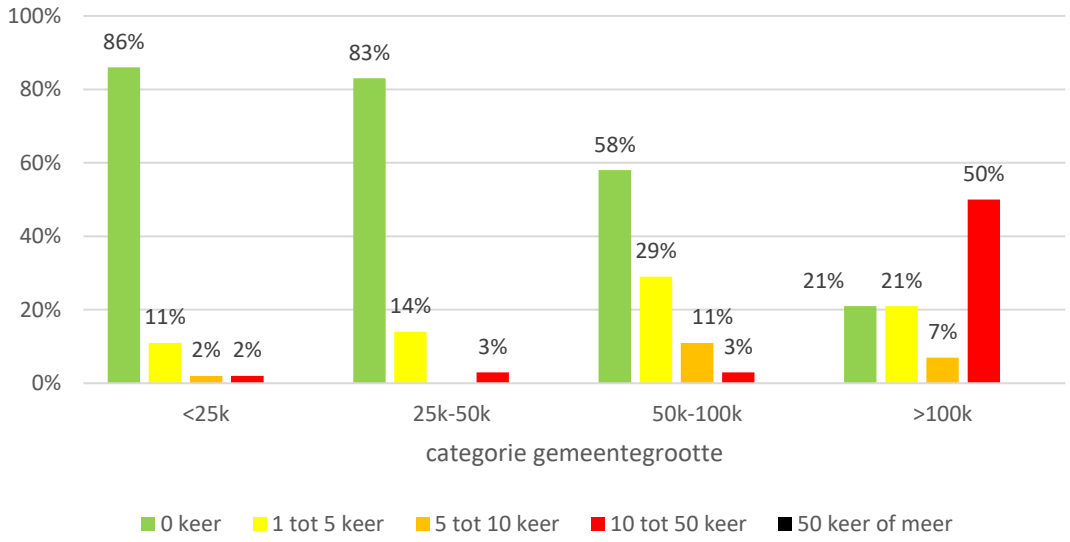
FIGUUR 2.7: TOEPASSING VAN GEBIEDSVERBOD OP GROND VAN DE APV (N=172)



Uit bovenstaande figuur 2.7 blijkt dat gebiedsverboden op grond van de APV in alle categorieën gemeentegrootte worden opgelegd, maar dat de inzet zich met name concentreert in de categorie grootste gemeenten. Wat echter opvalt is dat 31% van de grootste gemeenten géén gebruik maakt van dit instrument, terwijl eveneens 31% van de gemeenten uit deze categorie het 50 keer of vaker toepaste.

[6] Een vergelijking met 2023 kan voor de inzet van het gebiedsverbod niet goed gemaakt worden omdat in de vorige editie van de OOV-monitor de gebiedsverboden op grond van de APV en de Gemeentewet nog niet uitgesplitst waren.

FIGUUR 2.8: TOEPASSING VAN GEBIEDSVERBOD OP GROND VAN ARTIKEL 172A GEMEENTEWET (N=174)



In bovenstaande figuur 2.8 is de inzet van gebiedsverboden op grond van artikel 172a van de Gemeentewet weergegeven. De mate van inzet komt in grote mate overeen met de inzet van gebiedsverboden op grond van de APV (zie figuur 2.7). Een opvallend verschil is echter dat in geen van de gemeenten uit de categorie met 100.000 inwoners of meer vaker dan 50 keer een gebiedsverbod is opgelegd op grond van de Gemeentewet, terwijl in 31% van gemeenten uit deze categorie juist vaker dan 50 keer een gebiedsverbod op grond van de APV is opgelegd (zie figuur 2.7).

Op grond van artikel 172a lid 4 van de Gemeentewet kan de burgemeester een meldplicht opleggen. De meldplicht houdt in dat een persoon verplicht is zich op een bepaald tijdstip te melden bij een politiebureau. Deze plicht kan bijvoorbeeld worden opgelegd aan voetbalfans die zich voor, tijdens of na afloop van een voetbalwedstrijd misdragen of aan overlastplegers met oud en nieuw.

Uit de monitor blijkt dat de **meldplicht** in 2024 door geen enkele burgemeester is opgelegd. De meldplicht stuit in de praktijk op praktisch bezwaren, omdat de burgemeester bij de uitvoering afhankelijk is van de locatie, openingstijden en bemanning van politiebureaus. Ook drukt het op de capaciteit van de politie, vooral op de momenten waar politie-inzet ergens anders nodig is. Om de praktische bezwaren te ondervangen is in 2025 een pilot met een digitale meldplicht gestart, gericht op handhaving van gebiedsverboden voor voetbalvandalen. In drie gemeenten (Leeuwarden, Rotterdam en Utrecht) kunnen in totaal 45 digitale meldplichten worden opgelegd. De pilot wordt op het moment van schrijven geëvalueerd door Pro Facto.

2.2.3 Veiligheidsrisicogebieden en preventief fouilleren

Om wapenbezit en wapenmisbruik tegen te gaan, kan de gemeenteraad de burgemeester op grond van artikel 151b Gemeentewet de bevoegdheid verlenen veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen. Het gaat dan om een gebied waarin de openbare orde wordt verstoord of waarbij ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan door de aanwezigheid van wapens. De officier van justitie kan vervolgens het bevel geven om preventief te fouilleren.

Opsporingsambtenaren zijn dan bevoegd om op basis van de Wet wapens en munitie (artikel 50 lid 3, artikel 51 lid 3, en artikel 52 lid 3) iedereen te fouilleren op aanwezigheid van wapens. Van een verdenking hoeft geen sprake te zijn.

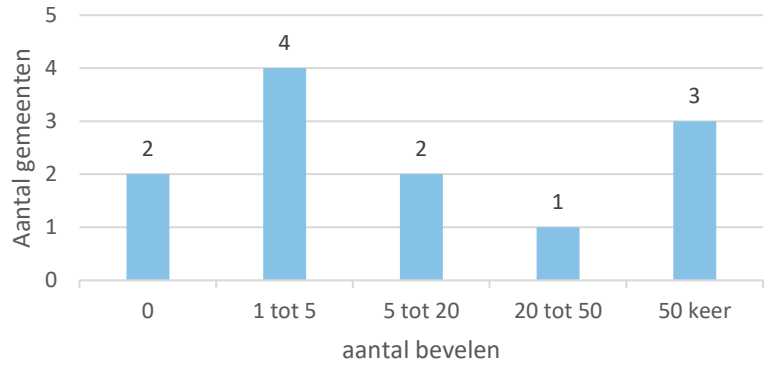
In tabel 2.9 staan de in 2024 aangewezen en verlengde **veiligheidsrisicogebieden** weergegeven. Het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden is volgens deze cijfers gemiddeld gezien geen veelvuldig voorkomend fenomeen. Datzelfde geldt voor het verlengen van veiligheidsrisicogebieden. De meeste aanwijzingen en verlengingen van veiligheidsrisicogebieden zien we terug in de categorie 50.000-100.000 en >100.000 inwoners in de regio Rijnmond. In de categorie <25.000 inwoners is er slechts één gemeente die een veiligheidsrisicogebied heeft aangewezen. In de categorie 25.000-50.000 zijn er twee gemeenten die een veiligheidsrisicogebied hebben aangewezen.

TABEL 2.9: AANWIJZING EN VERLENGING VEILIGHEIDSRISICOGEBIEDEN IN % EN ABSOLUTE AANTALLEN IN 2024

Aantal gebieden ->	0	1	2	3 - 4	5 of meer
Veiligheidsrisicogebied aangewezen (N=174)	93%	3%	1%	0%	3%
Aanwijzing verlengd (N=174)	97%	0%	1%	1%	2%

Nadat er een veiligheidsrisicogebied is aangewezen kan de officier van justitie overgaan tot het geven van een last tot **preventief fouilleren**. In de monitor zitten 12 gemeenten (7% van 174) waar een veiligheidsrisicogebied is aangewezen of verlengd en waar dus preventief gefouilleerd kon worden. In onderstaande figuur is in absolute aantallen te zien hoe vaak er in 2024 een last tot preventief fouilleren is gegeven.

FIGUUR 2.10: AANTAL BEVELEN VAN DE OFFICIER VAN JUSTITIE TOT PREVENTIEF FOUILLEREN (N=12)



Uit bovenstaande figuur 2.10 blijkt dat in vier gemeenten een enkele keer (1 tot 5 keer) een last tot preventief fouilleren is gegeven door de officier van justitie. In de meeste gemeenten worden die lasten (veel) vaker gegeven. In drie gemeenten gebeurt dit zelfs vaker dan 50 keer (met nog een enkele uitschieter naar boven). In die gemeenten is preventief fouilleren een vrij gebruikelijk instrument, terwijl in de meeste gemeenten waar veiligheidsrisicogebieden zijn aangewezen, dit slechts incidenteel gebeurt.[7]

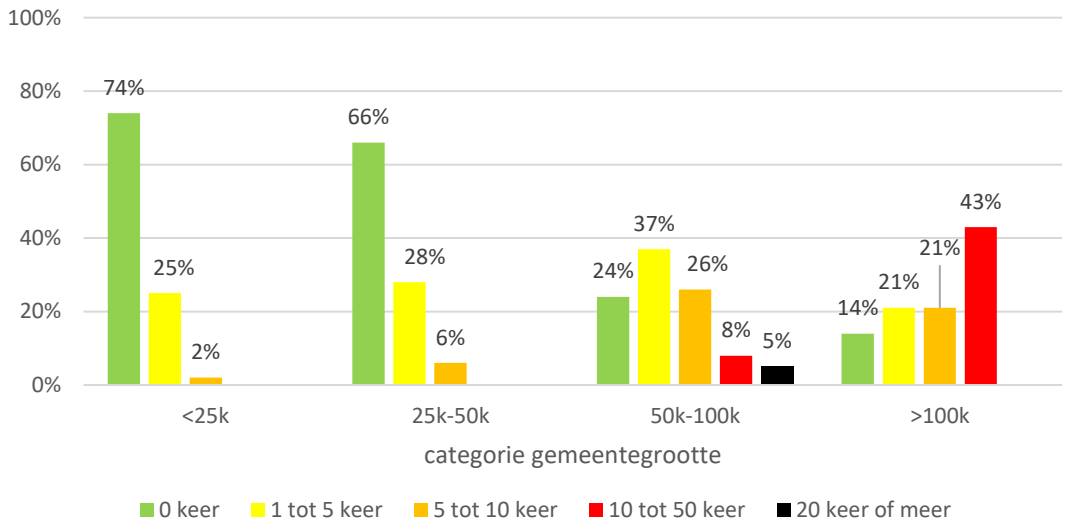
[7] Zie hierover o.a. H.B. Winter e.a. (Pro Facto), *Evaluatie Preventief Fouilleren*, (WODC), 2022.

2.2.4 Last onder dwangsom straatdealers

Gemeenten kunnen in hun APV regelen dat de burgemeester in geval van straathandel in drugs een last onder dwangsom kan opleggen aan straatdealers. Dit wordt als de *Veluwse methode* aangemerkt. Wanneer de overtreder opnieuw betrapt wordt op het dealen van drugs kan de dwangsom verbeurd worden.[8]

Uit de monitor blijkt dat in een groot aantal gemeenten gebruik wordt gemaakt van de **last onder dwangsom aan straatdealers**. In onderstaande figuur 2.11 is de inzet van het instrument per categorie gemeentegrootte weergegeven.

FIGUUR 2.11: AANTAL OPGELEGDE LASTEN ONDER DWANGSOMMEN AAN STRAATDEALERS (N=174)

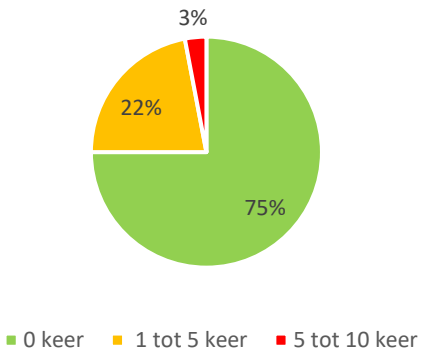


Uit de figuur blijkt dat het instrument regelmatig wordt ingezet. Zelfs in de categorie gemeenten tot 25.000 inwoners wordt het instrument in 25% van de gemeenten ingezet. Het vaakst wordt dit middel ingezet in de categorie gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Opvallend is overigens dat in een klein aantal gemeenten (5%) in de categorie 50.000 tot 100.000 inwoners vaker dan 50 keer een last onder dwangsom aan straatdealers is opgelegd.

Vervolgens hebben we gekeken hoe vaak de opgelegde dwangsommen verbeurd zijn verklaard. Het blijkt dat in driekwart van de gemeenten waar de last onder dwangsom aan straatdealers is opgelegd, deze niet verbeurd zijn. In 22% van de gemeenten gebeurde dit 1 tot 5 keer en in 3% van de gemeenten 5 tot 10 keer. Het verbeuren van dwangsommen staat hieronder weergegeven in figuur 2.12.

[8] Zie A.E Schipaanboord & M. Vols, ' Inzet last onder dwangsom bij wangedrag supporters', https://hetccv.nl/themas/veilige-woon-leefomgeving/inzet-last-onder-dwangsom-bij-voetbalgerelateerd-wangedrag/ 9 juli 2025.

FIGUUR 2.12: VERBEURDE DWANGSOMMEN AAN STRAATDEALERS N=78



Uit de cijfers blijkt verder dat ongeveer een derde van de verbeurde dwangsommen ook geïnd is of waarbij het invorderingstraject nog loopt.

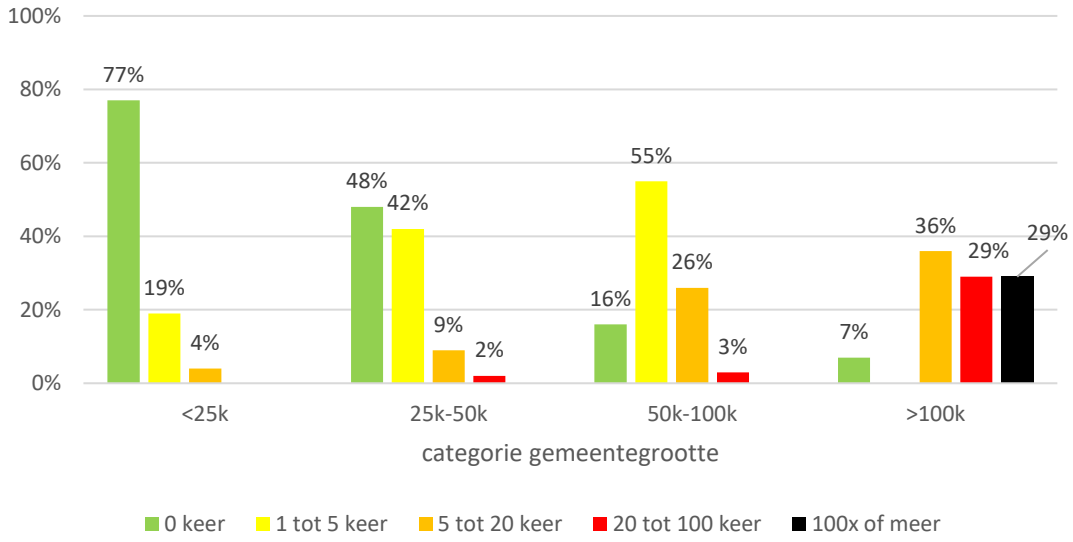
De gemeenten die wij naar aanleiding van de vorige monitor over 2023 aanvullende vragen hebben gesteld antwoordden dat zij positief zijn over dit middel. Het feit dat verbeuring van dwangsommen beperkt gebeurt, kan erop wijzen dat geen herhaling van overtredingen wordt geconstateerd. De inzet van de last onder dwangsom heeft dan dus zijn doel bereikt.

2.3 Manifestaties

Demonstreren is een grondrecht dat wordt beschermd in artikel 9 van de Grondwet. Het lokale gezag bekijkt en besluit per geval hoe dit recht het best kan worden beschermd. De burgemeester heeft de bevoegdheid om een demonstratie indien nodig te beperken, te verbieden of te beëindigen. Dit wordt geregeld in de Wet Openbare Manifestaties. Deze wet kent een stelsel van kennisgeving. Om een manifestatie te houden dient de burgemeester in kennis te worden gesteld van de manifestatie zodat deze voorzorgsmaatregelen kan treffen om de manifestatie in goede banen te leiden, of zo nodig, beperkingen te stellen, of in het uiterste geval te verbieden indien de gezondheid, verkeersveiligheid of openbare orde daartoe aanleiding geven.

In onderstaande figuur 2.13 staat het aantal kennisgevingen van manifestaties weergegeven.

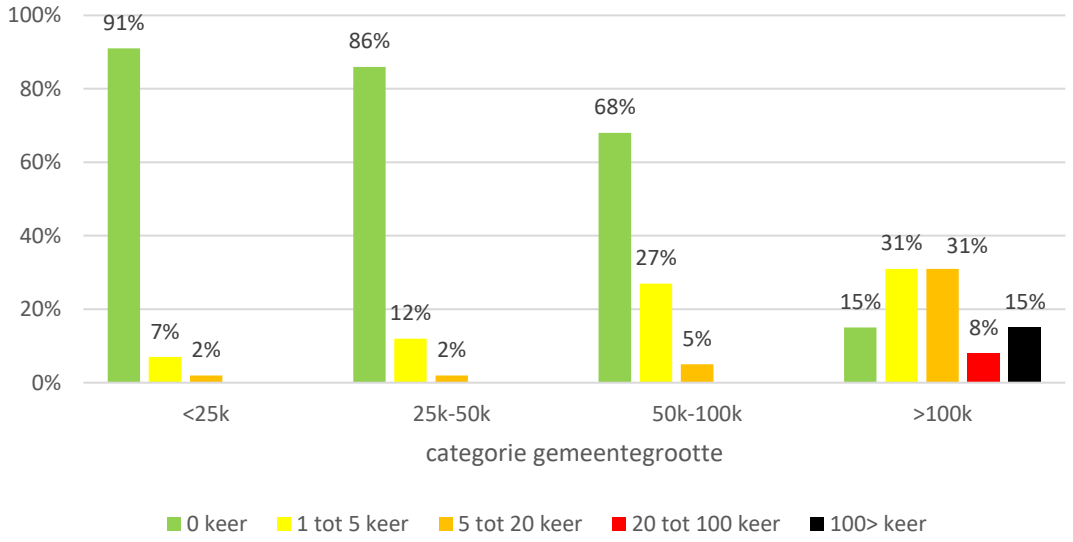
FIGUUR 2.13: AANTAL KENNISGEVINGEN VAN MANIFESTATIES (N=174)



Uit de bovenstaande figuur 2.13 blijkt dat in 2024 in elke categorie gemeentegrootte manifestaties zijn aangemeld bij de burgemeester, maar dat de gemelde manifestaties zich hoofdzakelijk in de grootste gemeenten voordeden. In veruit de meeste gemeenten beperkt het aantal gemelde manifestaties zich tot maximaal 20, terwijl de grote aantallen (meer dan 500 of zelfs 2.000) uitsluitend in 100.000-plus gemeenten voorkomen.

Niet alle manifestaties worden vooraf gemeld bij de burgemeester, zo blijkt uit figuur 2.14.

FIGUUR 2.14: AANTAL NIET VOORAF GEMELDE MANIFESTATIESS (N=174)



Uit bovenstaande figuur 2.14 blijkt dat er relatief weinig manifestaties niet gemeld worden bij de burgemeester. In de categorie grootste gemeenten worden relatief de meeste manifestaties niet vooraf gemeld.

Het geven van aanwijzingen tijdens een manifestatie kwam in 2024 maar weinig voor. In 68% (n=98) van de gemeenten waar een gemelde of niet gemelde manifestatie heeft plaatsgevonden heeft de burgemeester geen aanwijzingen gegeven, in 18% van de gemeenten gebeurde dit 1 keer, in 8% van de gemeenten gebeurde 2 tot 4 keer, in 4% van de gemeenten gebeurde dit 5 tot 10 keer en in 2% vaker dan 10 keer.

Het beëindigen van een manifestatie door de burgemeester kwam nog minder vaak voor. In 96% van de gemeenten waar een of meer manifestaties hebben plaatsgevonden, heeft de burgemeester geen enkele manifestatie beëindigd. Datzelfde beeld geldt voor het vooraf verbieden van manifestaties door de burgemeester. In 96% van de gemeenten waar een manifestatie heeft plaatsgevonden heeft de burgemeester geen manifestaties vooraf verboden.

2.4 Noodrecht

In een noodsituatie kan de burgemeester op grond van de Gemeentewet maatregelen treffen om de openbare orde te handhaven of te herstellen of om gevaar te beperken. Daartoe kan hij noodbevelen geven of noodverordeningen vaststellen. Dit zijn relatief open en ruime bevoegdheden waarvan gebruik kan worden gemaakt als zich een actuele, plotseling dreigende situatie voordoet. Er moet sprake zijn van ‘ernstige wanordelijkheden’ (oproerige beweging of andere ernstige wanordelijkheden) of een ‘ramp’, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ernstige voetbalrellen of dreigende grootschalige onrust in een wijk. Tot slot is er de eventuele mogelijkheid tot bestuurlijke ophouding. De burgemeester kan een of meer personen maximaal 12 uur ophouden als een noodsituatie of ernstige wanordelijkheden daartoe aanleiding geven.

Uit de monitor blijkt dat het noodrecht maar zeer beperkt is ingezet. In slechts 14 van de 174 gemeenten uit de monitor is er 1 of 2 keer een **noodbevel** gegeven door de burgemeester. In één gemeente (50.000 - 100.000 inwoners) gebeurde dit precies 10 keer. Ook voor **noodverordeningen** geldt dat deze slechts zeer sporadisch werden vastgesteld. In 9 van de 174 gemeenten gebeurde dit 1 tot 3 keer. Het noodrecht werd hiermee nog minder ingezet dan in 2023. De daling kan mogelijk worden verklaard vanwege de uitbreiding van artikel 174a van de Gemeentewet (Wet Victoria). Voorheen werd namelijk veelal het noodrecht toegepast om woningen te sluiten als daar een explosie had plaatsgevonden.

Het instrument van de **bestuurlijke ophouding** wordt zeer zelden toegepast. In slechts 1 gemeente gebeurde dit 1 keer.

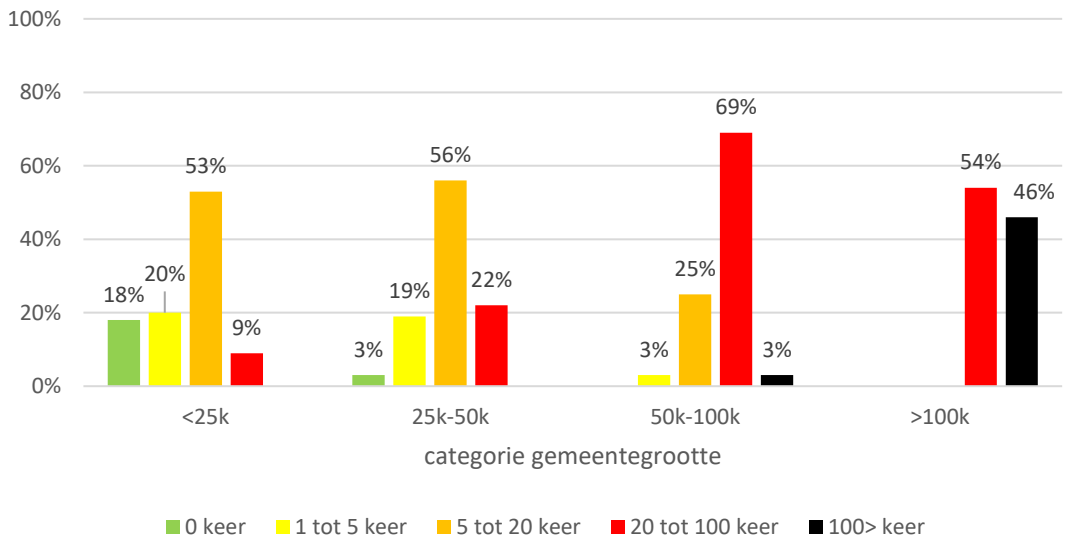
2.5 Wet Bibob

De Wet Bibob geeft bestuursorganen een instrument ter voorkoming dat een vergunning, subsidie of overheidsopdracht wordt misbruikt voor criminele activiteiten. Het voornaamste doel is het voorkomen dat de overheid onbedoeld criminaliteit faciliteert, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf als dekmantel voor malafide praktijken, zoals het witwassen van geld, fungeert. Een bestuursorgaan kan volgens deze wet een subsidie, vergunning of overheids-

opdracht intrekken of weigeren. Het bestuursorgaan kan het Landelijk Bureau Bibob om advies vragen.

In onderstaande figuur 2.15 is het aantal uitgevoerde **Bibob-onderzoeken** per categorie gemeentegrootte weergegeven.

FIGUUR 2.15: TOEPASSING WET BIBOB (N=167)



Uit bovenstaande figuur 2.15 blijkt dat veruit de meeste gemeenten gebruik maken van de Wet Bibob. In slechts 18% van de gemeenten in de categorie tot 25.000 inwoners is er geen gebruik van gemaakt en datzelfde geldt voor slechts 3% van de gemeenten in de categorie 25.000-50.000 inwoners. In alle gemeenten vanaf 50.000 inwoners is de wet Bibob toegepast. In de categorie >100.000 gebeurde dit in 2024 in bijna de helft van de gemeenten meer dan 100 keer.

Advies vragen aan het Landelijk Bureau Bibob (LBB) gebeurt beperkt. Een kwart van alle gemeenten deed dit 1 of 2 keer. In 9% van de gemeenten gebeurde dit vaker, maar nooit vaker dan 13 keer.

Afwijzing van een vergunningaanvraag op grond van de Wet Bibob gebeurt eveneens slechts sporadisch. In 15% van alle gemeenten gebeurde dit 1 of 2 keer. In enkele gemeenten gebeurde dit vaker maar ook hiervoor geldt nooit vaker dan 13 keer.

Het intrekken van een vergunning op grond van de Wet Bibob komt evenmin veel voor in 2024. In slechts 5% van alle gemeenten gebeurde dit 1 of 2 keer. In twee gemeenten gebeurde dit maximaal 3 keer.

Tot slot is gevraagd hoe vaak andere bestuurlijke beslissingen (zoals opdrachtverlening, een vastgoedtransactie of een subsidieaanvraag) zijn ingetrokken of aangepast vanwege ernstig gevaar van misbruik voor criminele doeleinden. Dit gebeurde ook nauwelijks. In slechts 4% van de gemeenten gebeurde dit 1 of 2 keer, maar nooit vaker.

2.6 Capaciteit

Tot slot zijn aan de gemeenten vragen voorgelegd over de capaciteit voor OOV-taken per 1 maart 2025.[9] Per gemeentegrootte is hieronder het gemiddelde aantal full time equivalent (fte) weergegeven. Ook is aangegeven welk percentage van de gemeente de formatie heeft ingevuld en hoeveel fte wordt besteed aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit, mits dit specifiek is toebedeeld.

De 100.000+ gemeenten zijn buiten beschouwing gelaten omdat gebleken is dat het voor deze gemeenten niet goed is aan te geven wat er onder de 'Afdeling of team OOV' valt. Ook zijn deze gemeenten niet goed vergelijkbaar vanwege de verschillende manieren waarop de ambtelijke organisaties zijn ingericht.

TABEL 2.16: GEMIDDELDE CAPACITEIT VOOR OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID EN AANPAK ONDERMIJNING

	< 25.000 inwoners (N=46)		25.000 – 50.000 inwoners (N=55)		50.000 – 100.000 inwoners (N=31)	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024
Formele formatie afdeling/team OOV in fte	2,3	3,7	4,0	4,3	6,7	10,8
Percentage gemeenten dat formatie volledig ingevuld heeft	83%	78%	92%	87%	69%	71%
Formatie specifiek voor aanpak ondermijning in fte	0,5	1,2	1,0	1,0	1,6	1,9

Voor alle drie categorieën gemeentegrootte geldt dat de gemiddelde formele formatie voor het team OOV is gegroeid in 2024 ten opzichte van het jaar ervoor. Voor de categorie tot 25.000 inwoners is dat gemiddeld bijna anderhalf formatieplaatsen extra, een groei van 60% ten opzichte van de oorspronkelijke gemiddelde capaciteit. Voor de categorie 25.000 tot 50.000 is de stijging beperkter: minder dan een halve formatieplaats (bijna 10%), maar voor de categorie 50.000 – 100.000 is de gemiddelde capaciteit toegenomen met ruim 4 formatieplaatsen (60%)

Het percentage gemeente dat de formatie volledig bezet heeft is in 2024 redelijk gelijk gebleven. Dit geldt voor alle drie de categorieën gemeentegrootte. Wat opvalt is dat de categorie gemeenten met 50.000 – 100.000 inwoners net als in 2023 de meeste moeite heeft om de formatie volledig in te vullen.

Kijkend naar de formatie specifiek voor de aanpak van ondermijning valt een aantal dingen op. In de categorie tot 25.000 inwoners is de formatie gericht op ondermijning toegenomen van 0,5 naar 1,2 formatieplaatsen, terwijl dit aantal voor gemeenten met 25.000 tot 50.000 inwoners gelijk is gebleven op 1,0, maar daarmee nu kleiner is dan de categorie tot 25.000 inwoners. De capaciteit voor alle OOV-taken in de categorie 25.000 – 50.000 is overigens redelijk gelijk gebleven, dus het eveneens gelijk blijven van de capaciteit specifiek voor ondermijning is dan ook niet verwonderlijk. De capaciteit voor ondermijning in de categorie gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners is licht toegenomen van 1,6 naar in 1,9 formatieplaatsen. Dit is opmerkelijk omdat de totale capaciteit voor OOV-taken sterk is toegenomen in deze categorie.

[9] Exclusief Buitengewoon Opsporingsambtenaren.

Wat betreft het aantal formatieplaatsen dat specifiek is toebedeeld voor de aanpak voor ondermijning moet overigens worden opgemerkt dat veel gemeenten aangaven dat zij ondermijningstaken niet specifiek in formatieplaatsen fte's hebben toebedeeld, maar dat de taken onderdeel zijn van een breder OOV-takenpakket. Deze gemeenten en de gemeenten die deze vraag niet hebben beantwoord zijn niet meegerekend in de tabel.

3 Conclusies

3.1 Inleiding

De OOV-monitor 2024 geeft inzicht in de inzet van het instrumentarium op het gebied van openbare orde en veiligheid (OOV) door burgemeesters in Nederland. Het onderzoek baseert zich op 174 gemeenten (51% respons), verdeeld over alle gemeentegrootte-categorieën. De resultaten tonen dat vooral in de grotere gemeenten het instrumentarium intensief wordt ingezet, wat logisch is gezien het feit dat grotere gemeenten in hogere mate te maken hebben met openbare orde problematiek.

3.2 Resultaten

Openbare orde en veiligheid rondom panden
De Wet Damocles blijft een van de meest gebruikte openbare orde-instrumenten. Sluiting van woningen wegens drugs gebeurt in alle gemeentecategorieën, maar vooral in de grote steden. Sluitingen van lokalen en erven komen veel minder voor. Burgemeesters kiezen vaker voor sluiting dan voor een waarschuwing of een last onder dwangsom.

De Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet) is in 2024 substantieel vaker toegepast dan in 2023. Dit komt doordat de wet is uitgebreid met de mogelijkheid panden te sluiten na explosies, beschietingen of wapenvondsten. In de grootste gemeenten ging het soms om tientallen sluitingen. De Wet Victor en de APV-sluitingsbevoegdheden worden nauwelijks gebruikt.

De Wet tijdelijk huisverbod wordt veel toegepast, met name in grotere gemeenten waar het soms tientallen keren per jaar voorkomt. De bestuurlijke boete Huisvestingswet blijft marginaal toegepast, ondanks dat een kwart van de gemeenten hiervoor regels heeft. De Wet aanpak woonoverlast leidt sporadisch tot de oplegging van een gedragsaanwijzing (in 17% van de gemeenten enkele keren).

Openbare orde op straat
Gebiedsverboden worden in alle gemeenten opgelegd, maar vooral in de grootste steden. Opvallend is de spreiding: sommige grote gemeenten gebruiken dit middel helemaal niet, terwijl

andere het meer dan vijftig keer inzetten. De meldplicht wordt in de praktijk niet toegepast vanwege uitvoeringsproblemen; wel loopt sinds 2025 een pilot met een digitale meldplicht.

Veiligheidsrisicogebieden worden weinig aangewezen; toepassing concentreert zich vooral in de regio Rijnmond. Waar ze wel zijn aangewezen, is preventief fouilleren soms intensief gebruikt.

De last onder dwangsom voor straatdealers (de “Veluwse methode”) wordt regelmatig ingezet, zelfs door kleinere gemeenten. Meestal blijven dwangsommen onherroepelijk, wat suggereert dat het middel preventief werkt.

Manifestaties en noodrecht
Het aantal gemelde manifestaties is sterk geconcentreerd in de grootste gemeenten. Het beperken of beëindigen van demonstraties komt zelden voor; burgemeesters grijpen hier slechts in uitzonderlijke gevallen in. Het noodrecht (noodbevelen en -verordeningen) wordt maar heel beperkt ingezet en bestuurlijke ophouding vrijwel niet.

Wet Bibob
De Wet Bibob wordt veelvuldig toegepast in zowel grote als kleine gemeenten. In de grote gemeenten gaat het soms om honderden keren per jaar. Het vragen van advies bij het Landelijk Bureau Bibob en het weigeren of intrekken van vergunningen blijft echter zeldzaam. Het lijkt erop dat de Wet Bibob vooral een preventieve werking heef, met weinig daadwerkelijke weigeringen of intrekkingen.

Capaciteit
De capaciteit voor OOV-taken neemt toe. Gemiddeld is in alle categorieën gemeentegrootte de capaciteit toegenomen (de categorie >100.000 inwoners is buiten beschouwing gelaten). De stijging is procentueel het sterkst in de categorieën <25.000 en 50.000 – 100.000 inwoners.

6. Belangrijkste trends
- Grote gemeenten gebruiken het OOV-instrumentarium veruit het meest.
- De belangrijkste ontwikkeling ten opzichte van 2023 betreft de forse toename van sluitingen op grond van de Wet Victoria, vanwege de uitbreiding naar explosies, beschietingen en wapenvondsten.
- Voor andere instrumenten zijn de verschillen met 2023 relatief klein.
- De capaciteit voor OOV-taken is fors toegenomen.

pro facto