



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Gemeentewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en enkele andere wetten in verband met uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester en de gezaghebber ter handhaving van de openbare orde en om enkele omissies te herstellen

Nader Rapport

23 september 2022

Nr. 4110690

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Gemeentewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en enkele andere wetten in verband met uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester en de gezaghebber ter handhaving van de openbare orde en om enkele omissies te herstellen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 juli 2021, nr. 2021001344, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 september 2021, nr. W16.21.0184/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 7 juli 2021, no.2021001344, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Gemeentewet en enkele andere wetten in verband met uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en om enkele omissies te herstellen, met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel draait voornamelijk om wijziging van artikel 174a van de Gemeentewet. Hierdoor krijgt de burgemeester ruimere mogelijkheden om, indien de openbare orde verstoord wordt, of dreigt verstoord te worden, een woning te sluiten.¹ Volgens de regering is de huidige bevoegdheid van de burgemeester niet toereikend bij (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde door ernstig geweld, bedreiging daarmee, of het aantreffen van een wapen.²

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het wetsvoorstel en de daarin opgenomen uitbreiding van bevoegdheden voor de burgemeester om in te grijpen bij verstoringen van de openbare orde, of ernstige vrees daarvoor.

De Afdeling maakt daarbij enkele opmerkingen. Zij adviseert in de toelichting uitgebreider aandacht te besteden aan de betekenis van artikel van de 10 van de Grondwet. Mede in dat verband adviseert zij ook duidelijker in de wettekst tot uitdrukking te laten komen dat de bevoegdheid tot woningsluiting alleen ingezet kan worden in gevallen van ernstige verstoringen van de openbare orde (of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan).

Daarnaast adviseert de Afdeling om in de toelichting onderscheid te maken tussen de verschillende soorten wapens waarvan de vondst kan leiden tot (een ernstige vrees voor) een openbare ordeverstoring. De soorten wapens waarover het wetsvoorstel spreekt zijn in zwaarte zeer divers. De vraag is of

¹ Waar in dit advies gesproken wordt over een woning, wordt tevens een niet voor publiek toegankelijk lokaal, of een bij woning of lokaal behorend erf bedoeld.

² Memorie van toelichting, onderdeel I, onder 1.



redelijkerwijs aangenomen kan worden dat deze wapens in gelijke mate tot (vrees voor) verstoring van de openbare orde kunnen leiden.

Verder adviseert de Afdeling in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag hoe de praktische bruikbaarheid van de (nieuwe) bevoegdheden voor de burgemeester kan worden vergroot. Tot slot adviseert zij, mede gelet op de thans voorgestelde wijziging van de Gemeentewet, in concrete zin aan te geven hoe en op welke termijn de regering wil komen tot de eerder aangekondigde herordening van het openbare orderecht.

Graag ga ik op deze opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) in het navolgende in.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Op dit moment geeft artikel 174a van de Gemeentewet de burgemeester de mogelijkheid om een woning te sluiten, indien door gedragingen in de woning de openbare orde rond de woning wordt verstoord.³ Ook kan tot sluiting worden overgegaan als er ernstige vrees bestaat voor verstoring van de openbare orde, maar alleen als de woning al eerder werd gesloten en er aanwijzingen zijn voor dreigende herhaling.⁴

Zoals in de toelichting is beschreven, kan de openbare orde in de leefomgeving, en daarmee de veiligheid en het veiligheidsgevoel van de mensen die er wonen, in het gedrang komen als er bijvoorbeeld ernstig (wapen)geweld wordt gepleegd op straat, of er wapens worden aangetroffen in woonwijken. In de afgelopen jaren is echter gebleken dat de bevoegdheden voor de burgemeesters in de Gemeentewet hiertoe ontoereikend zijn. Uit rechtspraak is gebleken dat deze bestaande bevoegdheden vaak onvoldoende specifiek zijn om woningsluiting, een (vergaande) beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, te rechtvaardigen. Dit wetsvoorstel biedt de grondslag om bij (vrees voor) openbare ordeverstoringen tot woningsluiting over te gaan.⁵

De afgelopen jaren is gebleken dat de huidige, algemene bevoegdheid in artikel 174a niet toereikend is. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze bevoegdheid vooral in het leven is geroepen voor drugsge-relateerde verstoringen van de openbare orde. In niet-drugsgerelateerde situaties blijkt deze bevoegdheid moeilijk toepasbaar. Uit de rechtspraak blijkt in verband daarmee dat de openbare ordeverstoring door een gedraging in de woning moet worden veroorzaakt.⁶

Ernstig geweld dat zich in de onmiddellijke nabijheid van de woning afspeelt valt hier niet onder, terwijl de effecten op de openbare orde, ook voor omwonenden, in dat geval aanzienlijk kunnen zijn.⁷ Een beschieting van een woning is niet alleen zeer ingrijpend voor de bewoners, maar ook voor de rest van de buurt. Een dergelijke gebeurtenis heeft grote impact op de leefbaarheid in de wijk, de fysieke veiligheid en het veiligheidsgevoel van omwonenden.

Ook andere bevoegdheden van de burgemeester uit de Gemeentewet zijn in bovenbedoelde situaties ontoereikend gebleken. De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde, of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde.⁸ Deze bevoegdheid, zo blijkt ook uit rechtspraak, is echter te algemeen om als wettelijke grondslag te dienen voor het sluiten van een woning.⁹ Ook de bevoegdheid van de burgemeester om een noodbevel uit te vaardigen is voor woningsluiting in veel gevallen niet passend. Ook hier is sprake van een algemene bevoegdheid, die enkel in uitzonderlijke gevallen kan worden ingezet.¹⁰ Vanuit de systematiek van artikel 10 van de Grondwet (bescherming van het recht op de persoonlijke levenssfeer) is een wettelijke bepaling die toegesneden is op de specifieke situatie, daarom aangewezen.¹¹

³ Artikel 174a, eerste lid.

⁴ Artikel 174a, tweede lid.

⁵ Uit de consultatiereacties, in het bijzonder van gemeenten, blijkt dat hiertoe ook behoefte bestaat. Zie memorie van toelichting, onderdeel I, onder 7.2.

⁶ ABRvS, 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:923, punt 5.3; ABRvS, 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4697, punt 2.4.3; Rb Amsterdam, 19 juni 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4343, punt 3.7.

⁷ Memorie van toelichting, onderdeel 1, punt 2.2.1.

⁸ Artikel 172, derde lid, Gemeentewet.

⁹ Zie t.a.v. de lichte bevelsbevoegdheid o.a. ABRvS, 9 december 2020, ECLI:2020:2912, punt 3.3.

¹⁰ Uit de rechtspraak blijkt dat onder strikte voorwaarden het mogelijk is om een verblijfsontzegging van een gebied waarin ook de woning is gelegen te baseren op artikel 175 Gemeentewet. Het moet hierbij echter wel gaan om een concrete, levensbedreigende situatie en het noodbevel moet worden gebruikt om gevolg te geven aan de positieve verplichting van artikel 2 EVRM. ABRvS, 9 september 2020, ECLI:2020:2839, punt 3.5.

¹¹ Zie punt 2 van dit advies.

Het wetsvoorstel voegt dan ook aan artikel 174a van de Gemeentewet toe de bevoegdheid tot woningsluiting in twee specifieke situaties. Dat betreft allereerst de situatie waarin door ernstig geweld, of bedreiging daarmee, in of in de onmiddellijke nabijheid van de woning, de openbare orde rond de woning wordt verstoord of hiervoor ernstige vrees bestaat.¹² Daarnaast gaat het om het geval waarin in de woning een wapen als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie wordt aangetroffen en de openbare orde rond de woning hierdoor wordt verstoord of hiervoor ernstige vrees bestaat.¹³

De overige wijzigingen die worden voorgesteld zijn een uitvloeisel van de uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid. In het Burgerlijk Wetboek is al een voorziening getroffen om een huurovereenkomst buitengerechtelijk te ontbinden indien het gehuurde door de burgemeester is gesloten op grond van artikel 174a. Door de wijziging van artikel 174a moet ook de terminologie in het Burgerlijk Wetboek worden aangepast. Dan kan ook de huurovereenkomst worden beëindigd als sluiting heeft plaatsgevonden vanwege gedragingen in de onmiddellijke nabijheid van het gehuurde, of vanwege ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde.¹⁴ Overigens dient in dit kader te worden opgemerkt dat de verhuurder pas tot ontruiming kan overgaan na tussenkomst van de burgerlijke rechter.¹⁵

De andere wijziging van het Burgerlijk Wetboek houdt verband met een eerdere wijziging van de Opiumwet.¹⁶ Hierin is bepaald dat een last onder bestuursdwang (wat kan inhouden dat de burgemeester het bevel tot sluiting geeft) ook kan worden opgelegd indien er sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen.¹⁷ Ook voor de Onteigeningswet en de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet geldt dat de terminologie wordt aangepast aan de wijziging van artikel 174a van de Gemeentewet en de eerdere wijziging van de Opiumwet.¹⁸

Zoals de Afdeling terecht onderkent beoogt de regering de burgemeester een toereikende grondslag te geven om, kort gezegd, onder omstandigheden bij (ernstige vrees voor) openbareordeverstoring over te gaan tot woningsluiting. Dit voor gevallen waarin andere, bestaande grondslagen onbruikbaar zijn of niet passend zijn. Hierbij speelt de door de Afdeling bedoelde behoefte van burgemeesters een rol om te beschikken over een passende grondslag ter vervulling van hun wettelijke taak de openbare orde te handhaven. Evenzeer is de grondrechtelijke noodzaak van belang die de Afdeling releveert om een wettelijke bepaling toe te snijden op de specifieke situatie. Dit ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Het is daarom goed te vernemen dat de Afdeling het wetsvoorstel en de daarin opgenomen uitbreiding van bevoegdheden voor de burgemeester onderschrijft.

2. Het recht op privacy

a. Inleiding

Door het sluiten van de woning wordt diep ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder in het huisrecht. Niet alleen betekent woningsluiting dat een bewoner geen gebruik meer kan maken van zijn woning, het kan ook betekenen dat een huurovereenkomst ontbonden wordt en dat betrokkene op een zwarte lijst van de woningbouwverenigingen komt te staan, waardoor het vinden van een nieuwe woning aanzienlijk wordt bemoeilijkt.¹⁹

De Afdeling acht dat in beginsel mogelijk indien voldaan wordt aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. De toelichting besteedt in dat verband terecht aandacht aan de beperkingsmogelijkheden die het EVRM biedt en in hoeverre het wetsvoorstel met het oog daarop blijft binnen de daaraan te stellen grenzen en voorwaarden.²⁰

De Afdeling merkt echter op dat, gelet op het ingrijpende karakter van de voorgestelde bevoegdheid, de wettekst en de toelichting uit grondrechtelijk oogpunt niet toereikend is. Zij maakt met het oog daarop de volgende opmerkingen.

b. Artikel 10 van de Grondwet

De Afdeling merkt allereerst op dat de toelichting met betrekking tot artikel 10 van de Grondwet te summier is. Zij stelt slechts vast dat beperkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke

¹² Artikel I, eerste lid, onder b.

¹³ Artikel I, eerste lid, onder c.

¹⁴ Artikel II, eerste lid.

¹⁵ Memorie van toelichting, onderdeel I, punt 2.3.

¹⁶ Artikel II, tweede lid. Zie ook artikelsgewijze toelichting onder Artikel II.

¹⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, punt 1.

¹⁸ Artikel III en IV van het wetsvoorstel.

¹⁹ Zie in dit verband bijvoorbeeld ABRvS, 26 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2016:2840, punt 4.

²⁰ Artikel 8, tweede lid, EVRM.

levenssfeer zijn toegestaan die bij of krachtens de wet zijn gesteld, en dat het wetsvoorstel voorziet in een dergelijke grondslag. Daarmee komt de fundamentele betekenis daarvan nog niet voldoende tot uitdrukking.

Van belang is dat een vergaande grondrechtsbeperking zoals thans aan de orde, alleen aanvaardbaar is, zoals artikel 10, eerste lid, van de Grondwet voorschrijft, als zij democratisch gelegitimeerd is. De formele wetgever moet een expliciete afweging maken of die beperking aanvaardbaar is en tot hoever zij mag gaan. In dat licht zijn de bestaande bevoegdheden van de burgemeester uit de Gemeentewet, zoals beschreven onder punt 1, ontoereikend gebleken: zij zijn onvoldoende specifiek.²¹ Uit grondwettelijk oogpunt is essentieel dat het wetsvoorstel thans wel in die specifieke wettelijke grondslag voorziet. De voorgestelde wijziging van artikel 174a van de Gemeentewet biedt voor specifieke gevallen de bevoegdheid tot woningsluiting.

De Afdeling adviseert de toelichting in bovenbedoelde zin aan te vullen.

Ik onderschrijf het advies van de Afdeling. Paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting is aangevuld op de door haar bedoelde wijze teneinde recht te doen aan de rol van artikel 10 van de Grondwet (hierna ook: Gw) en, tegen de achtergrond daarvan, aan de noodzakelijkheid van het wetsvoorstel. Om die reden wordt daar gewezen op rechtspraak van de Hoge Raad over dat artikel, alsmede op het belang om op hoofdlijnen op het niveau van de wet een belangenafweging plaats te laten vinden in het licht van de eerbiediging van dit grondrecht. Waar elders in de memorie van toelichting, bij de bestaande bevoegdheid van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet (hierna ook: Gemw) (paragraaf 2.2.2), werd geschreven dat in het licht van de Grondwet een specifieke grondslag in de wet 'gewenst' is, wordt nu de noodzaak van die grondslag benoemd. Om dit te benadrukken is dit in aanvulling op het advies van de Afdeling ook verwoord in de considerans, voorafgaand aan de andere overwegingen.

c. Specificering wettekst

Gelet op het ingrijpende karakter merkt de Afdeling op dat het sluiten van een woning alleen aan de orde kan zijn in zeer bijzondere omstandigheden. In concreto betekent dit dat het sluiten van een woning alleen aan de orde kan zijn in gevallen waarin de openbare orde in ernstige mate wordt verstoord (of er ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een zodanige verstoring). In de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie over het huidige artikel 174a²² en ook nu, in de toelichting bij het wetsvoorstel, wordt dit bevestigd.²³

Uit de voorbeelden die in de toelichting worden genoemd, blijkt dat de regering ook ten aanzien van de nieuwe onderdelen in het wetsvoorstel sluiting alleen in gevallen van ernstige openbare ordeverstoringen mogelijk wil maken. Artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet vereisen ook een zodanige begrenzing. De wettelijke bevoegdheid dient op grond van deze bepalingen expliciet te worden beperkt en gespecificeerd tot situaties waarin de openbare orde ernstig wordt verstoord.

De Afdeling merkt op dat de wettekst nog niet met het voorgaande in overeenstemming is. In het voorgestelde eerste lid wordt slechts in algemene zin gesproken van een verstoring van de openbare orde. Zij adviseert de regering ook in de wettekst, in alle onderdelen van het voorgestelde artikel 174a, eerste lid, tot uitdrukking te laten komen dat de voorgestelde sluitingsbevoegdheid alleen kan worden toegepast in gevallen waarin de openbare orde ernstig is verstoord.²⁴

Zij adviseert in dit verband de tekst van het voorgestelde artikel 174a aan te passen.

Ik onderschrijf het standpunt van de Afdeling dat het sluiten van een woning een ingrijpend karakter heeft. Dit geldt overigens evenzeer voor eventuele daaropvolgende civiel- en bestuursrechtelijke stappen. In de toelichting wordt dit ook verwoord, onder meer in paragrafen 2.3, 3.1 en 4.3 van de memorie van toelichting. De Afdeling noemt in dit verband wetsgeschiedenis van het huidige artikel 174a Gemw en rechtspraak en onderzoek daarover. Zoals in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting en in de toelichtingen op artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onder a) en artikel I, tweede lid (artikel 174a, tweede lid) naar voren is gebracht, beoogt dit wetsvoorstel het toepassingsbe-

²¹ Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen. Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 742, punt 4c.

²² Kamerstukken II 1995/96, 24 699, nr. 2; Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 5; Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 6; Kamerstukken I 1996/97, 24 699, 103c. Zie bijvoorbeeld ABRvS, 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:923, overweging 5.2.

²³ Zie punt 2.1 van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, eerste lid.

²⁴ Zie in dit verband ook M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg, J.L.W. Broeksteeg, R. Nehmelman, I.U. Tappeiner, H.R.B.M. Kummeling, *Orde in de openbare orde*, p. 140–141. Bijlage bij brief aan Eerste Kamer inzake het rapport 'Orde in de openbare orde' van 2 februari 2017 (2017D03428).

reik van artikel 174a Gemw te vergroten door aan de bestaande sluitingsgrond twee sluitingsgronden toe te voegen. Met het voorstel wordt niet beoogd iets te veranderen aan de bestaande sluitingsgrond, die een eigen ontstaansgeschiedenis en context kent. In het voorstel blijft die oorspronkelijke bevoegdheid inhoudelijk onaangeroerd. Zij wordt in het eerste lid slechts voor de leesbaarheid geletterd tot onderdeel a. Waar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Bureau Regioburgemeesters en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (hierna: NGB) in hun consultatiereactie niet alleen zorgen benoemen over de bewijslast naar aanleiding van de a-grond, maar ook opperen deze uit te breiden, volgt de regering die suggestie niet (paragraaf 7.2.2 van de memorie van toelichting). Dit omdat het wetsvoorstel als achtergrond heeft knelpunten op te lossen in de huidige aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit door te voorzien in een sluitingsbevoegdheid voor burgemeesters in verband met onder meer beschietingen en wapens. De a-grond betreft, blijkens wetsgeschiedenis en rechtspraak, veeleer ernstige overlast dan de hier aan de orde zijnde openbareordeproblematiek. De Afdeling memoreert die context in paragraaf 1 van haar advies ook. Om diezelfde reden zou het de reikwijdte van dit wetsvoorstel te buiten gaan gevolg te geven aan het advies van de Afdeling voor zover dit ertoe strekt de bestaande sluitingsgrond, de a-grond, thans in de tekst van de wet te beperken tot ernstige verstoringen van de openbare orde. Daarbij komt het volgende.

Het woord 'ernstig' is bij de totstandbrenging van het huidige artikel 174a, eerste lid, Gemw (de a-grond) bij nota van wijziging geschrapt. De Staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken lichtten dit als volgt toe: 'De leden van de fracties van PvdA, VVD, RPF en GPV vroegen naar de redenen waarom in het voorgestelde artikel 174a de toevoeging 'ernstige' voor 'verstoring van de openbare orde' is opgenomen. Deze toevoeging is opgenomen om tot uitdrukking te brengen dat de verstoring van de openbare orde een zekere ernst moet hebben om tot sluiting over te kunnen gaan. Bij nader inzien zijn wij echter van mening dat opnemings van deze toevoeging niet echt nodig is. Uit het proportionaliteitsvereiste, zoals dat in de jurisprudentie met betrekking tot het EVRM is ontwikkeld, vloeit reeds in voldoende mate voort dat de drugsoverlast een zodanig karakter moet hebben dat een sluiting te rechtvaardigen is.'²⁵ De Tweede Kamer verwierp een amendement (van het lid De Graaf) om weer te spreken van 'ernstige verstoring', omdat die redenering de indiener niet overtuigde.²⁶

Uit de rechtspraak over de a-grond blijkt mij sinds de inwerkingtreding van die bepaling in 1997 niet van misverstand dat sluiting alleen aan de orde kan zijn bij een ernstige verstoring van de openbare orde, zulks gegeven het destijds door de wetgever gereleveerde grondrechtelijke proportionaliteitsvereiste. Om dezelfde reden als waarom de wetgever 'ernstige' verstoring van de openbare orde destijds niet opnam in de a-grond en mede gelet op de goede wijze waarop dit in de rechtspraak haar beslag kreeg, zie ik nu onvoldoende reden het wetsvoorstel op dit punt te wijzigen voor de nieuw voorgestelde sluitingsgronden (de b- en de c-grond). Uit hetgeen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is gesteld over érnstig geweld (of bedreiging daarmee) en – naar aanleiding van paragraaf 3 van het advies van de Afdeling – over wapens die plegen te worden gebruikt bij georganiseerde en ondermijnende criminaliteit of waardoor mensen in de buurt zich erg onveilig en angstig voelen, uit de waarborgen waarmee het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer uit artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM is omkleed en uit de werking van het evenredigheidsbeginsel vloeit reeds in voldoende mate voort dat het geweld of de vondst van het wapen een zodanig karakter moet hebben dat sluiting te rechtvaardigen is. Ook zonder toevoeging van het woord 'ernstige' zijn burgemeesters binnen wettelijke, grondwettelijke en internationaalrechtelijke kaders gehouden de proportionaliteits-toets aan te leggen als zij woningsluiting ter handhaving van de openbare orde overwegen. De recente rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel – rechtspraak die op diverse plaatsen in de toelichting is verwerkt, waarover hieronder meer – laat daarover ook geen misverstand bestaan.²⁷

3. Onderscheid tussen diverse soorten wapens

Het wetsvoorstel voorziet in een bevoegdheid voor de burgemeester tot woningsluiting over te gaan indien in de woning een wapen wordt aangetroffen en hierdoor de openbare orde rond de woning wordt verstoord, of daartoe ernstige vrees bestaat.²⁸ Het moet gaan om een wapen als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie. De aldaar genoemde soorten wapens zijn zeer divers, variërend van bijvoorbeeld stiletto's en katapulten tot volautomatische wapens.

De Afdeling onderschrijft het uitgangspunt dat het aantreffen van wapens in woningen zou kunnen

²⁵ Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 5, p. 8, waarnaar wordt verwezen in Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 6, p. 2.

²⁶ Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 9 en Handelingen II 1996/97, nr. 32, p. 2639. Voor het debat ter zake, zie Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 13, p. 4, 11, 20, 23–25 en 27.

²⁷ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

²⁸ Artikel I, eerste lid, onderdeel c.

leiden tot (ernstige vrees voor) openbare ordeverstoringen. In een dergelijke situatie kan woningsluiting aan de orde zijn. Mede gezien hetgeen de Afdeling in punt 2 heeft weergegeven, is echter de vraag in hoeverre dit geldt voor alle soorten wapens uit artikel 2 van de Wet wapens en munitie. Het wetsvoorstel maakt op dit punt geen onderscheid.

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting onvoldoende blijkt in hoeverre de vondst van ieder wapen in de zin van de Wet wapens en munitie redelijkerwijs een openbare ordeverstoring, of vrees daarvoor, kan opleveren. Daarvoor acht zij niet voldoende, zoals de toelichting stelt, dat de feiten en omstandigheden in een concreet geval bepalen of bij de vondst van een wapen woningsluiting geoorloofd is. Van belang is, mede met het oog op artikel 8 EVRM en artikel 10 van de Grondwet, dat – ten minste in de toelichting – een zo duidelijk mogelijke afbakening van de sluitingsbevoegdheid plaatsvindt. In de voorgestelde bepaling wordt verwezen naar alle soorten wapens en ook in de toelichting wordt niet geconcretiseerd welke categorieën of typen wapens met name (ernstige vrees voor) ernstige verstoring van de openbare orde met zich brengen. Daarmee wordt niet voldoende houvast gegeven.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting zo concreet mogelijk aan te geven welk type wapens bij vondst in een woning zouden kunnen leiden tot (ernstige vrees voor) openbare ordeverstoringen. Daarbij kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van eerdere ervaringen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven. Haar verwijzing naar punt 2 van het advies – het recht op privacy – in verband met de voorgestelde c-grond heeft geleid tot nadere toelichting in paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting. Daar is onder meer tot uiting gebracht dat niet elk wapen onder alle omstandigheden voldoende gewicht in de schaal legt om tot sluiting over te gaan. De verwerking van de consultatiereactie van de gezagsdriehoeken van de gemeenten Rotterdam en Amsterdam en van de gemeenten Leeuwarden, Nijmegen en Steenbergen (paragraaf 7.2.3 van de memorie van toelichting) en de toelichting op artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onder c) zijn aangevuld met de vermelding dat gelet op eerdere ervaringen (zie paragrafen 1 en 2.1 van de memorie van toelichting) met name de vondst in een woning van een explosief of een vuurwapen kan leiden tot (ernstige vrees voor) openbareordeverstoring. Dit geldt ook voor (ernstige vrees voor) openbareordeverstoring door vuurwerk, voor zover dit tenminste een wapen is als bedoeld in artikel 2 Wwm (Europees Nederland) of artikel 1, tweede lid, van de Wapenwet BES (Caribisch Nederland).

4. Sluitingsbevoegdheden en het openbare orderecht

Met dit wetsvoorstel worden de bevoegdheden van de burgemeester verruimd om openbare ordeverstoringen te beheersen of te voorkomen. Zoals in het voorgaande reeds opgemerkt blijkt uit de praktijk en uit de rechtspraak dat de huidige bevoegdheden niet afdoende zijn en er een noodzaak bestaat de bevoegdheden tot woningsluiting te verruimen, zoals gebeurt in dit wetsvoorstel.

Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde gedurende de afgelopen decennia geleidelijk door opeenvolgende aanpassingen zijn verruimd.²⁹ Ook het begrip ‘openbare orde’ is veelomvattender geworden. Hiermee krijgt de burgemeester steeds meer instrumenten, ook instrumenten die grondrechten van betrokken burgers ingrijpend kunnen beperken. Bovendien verandert geleidelijk ook zijn bestuurlijke en staatsrechtelijke rol.

Verder merkt de Afdeling op dat ook de (juridische) complexiteit wat betreft toepasbaarheid en inzichtelijkheid van het openbare orderecht voor gemeenten is toegenomen.³⁰ Met het oog hierop vraagt de Afdeling hoe voor de burgemeesters voldoende inzichtelijk kan worden gemaakt in welke gevallen en op welke wijze zij de bevoegdheden die dit wetsvoorstel introduceert kunnen inzetten, in relatie tot de reeds bestaande bevoegdheden. Zij denkt hierbij aan ondersteuning vanuit de Rijksoverheid, maar ook vanuit de VNG, en het delen van ‘best practices’. De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de wijze waarop gemeenten zullen worden bijgestaan bij het toepassen van deze nieuwe bevoegdheden.

Daarnaast wordt de vraag naar de ontwikkeling van het bredere openbare orderecht op de langere

²⁹ Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van de raad van State over de rol van gemeenten in de aanpak van ondermijning, punt 3.3. Kamerstukken II 2018/19, 29 911, nr. 223.

³⁰ Zie ook M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg, J.L.W. Broeksteeg, R. Nehmelman, I.U. Tappeiner, H.R.B.M. Kummeling, *Orde in de openbare orde*, p. 298. Bijlage bij brief aan Eerste Kamer inzake het rapport ‘Orde in de openbare orde’ van 2 februari 2017 (2017D03428).



termijn steeds prangender. Eerder heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met het oog daarop aangegeven dat het van belang is oog te houden voor het totale pakket van taken en bevoegdheden van de burgemeester. De minister heeft toen uitgesproken meer richting aan de discussie te willen geven als het gaat om de vraag in hoeverre het toekennen van nieuwe bevoegdheden aan de burgemeester noodzakelijk en passend is.³¹

Zonder af te willen doen aan de wenselijkheid van het voorliggende wetsvoorstel, merkt de Afdeling op dat met opnieuw een uitbreiding, het des te urgenter is het openbare orderecht als geheel opnieuw te bekijken. Zij adviseert dan ook in de toelichting in te gaan op de plaats van het wetsvoorstel in de context van het openbare orderecht in bredere zin en daarbij ook concreet in te gaan op de vraag hoe en op welke termijn de minister wil komen tot een herordering van het openbare orderecht.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan voorgaande punten aandacht te besteden.

Ik onderschrijf de constatering van de Afdeling dat met dit wetsvoorstel de bevoegdheden van de burgemeester worden verruimd om openbareordeverstoringen te beheersen of te voorkomen, alsmede haar standpunt dat uit de praktijk en de rechtspraak blijkt dat de huidige bevoegdheden voor de hier aan de orde zijnde gevallen niet afdoende zijn en er een noodzaak bestaat de bevoegdheden tot woningsluiting te verruimen, zoals gebeurt in dit wetsvoorstel. Het is belangrijk, zoals de Afdeling opmerkt, dat voor burgemeesters voldoende inzichtelijk kan worden gemaakt in welke gevallen en op welke wijze zij de bevoegdheden kunnen inzetten die dit wetsvoorstel introduceert, in relatie tot de reeds bestaande bevoegdheden. In navolging van het advies van de Afdeling wordt in paragrafen 3.1 en 6.2 van de memorie van toelichting daarom nader ingegaan op de wijze waarop burgemeesters en gezaghebbers zullen worden bijgestaan bij het toepassen van deze nieuwe bevoegdheden. Hierbij wordt aangegeven dat het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid deze ondersteuning gaat bieden en wordt niet-limitatief beschreven wat zij behelst.

Zonder af te willen doen aan de wenselijkheid van het voorliggende wetsvoorstel maakt de Afdeling verder opmerkingen over het openbare orderecht en de positie van de burgemeester. In de memorie van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de plaats van het wetsvoorstel in de context van het openbare orderecht. In paragraaf 2.2 daarvan komt de verhouding tot de klassieke openbareordeartikelen 172, derde lid, 174a en 175 Gemw aan de orde, waarbij de regering ook nadrukkelijk wenst aan te sluiten. Ik wijs daarnaast op paragrafen 2.1 en 2.4 van de memorie van toelichting, waarin het openbareordekarakter van de voorgestelde bevoegdheid wordt benadrukt, mede binnen de klassieke openbareordetaak van de burgemeester, bedoeld in artikel 172, eerste lid, Gemw, en afgezet tegen de strafrechtelijke situatie waarin de burgemeester geen rol toekomt (zie ook paragraaf 7.2.1 van de memorie van toelichting, waar het NGB terecht aandacht vroeg voor het openbareordeaspect). Daarnaast wordt in paragraaf 3 van de memorie van toelichting de relatie geduid tot andere bevoegdheden en wordt benoemd dat en waarom de burgemeester geen handhaver wordt – op een wijze die vergelijkbaar zou zijn met zijn rol onder de Opiumwet – van de Wet wapens en munitie (paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting).

Mijn ambtsvoorgangers hebben al eerder laten weten dat het kabinet niet inzet op een herstructurering van openbareordebevoegdheden.³² Laatstelijk was dit in navolging van de opstellers van het WODC-onderzoek 'Orde in de openbare orde'. Deze onderzoekers betwijfelen de meerwaarde van zo'n herstructurering en zien duidelijke nadelen bij alle door hen besproken varianten. Ik zie geen reden nu anders te denken over een herstructurering en die komt er dus niet.

Ten slotte stond vermeld in paragrafen 7.3 en 7.4 van de aan de Afdeling voorgelegde conceptmemorie van toelichting – onder verwijzing naar de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 februari 2021 waarmee het onderzoeksrapport 'Teveel van het goede?' aan de Tweede Kamer werd aangeboden – dat het kabinet in 2021 de Agenda burgemeester verder uitwerkt. Deze agenda richtte zich op het bestendigen van de rol en positie van de burgemeester, met oog voor de ontwikkeling van het openbaar bestuur als geheel. Die passages zijn geactualiseerd. In vervolg op de ontslag aanvraag van het vorige kabinet heeft de Tweede Kamer die brief namelijk controversieel verklaard.³³ In het coalitieakkoord voor de huidige kabinetsperiode staat dat bezinning plaatsvindt op de positie van het lokale bestuur en de positie van de burgemeester daarbinnen om het toekomstbestendig te maken.³⁴ De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft hieraan onder meer invulling door, mede op basis van de uitkomsten van die agenda en dat onder-

³¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 108.

³² Kamerstukken I 2013/14, 33 112, E, para. 2; Kamerstukken I 2016/17, 33 112, H.

³³ Besluitenlijst van de procedurevergadering van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van 15 april 2021, onder 30.

³⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77, p. 2.

zoeksrapport³⁵ een afwegingskader voor nieuwe burgemeestersbevoegdheden te ontwikkelen.³⁶ Het is belangrijk om zorgvuldig te toetsen of nieuwe bevoegdheden passen bij de rol en positie van de burgemeester, om de balans tussen de verschillende rollen van de burgemeester te behouden. Dit afwegingskader wordt in samenwerking met de Minister van Justitie en Veiligheid, gelet op haar verantwoordelijkheid voor de openbareorde- en veiligheidsportefeuille van de burgemeester, en het NGB en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uitgewerkt. Eind 2022 wordt de Tweede Kamer over de vorm, inhoud en toepassingsmogelijkheden van dit afwegingskader geïnformeerd.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling adviseerde om in artikel III van het wetsvoorstel artikel 77, eerste lid, onder 7°, van de onteigeningswet 'duurzaam herstel van de openbare orde' te vervangen door 'duurzaam herstel van of voorkomen van verstoring van de openbare orde'. Hieraan is, met een enkele taalkundige aanpassing, gevolg gegeven. De door de Afdeling geadviseerde wijziging is telkens ook doorgevoerd in artikel IV, onder a en c, dat samenloopbepalingen bevat in verband met de herziening van de onteigeningswetgeving. In dit artikel zijn ten gevolge van de wijziging in artikel III tevens enkele vernummeringen doorgevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

De beoordeling en verwerking van het advies van de Afdeling heeft aanzienlijk langer dan voorzien op zich laten wachten. Daarom is van de gelegenheid gebruikgemaakt om de memorie van toelichting op enkele punten te actualiseren. In paragraaf 1 van de memorie van toelichting is het nieuwe coalitie-akkoord gereleveerd waar het de verstevigde aanpak betreft van de aanpak van ondermijning, onder meer door aanpassing van wetgeving. In paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting is een voorbeeld verwerkt waarin het aantreffen van explosieven leidde tot openbareordeverstoring en in paragraaf 2.2.3 van de memorie van toelichting een voorbeeld waarin de burgemeester een noodbevel gebruikte om een beschoten woning te sluiten. Recente rechtspraak van onder meer de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State³⁷ over de bruikbaarheid van een noodbevel in geval van een beschoten woning en van het belang van bestuurlijke rapportages is verwerkt in de memorie van toelichting (paragraaf 2.2.3 en de toelichting op artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onder b)). Ten slotte is op diverse plaatsen in de memorie van toelichting aandacht besteed aan de recente rechtspraak van die Afdeling over de evenredigheidsstoetsing door de bestuursrechter (paragrafen 2.3, 5, 7.2.1, 7.2.2 en 7.3.1).³⁸

De gelegenheid is eveneens gebruikt een inhoudelijke aanpassing door te voeren met een nieuw artikel II: de wijziging die wordt voorgesteld voor de burgemeestersbevoegdheid van artikel 174a Gemw in Europees Nederland, wordt na raadpleging van de gezaghebbers ook voorgesteld voor het gelijkkluidende artikel 177 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het opschrift van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn daarop aangepast. Niet alleen ter zake die wijziging (in paragrafen 2.1 en 7.2.4 en in de artikelsgewijze toelichting), maar ook steeds waar de positie van de burgemeester of de Gemeentewet wordt genoemd en nu dus ook die van de gezaghebber en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De vervolgstappen die na een artikel 174a Gemw-sluiting en een sluiting op grond van artikel 13b van de Opiumwet thans in Europees Nederland al mogelijk zijn (op grond van de Wet Victor en de Woningwet) bestaan in Caribisch Nederland niet. De daarop betrekking hebbende wijzigingen voor Europees Nederland worden dan ook niet voorgesteld voor Caribisch Nederland.

Wat betreft de inwerkingtreding, indien het voorstel kracht van wet verkrijgt, is er bij nader inzien voor gekozen om met een beroep op Aanwijzing voor de regelgeving 4.17, vijfde lid, aanhef en onder a, mogelijk niet aan te sluiten bij het beleid van het kabinet inzake vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn van regelgeving. Dit om de huidige situatie voor zowel burgemeesters en gezaghebbers als belanghebbenden zo kort mogelijk te laten duren. Burgemeesters en gezaghebbers zijn nu immers – indien al mogelijk – aangewezen op noodrecht om de openbare orde te handhaven, omdat gewoon recht onvoldoende soelaas biedt. Belanghebbenden worden, in dat geval, met een minder rechtszekere regeling dan in het voorstel is vervat, aangetast in hun grondrechten, terwijl –

³⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35 570-VII, nr. 89.

³⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35 925-VII, nr. 164.

³⁷ ABRvS 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2838.

³⁸ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.



zoals de Afdeling ook heeft opgemerkt – voor sluiting van woningen een specifieke wettelijke grondslag essentieel is. Gelet op deze doelgroepen kan afwijking van de vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn, afhankelijk van het moment waarop het voorstel kracht van wet verkrijgt, dan ook aanmerkelijke private en publieke nadelen voorkomen. Dit is verwoord in de toelichting op artikel VI.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruikgemaakt enkele redactionele wijzigingen aan te brengen in de memorie van toelichting en in het wetsvoorstel (verwoording van duurzame voorkoming van verstoring van de openbare orde in artikel IV, onder 1; specificatie tot op zinsniveau in artikel I, onder 3 en 4, respectievelijk tot op subonderdeelniveau waar het artikel 10a van de Opiumwet betreft in de artikelen III, onder 2, IV, onder 2, en V, onderdeel b en d; aanscherping van de samenloopbepaling in artikel V, omdat de artikelen 11.8 en 11.9 van de Omgevingswet technisch gezien op verschillende momenten in werking zouden kunnen treden).

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius.*



Advies Raad van State

No. W16.21.0184/II

's-Gravenhage, 15 september 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 7 juli 2021, no.2021001344, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Gemeentewet en enkele andere wetten in verband met uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en om enkele omissies te herstellen, met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel draait voornamelijk om wijziging van artikel 174a van de Gemeentewet. Hierdoor krijgt de burgemeester ruimere mogelijkheden om, indien de openbare orde verstoord wordt, of dreigt verstoord te worden, een woning te sluiten.¹ Volgens de regering is de huidige bevoegdheid van de burgemeester niet toereikend bij (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde door ernstig geweld, bedreiging daarmee, of het aantreffen van een wapen.²

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het wetsvoorstel en de daarin opgenomen uitbreiding van bevoegdheden voor de burgemeester om in te grijpen bij verstoringen van de openbare orde, of ernstige vrees daarvoor.

De Afdeling maakt daarbij enkele opmerkingen. Zij adviseert in de toelichting uitgebreider aandacht te besteden aan de betekenis van artikel van de 10 van de Grondwet. Mede in dat verband adviseert zij ook duidelijker in de wettekst tot uitdrukking te laten komen dat de bevoegdheid tot woningsluiting alleen ingezet kan worden in gevallen van ernstige verstoringen van de openbare orde (of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan).

Daarnaast adviseert de Afdeling om in de toelichting onderscheid te maken tussen de verschillende soorten wapens waarvan de vondst kan leiden tot (een ernstige vrees voor) een openbare ordeverstoring. De soorten wapens waarover het wetsvoorstel spreekt zijn in zwaarte zeer divers. De vraag is of redelijkerwijs aangenomen kan worden dat deze wapens in gelijke mate tot (vrees voor) verstoring van de openbare orde kunnen leiden.

Verder adviseert de Afdeling in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag hoe de praktische bruikbaarheid van de (nieuwe) bevoegdheden voor de burgemeester kan worden vergroot. Tot slot adviseert zij, mede gelet op de thans voorgestelde wijziging van de Gemeentewet, in concrete zin aan te geven hoe en op welke termijn de regering wil komen tot de eerder aangekondigde herordening van het openbare orderecht.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Op dit moment geeft artikel 174a van de Gemeentewet de burgemeester de mogelijkheid om een woning te sluiten, indien door gedragingen in de woning de openbare orde rond de woning wordt verstoord.³ Ook kan tot sluiting worden overgegaan als er ernstige vrees bestaat voor verstoring van de openbare orde, maar alleen als de woning al eerder werd gesloten en er aanwijzingen zijn voor dreigende herhaling.⁴

Zoals in de toelichting is beschreven, kan de openbare orde in de leefomgeving, en daarmee de veiligheid en het veiligheidsgevoel van de mensen die er wonen, in het gedrang komen als er bijvoorbeeld ernstig (wapen)geweld wordt gepleegd op straat, of er wapens worden aangetroffen in woonwijken. In de afgelopen jaren is echter gebleken dat de bevoegdheden voor de burgemeesters in de Gemeentewet hiertoe ontoereikend zijn. Uit rechtspraak is gebleken dat deze bestaande bevoegdheden vaak onvoldoende specifiek zijn om woningsluiting, een (vergaande) beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, te rechtvaardigen. Dit wetsvoorstel biedt de grondslag om bij (vrees voor) openbare ordeverstoringen tot woningsluiting over te gaan.⁵

¹ Waar in dit advies gesproken wordt over een woning, wordt tevens een niet voor publiek toegankelijk lokaal, of een bij woning of lokaal behorend erf bedoeld.

² Memorie van toelichting, onderdeel I, onder 1.

³ Artikel 174a, eerste lid.

⁴ Artikel 174a, tweede lid.

⁵ Uit de consultatiereacties, in het bijzonder van gemeenten, blijkt dat hiertoe ook behoefte bestaat. Zie memorie van toelichting, onderdeel I, onder 7.2.

De afgelopen jaren is gebleken dat de huidige, algemene bevoegdheid in artikel 174a niet toereikend is. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze bevoegdheid vooral in het leven is geroepen voor drugsge-relateerde verstoringen van de openbare orde. In niet-drugsgerelateerde situaties blijkt deze bevoegdheid moeilijk toepasbaar. Uit de rechtspraak blijkt in verband daarmee dat de openbare ordeverstoring door een gedraging in de woning moet worden veroorzaakt.⁶

Ernstig geweld dat zich in de onmiddellijke nabijheid van de woning afspeelt valt hier niet onder, terwijl de effecten op de openbare orde, ook voor omwonenden, in dat geval aanzienlijk kunnen zijn.⁷ Een beschieting van een woning is niet alleen zeer ingrijpend voor de bewoners, maar ook voor de rest van de buurt. Een dergelijke gebeurtenis heeft grote impact op de leefbaarheid in de wijk, de fysieke veiligheid en het veiligheidsgevoel van omwonenden.

Ook andere bevoegdheden van de burgemeester uit de Gemeentewet zijn in bovenbedoelde situaties ontoereikend gebleken. De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde, of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde.⁸ Deze bevoegdheid, zo blijkt ook uit rechtspraak, is echter te algemeen om als wettelijke grondslag te dienen voor het sluiten van een woning.⁹ Ook de bevoegdheid van de burgemeester om een noodbevel uit te vaardigen is voor woningsluiting in veel gevallen niet passend. Ook hier is sprake van een algemene bevoegdheid, die enkel in uitzonderlijke gevallen kan worden ingezet.¹⁰ Vanuit de systematiek van artikel 10 van de Grondwet (bescherming van het recht op de persoonlijke levenssfeer) is een wettelijke bepaling die toegesneden is op de specifieke situatie, daarom aangewezen.¹¹

Het wetsvoorstel voegt dan ook aan artikel 174a van de Gemeentewet toe de bevoegdheid tot woningsluiting in twee specifieke situaties. Dat betreft allereerst de situatie waarin door ernstig geweld, of bedreiging daarmee, in of in de onmiddellijke nabijheid van de woning, de openbare orde rond de woning wordt verstoord of hiervoor ernstige vrees bestaat.¹² Daarnaast gaat het om het geval waarin in de woning een wapen als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie wordt aangetroffen en de openbare orde rond de woning hierdoor wordt verstoord of hiervoor ernstige vrees bestaat.¹³

De overige wijzigingen die worden voorgesteld zijn een uitvloeisel van de uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid. In het Burgerlijk Wetboek is al een voorziening getroffen om een huurovereenkomst buitengerechtelijk te ontbinden indien het gehuurde door de burgemeester is gesloten op grond van artikel 174a. Door de wijziging van artikel 174a moet ook de terminologie in het Burgerlijk Wetboek worden aangepast. Dan kan ook de huurovereenkomst worden beëindigd als sluiting heeft plaatsgevonden vanwege gedragingen in de onmiddellijke nabijheid van het gehuurde, of vanwege ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde.¹⁴ Overigens dient in dit kader te worden opgemerkt dat de verhuurder pas tot ontruiming kan overgaan na tussenkomst van de burgerlijke rechter.¹⁵

De andere wijziging van het Burgerlijk Wetboek houdt verband met een eerdere wijziging van de Opiumwet.¹⁶ Hierin is bepaald dat een last onder bestuursdwang (wat kan inhouden dat de burgemeester het bevel tot sluiting geeft) ook kan worden opgelegd indien er sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen.¹⁷ Ook voor de Onteigeningswet en de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet geldt dat de terminologie wordt aangepast aan de wijziging van artikel 174a van de Gemeentewet en de eerdere wijziging van de Opiumwet.¹⁸

⁶ ABRvS, 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:923, punt 5.3; ABRvS, 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4697, punt 2.4.3; Rb Amsterdam, 19 juni 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4343, punt 3.7.

⁷ Memorie van toelichting, onderdeel 1, punt 2.2.1.

⁸ Artikel 172, derde lid, Gemeentewet.

⁹ Zie t.a.v. de lichte bevelsbevoegdheid o.a. ABRvS, 9 december 2020, ECLI:2020:2912, punt 3.3.

¹⁰ Uit de rechtspraak blijkt dat onder strikte voorwaarden het mogelijk is om een verblijfsontzegging van een gebied waarin ook de woning is gelegen te baseren op artikel 175 Gemeentewet. Het moet hierbij echter wel gaan om een concrete, levensbedreigende situatie en het noodbevel moet worden gebruikt om gevolg te geven aan de positieve verplichting van artikel 2 EVRM. ABRvS, 9 september 2020, ECLI:2020:2839, punt 3.5.

¹¹ Zie punt 2 van dit advies.

¹² Artikel I, eerste lid, onder b.

¹³ Artikel I, eerste lid, onder c.

¹⁴ Artikel II, eerste lid.

¹⁵ Memorie van toelichting, onderdeel I, punt 2.3.

¹⁶ Artikel II, tweede lid. Zie ook artikelsgewijze toelichting onder Artikel II.

¹⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, punt 1.

¹⁸ Artikel III en IV van het wetsvoorstel.

2. Het recht op privacy

a. Inleiding

Door het sluiten van de woning wordt diep ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder in het huisrecht. Niet alleen betekent woningsluiting dat een bewoner geen gebruik meer kan maken van zijn woning, het kan ook betekenen dat een huurovereenkomst ontbonden wordt en dat betrokkene op een zwarte lijst van de woningbouwverenigingen komt te staan, waardoor het vinden van een nieuwe woning aanzienlijk wordt bemoeilijkt.¹⁹

De Afdeling acht dat in beginsel mogelijk indien voldaan wordt aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. De toelichting besteedt in dat verband terecht aandacht aan de beperkingsmogelijkheden die het EVRM biedt en in hoeverre het wetsvoorstel met het oog daarop blijft binnen de daaraan te stellen grenzen en voorwaarden.²⁰

De Afdeling merkt echter op dat, gelet op het ingrijpende karakter van de voorgestelde bevoegdheid, de wettekst en de toelichting uit grondrechtelijk oogpunt niet toereikend is. Zij maakt met het oog daarop de volgende opmerkingen.

b. Artikel 10 van de Grondwet

De Afdeling merkt allereerst op dat de toelichting met betrekking tot artikel 10 van de Grondwet te summier is. Zij stelt slechts vast dat beperkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zijn toegestaan die bij of krachtens de wet zijn gesteld, en dat het wetsvoorstel voorziet in een dergelijke grondslag. Daarmee komt de fundamentele betekenis daarvan nog niet voldoende tot uitdrukking.

Van belang is dat een vergaande grondrechtsbeperking zoals thans aan de orde, alleen aanvaardbaar is, zoals artikel 10, eerste lid, van de Grondwet voorschrijft, als zij democratisch gelegitimeerd is. De formele wetgever moet een expliciete afweging maken of die beperking aanvaardbaar is en tot hoever zij mag gaan. In dat licht zijn de bestaande bevoegdheden van de burgemeester uit de Gemeentewet, zoals beschreven onder punt 1, ontoereikend gebleken: zij zijn onvoldoende specifiek.²¹ Uit grondwettelijk oogpunt is essentieel dat het wetsvoorstel thans wel in die specifieke wettelijke grondslag voorziet. De voorgestelde wijziging van artikel 174a van de Gemeentewet biedt voor specifieke gevallen de bevoegdheid tot woningsluiting.

De Afdeling adviseert de toelichting in bovenbedoelde zin aan te vullen.

c. Specificering wettekst

Gelet op het ingrijpende karakter merkt de Afdeling op dat het sluiten van een woning alleen aan de orde kan zijn in zeer bijzondere omstandigheden. In concreto betekent dit dat het sluiten van een woning alleen aan de orde kan zijn in gevallen waarin de openbare orde in *ernstige* mate wordt verstoord (of er ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een zodanige verstoring). In de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie over het huidige artikel 174a²² en ook nu, in de toelichting bij het wetsvoorstel, wordt dit bevestigd.²³

Uit de voorbeelden die in de toelichting worden genoemd, blijkt dat de regering ook ten aanzien van de nieuwe onderdelen in het wetsvoorstel sluiting alleen in gevallen van ernstige openbare ordeverstoringen mogelijk wil maken. Artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet vereisen ook een zodanige begrenzing. De wettelijke bevoegdheid dient op grond van deze bepalingen expliciet te worden beperkt en gespecificeerd tot situaties waarin de openbare orde ernstig wordt verstoord.

De Afdeling merkt op dat de wettekst nog niet met het voorgaande in overeenstemming is. In het voorgestelde eerste lid wordt slechts in algemene zin gesproken van een verstoring van de openbare orde. Zij adviseert de regering ook in de wettekst, in alle onderdelen van het voorgestelde artikel 174a, eerste lid, tot uitdrukking te laten komen dat de voorgestelde sluitingsbevoegdheid alleen kan worden

¹⁹ Zie in dit verband bijvoorbeeld ABRvS, 26 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2016:2840, punt 4.

²⁰ Artikel 8, tweede lid, EVRM.

²¹ Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen. Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 742, punt 4c.

²² Kamerstukken II 1995/96, 24 699, nr. 2; Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 5; Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 6; Kamerstukken I 1996/97, 24699, 103c. Zie bijvoorbeeld ABRvS, 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:923, overweging 5.2.

²³ Zie punt 2.1 van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij Artikel 1, eerste lid.

toegepast in gevallen waarin de openbare orde *ernstig* is verstoord.²⁴

Zij adviseert in dit verband de tekst van het voorgestelde artikel 174a aan te passen.

3. Onderscheid tussen diverse soorten wapens

Het wetsvoorstel voorziet in een bevoegdheid voor de burgemeester tot woningsluiting over te gaan indien in de woning een wapen wordt aangetroffen en hierdoor de openbare orde rond de woning wordt verstoord, of daartoe ernstige vrees bestaat.²⁵ Het moet gaan om een wapen als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie. De aldaar genoemde soorten wapens zijn zeer divers, variërend van bijvoorbeeld stiletto's en katapulten tot volautomatische wapens.

De Afdeling onderschrijft het uitgangspunt dat het aantreffen van wapens in woningen zou kunnen leiden tot (ernstige vrees voor) openbare ordeverstoringen. In een dergelijke situatie kan woningsluiting aan de orde zijn. Mede gezien hetgeen de Afdeling in punt 2 heeft weergegeven, is echter de vraag in hoeverre dit geldt voor alle soorten wapens uit artikel 2 van de Wet wapens en munitie. Het wetsvoorstel maakt op dit punt geen onderscheid.

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting onvoldoende blijkt in hoeverre de vondst van ieder wapen in de zin van de Wet wapens en munitie redelijkerwijs een openbare ordeverstoring, of vrees daarvoor, kan opleveren. Daarvoor acht zij niet voldoende, zoals de toelichting stelt, dat de feiten en omstandigheden in een concreet geval bepalen of bij de vondst van een wapen woningsluiting geoorloofd is. Van belang is, mede met het oog op artikel 8 EVRM en artikel 10 van de Grondwet, dat – ten minste in de toelichting – een zo duidelijk mogelijke afbakening van de sluitingsbevoegdheid plaatsvindt. In de voorgestelde bepaling wordt verwezen naar alle soorten wapens en ook in de toelichting wordt niet geconcretiseerd welke categorieën of typen wapens met name (ernstige vrees voor) ernstige verstoring van de openbare orde met zich brengen. Daarmee wordt niet voldoende houvast gegeven.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting zo concreet mogelijk aan te geven welk type wapens bij vondst in een woning zouden kunnen leiden tot (ernstige vrees voor) openbare ordeverstoringen. Daarbij kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van eerdere ervaringen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

4. Sluitingsbevoegdheden en het openbare orderecht

Met dit wetsvoorstel worden de bevoegdheden van de burgemeester verruimd om openbare ordeverstoringen te beheersen of te voorkomen. Zoals in het voorgaande reeds opgemerkt blijkt uit de praktijk en uit de rechtspraak dat de huidige bevoegdheden niet afdoende zijn en er een noodzaak bestaat de bevoegdheden tot woningsluiting te verruimen, zoals gebeurt in dit wetsvoorstel.

Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde gedurende de afgelopen decennia geleidelijk door opeenvolgende aanpassingen zijn verruimd.²⁶ Ook het begrip 'openbare orde' is veelomvattender geworden. Hiermee krijgt de burgemeester steeds meer instrumenten, ook instrumenten die grondrechten van betrokken burgers ingrijpend kunnen beperken. Bovendien verandert geleidelijk ook zijn bestuurlijke en staatsrechtelijke rol.

Verder merkt de Afdeling op dat ook de (juridische) complexiteit wat betreft toepasbaarheid en inzichtelijkheid van het openbare orderecht voor gemeenten is toegenomen.²⁷ Met het oog hierop vraagt de Afdeling hoe voor de burgemeesters voldoende inzichtelijk kan worden gemaakt in welke gevallen en op welke wijze zij de bevoegdheden die dit wetsvoorstel introduceert kunnen inzetten, in relatie tot de reeds bestaande bevoegdheden. Zij denkt hierbij aan ondersteuning vanuit de Rijksoverheid, maar ook vanuit de VNG, en het delen van 'best practices'. De Afdeling adviseert in de toelich-

²⁴ Zie in dit verband ook M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg, J.L.W. Broeksteeg, R. Nehmelman, I.U. Tappeiner, H.R.B.M. Kummeling, *Orde in de openbare orde*, p. 140–141. Bijlage bij brief aan Eerste Kamer inzake het rapport 'Orde in de openbare orde' van 2 februari 2017 (2017D03428).

²⁵ Artikel I, eerste lid, onderdeel c.

²⁶ Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van de raad van State over de rol van gemeenten in de aanpak van ondermijning, punt 3.3. Kamerstukken II 2018/19, 29 911, nr. 223.

²⁷ Zie ook M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg, J.L.W. Broeksteeg, R. Nehmelman, I.U. Tappeiner, H.R.B.M. Kummeling, *Orde in de openbare orde*, p. 298. Bijlage bij brief aan Eerste Kamer inzake het rapport 'Orde in de openbare orde' van 2 februari 2017 (2017D03428).



ting aandacht te besteden aan de wijze waarop gemeenten zullen worden bijgestaan bij het toepassen van deze nieuwe bevoegdheden.

Daarnaast wordt de vraag naar de ontwikkeling van het bredere openbare orderecht op de langere termijn steeds prangender. Eerder heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met het oog daarop aangegeven dat het van belang is oog te houden voor het totale pakket van taken en bevoegdheden van de burgemeester. De minister heeft toen uitgesproken meer richting aan de discussie te willen geven als het gaat om de vraag in hoeverre het toekennen van nieuwe bevoegdheden aan de burgemeester noodzakelijk en passend is.²⁸

Zonder af te willen doen aan de wenselijkheid van het voorliggende wetsvoorstel, merkt de Afdeling op dat met opnieuw een uitbreiding, het des te urgenter is het openbare orderecht als geheel opnieuw te bekijken. Zij adviseert dan ook in de toelichting in te gaan op de plaats van het wetsvoorstel in de context van het openbare orderecht in bredere zin en daarbij ook concreet in te gaan op de vraag hoe en op welke termijn de minister wil komen tot een herordening van het openbare orderecht.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan voorgaande punten aandacht te besteden.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

²⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 108.



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W16.21.0184/II**

- In artikel 77, eerste lid, onder 7° van de Onteigeningswet 'duurzaam herstel van de openbare orde' vervangen door 'duurzaam herstel van of voorkoming van verstoring van de openbare orde'.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Gemeentewet en enkele andere wetten in verband met uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en om enkele omissies te herstellen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de bevoegdheid van de burgemeester uit te breiden om woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen of bij die woningen of lokalen behorende erven te sluiten ter handhaving van de openbare orde, en in verband hiermee en ter wegneming van enkele omissies de bevoegdheid van verhuurders te wijzigen om een huurovereenkomst buitengerechtelijk te ontbinden en de bevoegdheid tot onteigening te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Artikel 174a van de Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De burgemeester kan besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien:
 - a. door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord;
 - b. door ernstig geweld, of bedreiging daarmee, in of in de onmiddellijke nabijheid van de woning of het lokaal of op het erf of in de onmiddellijke nabijheid van het erf, de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord of ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een zodanige verstoring;
 - c. door het aantreffen in de woning of het lokaal of op het erf van een wapen als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord of ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een zodanige verstoring.

2. In het tweede lid wordt 'De in het eerste lid genoemde bevoegdheid' vervangen door 'De in het eerste lid, aanhef, genoemde bevoegdheid' en wordt 'op grond van het eerste lid is gesloten' vervangen door 'op grond van het eerste lid, onderdeel a, is gesloten'.

3. In het derde lid wordt 'ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde' vervangen door 'ernstige vrees voor herhaling of het ontstaan van de verstoring van de openbare orde'.

4. In het vierde lid wordt 'beëindigd' vervangen door 'beëindigd of voorkomen'.

ARTIKEL II

Artikel 231, tweede lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

1. 'gedragingen in het gehuurde' wordt vervangen door 'gedragingen in of in de onmiddellijke nabijheid van het gehuurde' en 'de openbare orde is verstoord' wordt vervangen door 'de openbare orde is verstoord of ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een zodanige verstoring';

2. 'artikel 2 of 3 van de Opiumwet' wordt vervangen door 'artikel 2, 3, 10a of 11a van de Opiumwet'.

ARTIKEL III

Artikel 77, eerste lid, onder 7°, van de onteigeningswet wordt als volgt gewijzigd:

1. 'gedragingen in het gebouw' wordt vervangen door 'gedragingen in of in de onmiddellijke nabijheid van het gebouw';

2. 'artikelen 2 en 3 van de Opiumwet' wordt vervangen door 'artikelen 2, 3, 10a en 11a van de



Opiumwet' en 'artikel 2 of 3 van de Opiumwet' wordt vervangen door 'artikel 2, 3, 10a of 11a van de Opiumwet'.

ARTIKEL IV

Indien artikel 1.1, onderdeel G, van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet:

- a. eerder in werking treedt of is getreden dan artikel III, onder 1, van deze wet, vervalt artikel III, onder 1, van deze wet en wordt in artikel 11.8 van de Omgevingswet 'gedragingen in dat gebouw' vervangen door 'gedragingen in of in de onmiddellijke nabijheid van dat gebouw';
- b. eerder in werking treedt of is getreden dan artikel III, onder 2, van deze wet, vervalt artikel III, onder 2, van deze wet en wordt in artikel 11.9 van de Omgevingswet 'artikelen 2 en 3 van de Opiumwet' vervangen door 'artikelen 2, 3, 10a en 11a van de Opiumwet' en 'artikel 2 of artikel 3 van de Opiumwet' vervangen door 'artikel 2, 3, 10a of 11a van de Opiumwet';
- c. later in werking treedt dan artikel III, onder 1, van deze wet, wordt in artikel 11.8 van de Omgevingswet 'gedragingen in dat gebouw' vervangen door 'gedragingen in of in de onmiddellijke nabijheid van dat gebouw';
- d. later in werking treedt dan artikel III, onder 2, van deze wet, wordt in artikel 11.9 van de Omgevingswet 'artikelen 2 en 3 van de Opiumwet' vervangen door 'artikelen 2, 3, 10a en 11a van de Opiumwet' en 'artikel 2 of artikel 3 van de Opiumwet' vervangen door 'artikel 2, 3, 10a of 11a van de Opiumwet'.

ARTIKEL V

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Aanleiding voor dit wetsvoorstel

In het regeerakkoord is afgesproken dat het kabinet met wetgeving juridische knelpunten wil oplossen in de huidige aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Vervolgens is tegen die achtergrond een wetsvoorstel aangekondigd dat voorziet in een sluitingsbevoegdheid voor burgemeesters in verband met beschietingen en wapens.¹

De beschieting van een pand of het gebruik van een wapen tegen een pand is niet alleen gevaarzettend voor de bewoners of aanwezigen, maar ook voor omwonenden en voorbijgangers. Bij geweldpleging van deze ernstige aard gaat het om strafbare feiten waarbij strafrechtelijk onderzoek en vervolging nodig zijn, en het is bovendien een verstoring van de openbare orde. Ook het aantreffen van een wapen kan onder bepaalde omstandigheden de openbare orde ter plaatse verstoren en dan is het noodzakelijk dat de burgemeester, in aanvulling op het strafrechtelijk onderzoek, passende maatregelen kan treffen ter handhaving van de openbare orde.

Op dit moment beschikt de burgemeester over bevoegdheden om ter handhaving van de openbare orde op te treden. Hij kan zo nodig een voor het publiek toegankelijke ruimte sluiten. Ook kan hij een woning sluiten als rond de woning een verstoring van de openbare orde plaatsvindt door gedragingen in die woning. Deze bevoegdheden blijven met dit voorstel inhoudelijk ongewijzigd. Inmiddels is echter gebleken dat zij niet toereikend zijn bij verstoring van de openbare orde door ernstig geweld, of bedreiging daarmee, of het aantreffen van een wapen, of bij ernstige vrees daarvoor. Zo was volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ook: Afdeling) het gooien van explosieven richting de woning van de president van een outlaw motorcycle gang in Nieuwstadt een ernstige verstoring van de openbare orde. Zij vond het daarom begrijpelijk dat de burgemeester het nodig achtte in te grijpen en de veiligheid en rust in de straat wilde herstellen. Het huidige artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet (hierna ook: Gemw) bood daarvoor volgens de Afdeling echter geen grondslag, omdat dit alleen betrekking heeft op gedragingen in de woning waardoor de openbare orde eromheen wordt verstoord. Het sluitingsbesluit werd herroepen.² In Eindhoven werd op het erf van een woning in een woonwijk geschoten tussen bewoners en mensen in hesjes van een outlaw motorcycle gang.³ De rechtbank die de daders bestraftte, overwoog dat schietincidenten voor veel onrust zorgen in de maatschappij⁴ en het gerechtshof dat het een schietpartij in een woonwijk op klaarlichte dag betrof, die aan een regelrechte wildwestscene doet denken⁵. Ook hier was woningsluiting op grond van artikel 174a Gemw niet mogelijk, aangezien dit vraagt om verschillende soorten ernstige overlast, die zich met grote regelmaat en langdurig voordoen. Die bepaling bood de burgemeester daarom geen grondslag deze woning te sluiten om de openbare orde te herstellen.

Het is verder wenselijk een specifieke wettelijke bevoegdheid te introduceren die het mogelijk maakt om een woning te sluiten in geval de openbare orde in de omgeving wordt verstoord of daarvoor ernstige vrees bestaat wanneer daar een wapen wordt aangetroffen. Zo werden in een woning midden in de Amsterdamse woonwijk Watergraafmeer explosieven aangetroffen, naast zwaar vuurwerk waarvan het kruit wordt gebruikt om explosieven mee te maken. Uit angst voor agressie hadden omwonenden de bewoner niet durven aanspreken op onder meer de aanloop van onbekenden, die ook geregeld in de woning zouden verblijven. Zij voelden zich na het aantreffen van de explosieven onveilig, waren geschrokken, ongerust en bang voor herhaling. Volgens de politie is het vervaardigen van deze explosieven zeer gevaarlijk met een concreet risico op een kettingreactie aan explosies. De burgemeester zocht voor een sluiting toevlucht tot een combinatie van wettelijke grondslagen, waaronder een noodbevel.⁶

Een sluiting dient er in zulke gevallen toe het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse te handhaven. Hiermee wordt rust gebracht in de verstoorde situatie en eventueel kunnen verdere maatregelen worden getroffen zonder dat de openbare orde ondertussen verder of opnieuw wordt verstoord. Het gaat hier om situaties waarin de openbare orde op maatschappelijk onaanvaardbare wijze in het geding is. Buurtbewoners en mensen die in een buurt hun werk doen, naar school gaan of op straat zijn, krijgen immers direct te maken met ernstig geweld of bedreiging daarmee, of met een zodanige aanwezigheid van wapentuig, dat het openbare leven erdoor op zijn kop staat of kan komen

¹ Kamerstukken II 2017/18, 29 911, nr. 207, en Kamerstukken II 2018/19, 29 911, nr. 212.

² ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:923.

³ Beelden via Omroep Brabant, 'Leden No Surrender betrokken bij schietpartij Eindhoven', youtube.com.

⁴ Rb. Oost-Brabant 6 juli 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3589 en ECLI:NL:RBOBR:2016:3591.

⁵ Hof 's-Hertogenbosch 24 december 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:4935 en ECLI:NL:GHSHE:2019:4936.

⁶ Rb. Amsterdam (vzr.) 24 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3688.

te staan. De problematiek waar het hier om gaat, legt een grote druk op de omgeving. De ernst van de situaties die zich hebben voorgedaan vormt aanleiding dit wetsvoorstel in te dienen, dat voorziet in het aanvullen van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 174a Gemw. Daarnaast voorziet het voorstel in aanpassingen van enkele wetsbepalingen die in verband staan met de sluitingsbevoegdheid en waarvan het wenselijk is dat zij daarmee gelijke tred houden in geval de sluitingsbevoegdheid wordt uitgebreid. Dit betreft de bevoegdheid van verhuurders om buitengerechtelijk te ontbinden en de bevoegdheid om, indien gebruiks- en beheersmaatregelen in opdracht van het gemeentebestuur uiteindelijk niets uithalen, te onteigenen.

2. De hoofdlijnen en de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen

2.1. Algemene opmerkingen

Dit wetsvoorstel beoogt het toepassingsbereik van artikel 174a Gemw te vergroten (artikel I van het wetsvoorstel). Aan de bestaande sluitingsgrond (die in het voorstel inhoudelijk onaangeroerd blijft en in het eerste lid voor de leesbaarheid wordt geletterd tot onderdeel a (hierna ook: a-grond)) worden twee sluitingsgronden toegevoegd. In de eerste plaats wordt het mogelijk de woning te sluiten op het moment dat de openbare orde rond de woning is verstoord doordat ernstig geweld, of bedreiging daarmee, in of in de onmiddellijke nabijheid van de woning wordt gepleegd, of daar ernstige vrees voor bestaat (eerste lid, onder b (hierna ook: b-grond)). In de tweede plaats wordt het mogelijk de woning te sluiten op het moment dat daar een wapen wordt aangetroffen en daardoor de openbare orde rond de woning daardoor wordt verstoord, of daarvoor ernstige vrees bestaat (eerste lid, onder c (hierna ook: c-grond)). Het voorstel is overigens niet beperkt tot woningen. Het ziet, net als het huidige artikel 174a Gemw, ook op niet voor het publiek toegankelijk lokalen en de telkens bijbehorende erven.

Sinds de Wet Victor in 2002 in werking trad, bevatten het Burgerlijk Wetboek en de onteigeningswet (hierna: Ow) bevoegdheden die een vervolg mogelijk maken op een sluiting op grond van artikel 174a Gemw. Het gaat om buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst en, indien het op grond van de Woningwet (hierna: Wonw) in gebruik of beheer geven van een gesloten gebouw geen duurzame oplossing biedt, om onteigening. Er worden wijzigingen voorgesteld om die bevoegdheden in de pas te laten lopen met de uitbreiding van artikel 174a Gemw (artikel II, onder 1, artikel III, onder 1, en artikel IV, aanhef en onderdelen a en c, van het wetsvoorstel). Soortgelijke wijzigingen zijn abusievelijk niet doorgevoerd toen per 1 januari 2019 de bevoegdheid van de burgemeester is verruimd om op grond van artikel 13b van de Opiumwet (hierna ook: Opw) een last onder bestuursdwang op te leggen, indien ergens voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die zijn bestemd voor onder meer de productie van harddrugs of grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepcultuur.⁷ Voorgesteld wordt om die omissies nu te herstellen (artikel II, onder 2, artikel III, onder 2, en artikel IV, aanhef en onder b en d, van het wetsvoorstel).

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op Europees Nederland. Het bevat daarom geen wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Er is wetgeving in voorbereiding waarin het lokale gezag op de drie eilanden enkele nieuwe bestuurlijke bevoegdheden krijgt, die belangrijke instrumenten voor de lokale bestuurders kunnen zijn om de openbare orde te handhaven.⁸

De achtergrond van dit wetsvoorstel is dat de afgelopen jaren in een noemenswaardig aantal gemeenten de omgeving is opgeschrikt door (wapen)geweld in of in de onmiddellijke nabijheid van een woning of tegen een bewoner ervan. Niet alleen zijn woningen beschoten, ook zijn handgranaten tegen de gevel van een woning gelegd of aan de deurknop opgehangen, kennelijk om mensen te doden, te bedreigen of te intimideren. In paragraaf 1 kwamen explosieven in Nieuwstadt en een schietpartij in Eindhoven al aan de orde, die waren gerelateerd aan outlaw motorcycle gangs. Er zijn meer zaken te noemen. In Amsterdam zagen buurtbewoners mannen met bivakmutsen. Er bleek een woning te worden overvallen en er werden ter plekke drie Albanese mannen aangehouden. In de woning werden ook twee gewonde en geknevelde Albanese mannen aangetroffen. Verder werden er een vuurwapen, drugs en aan drugshandel gerelateerde goederen gevonden. Vanwege dit laatste kon de burgemeester de woning sluiten, namelijk op grond van artikel 13b Opw. In Eindhoven werd een jarenlange detentie teruggekeerde veroordeelde voor synthetischdrugshandel beschoten met een automatisch wapen, waarbij de kogels insloegen in zijn woning, twee naastgelegen woningen en nabije auto's.⁹ In een andere zaak werd de burgemeester ingelicht over het bestaan van concrete aanwijzingen voor een op handen zijnde liquidatie van iemand die verkeerde in het criminele circuit en op het punt stond te gaan getuigen. In Nijmegen dreigden volgens de politie bij een woning zodanige criminele vergeldingsacties dat speciale teams zouden moeten worden ingezet vanwege schietgevaar,

⁷ Wet van 12 december 2018 tot wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid), *Stb.* 2018, 481.

⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, nr. 538, p. 2.

⁹ Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 25 februari 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BP9061.

waarbij politiemensen en alle mensen in de omgeving groot gevaar zouden lopen. De bewoners hadden door de politie aangeboden beveiligingsmaatregelen afgewezen.¹⁰ In Roosendaal zaten na een beschieting de kogelgaten in de brievenbus en het raam en rolluik van de woning van een man die zelf werd verdacht van een schietpartij in dezelfde wijk, tweeënhalve maand eerder.¹¹ In Zandvoort werden schoten gelost op een woning en werd later een handgranaat aangetroffen.¹² In Nieuwegein werd een huis met een machinegeweer onder vuur genomen en vond de politie een week later een handgranaat bij de woning en een handgranaat bij een daar geparkeerde auto. De aangrenzende basisschool moest worden ontruimd.¹³ In Spijkenisse vond een schietpartij op een woning plaats, volgens de politie in het criminele milieu, en de politie vreesde meer schietpartijen met risico's voor onschuldige bewoners, buurtbewoners en passanten. De bewoner had antecedenten in het kader van de Opiumwet en de Wet wapens en munitie (hierna ook: Wwm). Hij vroeg de politie geen hulp, omdat hij de burgemeester en de politie niet vertrouwt en 'niet op circus zit te wachten'.¹⁴ In Zwolle overleefde een man een beschieting tussen zijn auto en zijn huis, midden in een woonwijk. Volgens de burgemeester zijn de bewoners in de buurt enorm geschrokken en voelen zij zich niet veilig in hun straat.¹⁵ In een interview met de beschoten persoon wordt opgetekend dat hij de daders 'snotneusjes' vindt, 'mij maken ze niet bang met een automatisch wapen', angst en vrees in de buurt voor herhaling zijn 'onzin' en 'aanstellerij'.¹⁶ Uit dergelijke gevallen blijkt de ernst van de casuïstiek, die zich door het hele land voordoet. Ook blijken hieruit de botsingen van individuele belangen van een bewoner en van omwonenden, en van een individueel belang met de handhaving van de openbare orde, waarvoor minnelijke oplossingen geen soelaas bieden.

Daarnaast treft de politie zeer regelmatig wapens aan in woningen. Een wapen kan onder omstandigheden aanleiding vormen voor een (ernstig te vrezen) verstoring van de openbare orde rond die woning, ook al is het na het aantreffen in beslag genomen, dan wel juist omdat het in beslag is genomen. In paragraaf 1 kwam de aanwezigheid van explosieven in een woning in Amsterdam al aan de orde, waarbij omwonenden overlast hadden ervaren van aan en af lopende mensen, maar niet durfden te klagen uit angst voor een agressieve reactie. De omwonenden waren na het politieoptreden bang dat er wederom explosieven in de woning worden opgeslagen en dat zij daarbij gevaar lopen. In Aalsmeer werden in de woning van de vriendin van een wegens een 'vergisliquidatie' gedetineerde verdachte, naast een volle patroonhouder met munitie, twee doorgeladen vuurwapens aangetroffen. Eén van die wapens lag in de meterkast naast de voordeur. In de buurt van de woning stond een gepantserde auto.¹⁷ In Den Haag werd een man tussen 2013 en 2017 vier keer in verband gebracht met (vuur)wapens en munitie, met name ook in huis. De derde keer werd hij bloedend op straat voor zijn woning aangetroffen, omdat hij zichzelf in zijn been had geschoten. De politie vond in de woning onder meer elf gasvuurwapens en een zelfgemaakte kogelvanger met hulzen en kruitresten eromheen. De bewoner verklaarde een vuurwapenhobbyist te zijn, die in zijn woning wapens ombouwt. Desondanks werden bij een latere actie opnieuw, onder meer, onderdelen en verpakkingen van (semi)automatische vuurwapens gevonden. In aangetroffen blikken en in de muur zag de politie vermoedelijke kogelgaten. Het aantreffen van een wapen kan in een buurt zodanige maatschappelijke onrust met zich brengen dat daardoor de openbare orde rond een woning wordt verstoord. Ook kan de vermeende aanwezigheid van een wapen, wanneer dit bekend is in het criminele milieu, aanleiding zijn voor criminele ontmoetingen met alle mogelijke gevolgen van dien voor de openbare orde. Die gevolgen kunnen er ook zijn wanneer het criminele milieu ermee bekend is dat een wapen niet meer aanwezig is en de bewoner zijn bescherming dus kwijt is. Ook is er de situatie dat een aangetroffen wapen in beslag wordt genomen, maar een bewoner op vrije voeten is, bijvoorbeeld in afwachting van zijn strafproces, terwijl in de rede ligt dat in de woning opnieuw een wapen aanwezig zal zijn onder zodanige omstandigheden dat verstoring van de openbare orde rond de woning zeer waarschijnlijk is.

Hoewel het in de genoemde situaties gaat om het plegen van strafbare feiten, waarbij strafrechtelijk onderzoek en waar mogelijk vervolging plaatsvinden, zijn de geweldplegingen, of de bedreigingen daarmee, tevens ernstige situaties, die tot verstoring van de openbare orde leiden. Ook na het aantreffen van een wapen kan dit, afhankelijk van de omstandigheden, het geval zijn of kan daarvoor ernstig worden gevreesd. Dan moet de burgemeester die daarmee te maken heeft, passende maatregelen kunnen treffen ter handhaving van de openbare orde rond de woning. De sluitingsbe-

¹⁰ Rb. Gelderland 8 februari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:479.

¹¹ Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 23 februari 2018, ECLI:NL:RBZWB:2018:1340.

¹² Raadsinformatiebrief van de burgemeester van Zandvoort, zandvoort.raadsinformatie.nl (12 december 2018).

¹³ 'Twee handgranaten in de straat: Nieuwegeinse buurt flink geschrokken', ad.nl (15 februari 2018).

¹⁴ Rb. Rotterdam (vzr.) 13 maart 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:2053.

¹⁵ 'Burgemeester sluit per direct woning Van Disselstraat', zwolle.nl (23 september 2019).

¹⁶ 'Doelwit mislukte liquidatie Zwolle doet zijn verhaal: 'Snotneusjes met wapens maken mij niet bang'', destentor.nl (26 september 2019).

¹⁷ Rb. Amsterdam (vzr.) 16 mei 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:10629.

voegdheid staat daarmee naast het strafrecht en treedt er niet voor in de plaats. Diverse invalshoeken sluiten op elkaar aan in een integrale aanpak.

Evident is dat de sluiting van een woning inbreuk maakt op grondrechten van bijvoorbeeld bewoners van die woning. Niettemin kan onder omstandigheden het sluiten van de woning een gepaste maatregel zijn om de openbare orde te herstellen of garanderen. De gevolgen voor grondrechten komen in paragraaf 4 uitgebreid aan bod.

2.2. Huidig juridisch kader voor sluiting en tekortkomingen daarvan

Bij geweld of bedreiging met geweld, zoals onder meer een beschieting of het achterlaten van een handgranaat, of bij het aantreffen van een wapen, komen voor de burgemeester momenteel diverse openbareordebevoegdheden in beeld. Of het gebouw een woning is of dat het openstaat voor het publiek is bepalend voor de toepasselijke bevoegdheid. Voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, zoals onder andere horeca-inrichtingen en winkels, geldt het regime van artikel 174 Gemw en gelden eventuele gemeentelijke verordeningen. De burgemeester kan hieraan de bevoegdheid ontleen om aan de toegang voorwaarden te verbinden of om dit gebouw of erf te sluiten. Dat is anders bij woningen. Indien het gebouw als woning kan worden gekwalificeerd, spelen het huisrecht, het recht op privéleven en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en artikel 10 van de Grondwet (hierna ook: Gw) namelijk een centrale rol.¹⁸ Beperking van artikel 10 Gw vereist een specifieke wettelijke grondslag. Op dit moment trachten burgemeesters woningsluitingen in de context van verstoring van de openbare orde, of de ernstige vrees daartoe, te realiseren met toepassing van de artikelen 174a (in de huidige vorm), 172, derde lid, en 175 Gemw. Het huidige artikel 174a Gemw kent een zeer specifiek toepassingsbereik. Uit de toepassingsvoorwaarden blijkt de beperkte toepasbaarheid voor de problematiek die aan de orde is. Voorgesteld wordt dit artikel te wijzigen. De artikelen 172, derde lid, en 175 Gemw hebben daarentegen een zeer algemeen toepassingsbereik. Het is ongewenst daaraan afbreuk te doen door in die artikelen voor deze specifieke problematiek een sluitingsbevoegdheid op te nemen. Daarom wordt niet voorgesteld deze artikelen te wijzigen. Hun aard leent zich daarvoor ook niet. Bij eerstgenoemd artikel gaat het om lichte bevelen. Laatstgenoemd artikel is een noodbevoegdheid, die in beeld komt omdat reguliere bevoegdheden ontbreken. Hieronder wordt op de betreffende bevoegdheden ingegaan. Als de burgemeester een woning sluit op grond van artikel 172, derde lid, of 175 Gemw ontbreekt ten slotte de mogelijkheid van buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst door een verhuurder, het verplicht in gebruik of in beheer geven van het gebouw of onteigening. De desbetreffende wetsbepalingen in het Burgerlijk Wetboek, die met de Wet Victor zijn ingevoerd, verlangen namelijk een sluiting op grond van artikel 174a Gemw.

2.2.1. Sluitingsbevoegdheid (huidig artikel 174a van de Gemeentewet)

Artikel 174a Gemw geeft de burgemeester de bevoegdheid om een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij de woning of het lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde daaromheen wordt verstoord (eerste lid (oud), in het voorstel: de a-grond). Het tweede lid kent de burgemeester een sluitingsbevoegdheid toe, indien hij de ernstige vrees heeft voor verstoring van de openbare orde. Voor deze 'preventieve' sluiting moet een woning al eerder zijn gesloten en zijn aanwijzingen nodig voor dreigende herhaling van overlast. De sluitingen moeten verder met elkaar verband houden, maar die tweede sluiting mag niet direct op de eerste sluiting volgen. Kortom, het mag niet gaan om een verlenging van de eerste sluiting. Artikel 174a Gemw vindt zijn oorsprong in de aanpak door gemeentebesturen om straatoverlast van drugsdealers en drugsverslaafden tegen te gaan.¹⁹ Door de wijziging van artikel 13b Opw in 2007 is toepassing van de sluitingsbevoegdheid van artikel 174a Gemw ten aanzien van drugsgerelateerde overlast in onbruik geraakt.

Bij gebruik van wapens van buitenaf in de richting van woningen blijkt het huidige artikel 174a, eerste lid, Gemw niet toereikend voor de sluiting van een woning. Het gooien van explosieven is namelijk niet te kwalificeren als een gedraging die in de woning heeft plaatsgevonden, aldus de Afdeling, ook al betrof dit volgens haar zonder meer een ernstige verstoring van de openbare orde.²⁰ In vervolg hierop oordeelde de Rechtbank Amsterdam dat dit niet anders is wanneer een handgranaat landt op de grond in een portiek van een woning en daar ontploft.²¹ Als een wapen in een woning wordt aangetroffen of zich daar incidenteel een ernstig, de openbare orde rond de woning verstorend

¹⁸ Zie ook ABRvS 28 augustus 1995, AB 1996, 204.

¹⁹ M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde. Een onderzoek naar verbetering van de toepasbaarheid en inzichtelijkheid van het openbare-orde-recht*, repository.wodc.nl 2017, p. 127 e.v.

²⁰ ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:923.

²¹ Rb. Amsterdam 20 juni 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4343.

geweldsincident voordoet, is artikel 174a Gemw zoals dat nu luidt, evenmin goed toepasbaar. De parlementaire behandeling bij het oorspronkelijke wetsvoorstel inzake de invoeging van artikel 174a Gemw heeft het toepassingsbereik bij niet-drugsgerelateerde verstoringen van de openbare orde namelijk beperkt tot overlast die voor de omgeving vergelijkbaar is met drugsoverlast.²² Als wapens niet een vergelijkbare ernstige overlast of een vergelijkbare ernstige bedreiging voor de veiligheid en de gezondheid van de omwonenden bewerkstelligen, kan het onderhavige artikel nu niet worden gebruikt om de woning van betrokkene te sluiten.²³ Als maatstaf voor toepassing van het huidige artikel 174a Gemw geldt dat de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning door de overlast in ernstige mate wordt bedreigd. Daarbij moet aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens aannemelijk worden gemaakt dat zich in de woning of op het daarbij horend erf ernstige gedragingen voordoen, en dat daardoor verschillende soorten ernstige overlast zich met grote regelmaat en langdurig voordoen.²⁴ Uit de strekking van het huidige artikel 174a Gemw en de doorgaans strikte toepassing daarvan door de rechter vloeit voort dat dit artikel niet, althans niet met een voor burgemeesters en burgers (wier woonrecht op het spel staat) voldoende mate van zekerheid toepasbaar is bij de hier aan de orde zijnde problematiek. Dit terwijl ook één gebeurtenis in een woning of een of meer gebeurtenissen in de onmiddellijke nabijheid ervan het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse op het spel kunnen zetten. De huidige situatie is voor de (ernstig te vrezen) verstoring daarvan door (bedreiging met) ernstig geweld of door het aantreffen van een wapen onwenselijk en wordt met dit wetsvoorstel geadresseerd.²⁵

De voorwaarden die het tweede lid stelt voor 'preventieve' sluiting, zijn bij een incident met ernstig geweld of het aantreffen van een wapen in de praktijk ook niet bruikbaar. Er moet immers sprake zijn van een eerdere sluiting, er moeten aanwijzingen zijn voor hernieuwde overlast en de overlast moet voldoende ernstig zijn. Hieruit vloeit voort dat deze bevoegdheid van de burgemeester voor de beschreven problematiek evenmin uitkomst biedt.

2.2.2. Lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet)

Artikel 172, derde lid, Gemw omvat de bevoegdheid van de burgemeester om bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde. Deze zogenoemde lichte bevelsbevoegdheid is, zo blijkt uit de jurisprudentie van rechtbanken, regelmatig door burgemeesters aangewend na beschietingen en andere incidenten met een wapen. Hetzij door de woning te sluiten, hetzij door het gebied rondom de woning aan te wijzen als een gebied waar de bewoner niet mag komen, waarmee de burgemeester feitelijk een sluiting van de woning bewerkstelligt voor die persoon. Een volledige sluiting betreft dit laatste echter niet, terwijl die wel noodzakelijk kan zijn ter handhaving van de openbare orde rond de woning. Er zijn uitspraken waarin optreden op grond van deze bepaling, onder omstandigheden, is toegestaan.²⁶ In een enkel geval met aanhaling van het gezegde 'nood breekt wet', mits het een kortdurende beperking van grondrechten betreft. De Rechtbank Amsterdam achtte een gebiedsverbod van drie maanden voor een gebied waarin ook betrokkenes woning ligt, in beginsel niet onredelijk.²⁷ Recente uitspraken van rechtbanken laten echter ook een andere richting zien ten aanzien van zowel de duur²⁸ als de mogelijkheid ten principale om een beschoten woning te sluiten en een gebiedsverbod rond een woning te geven op grond van artikel 172, derde lid, Gemw, ook al oordeelt de rechter dat een beschieting zonder meer een verstoring van de openbare orde is.²⁹ De wetenschap plaatst bij gebruik in dit soort gevallen van de lichte bevelsbevoegdheid ook kanttekeningen.³⁰ Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 172, derde lid, Gemw blijkt bovendien uitdrukkelijk dat deze bevoegdheid is bedoeld als een 'lichte' bevelsbevoegdheid. In die lijn heeft de Afdeling de hiervoor aangehaalde Amsterdamse uitspraak en de daar voorliggende besluiten vernietigd. Zij is van oordeel dat artikel 172, derde lid, Gemw, gelet op het grondwettelijk gegarandeerde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het huisrecht, geen grondslag biedt voor een gebiedsverbod dat ook betrekking heeft op de woning van de betrokkene. Het gegeven dat mogelijk sprake is van conflicterende grondrechten vanwege de uit artikel 2, eerste lid, EVRM voortvloeiende positieve verplichting om, bijvoorbeeld ter bescherming van de bewoners in het

²² *Kamerstukken II* 1995/96, 24 699, nr. 5, p. 7.

²³ O.a. *Handelingen I* 1996/97, nr. 21, p. 839 en in het voetspoor daarvan de Circulaire van de Staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken van 16 april 1997, kenmerk EA97/U884, paragraaf 4.

²⁴ Zie vaste rechtspraak, waaronder ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1836.

²⁵ Zie ook de artikelsgewijze toelichtingen op artikel I, eerste lid.

²⁶ O.a. Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 25 maart 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BP9061; Rb. Gelderland (vzr.) 15 juli 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3916; Rb. Oost-Brabant (vzr.) 14 april 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:2161.

²⁷ Rb. Amsterdam 22 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3726.

²⁸ Rb. Amsterdam 20 juni 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4343.

²⁹ Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 30 januari 2018, ECLI:NL:RBZWB:2018:540; Rb. Rotterdam (vzr.) 31 juli 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:6229.

³⁰ M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde. Een onderzoek naar verbetering van de toepasbaarheid en inzichtelijkheid van het openbare-orde-recht*, repository.wodc.nl 2017, p. 32.

gebied, in concrete en levensbedreigende situaties preventief op te treden, leidt volgens de Afdeling niet tot een andere uitkomst.³¹ In het licht van de Grondwet is een specifieke grondslag in de wet gewenst. Dit wetsvoorstel voorziet in het oplossen van dat knelpunt.

2.2.3 Noodbevel (artikel 175 van de Gemeentewet)

Artikel 175 Gemw omvat de bevoegdheid van de burgemeester tot het geven van een bevel bij (ernstige vrees voor) oproer, ernstige wanordelijkheden of een ramp. Het gaat hier om een noodbevel, dat kan worden ingezet bij uitzonderlijke gevallen. De laatste tijd is een tendens zichtbaar dat burgemeesters hiertoe overgaan om de sluiting van woningen te bewerkstelligen, waarbij de beschieting van een woning als ernstige wanordelijkheid wordt aangemerkt. Voorzieningenrechtvaarders hebben deze bevelen ook in stand gelaten.³² De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt die lijn in een enkel geval ook.³³

Opmerking verdient dat de burgemeester met een noodbevel weliswaar kan afwijken van de wet, maar in beginsel niet van de Grondwet. De Afdeling acht gebruik van een (proportioneel en subsidiair) noodbevel in de zonet genoemde zaak desondanks aanvaardbaar, ook als daarbij het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt beperkt, om gevolg te geven aan de positieve verplichting die voortvloeit uit artikel 2, eerste lid, EVRM om in concrete en levensbedreigende situaties preventief op te treden. In de wetenschap wordt algemeen aanvaard dat toepassing van noodbevelen slechts toepassing kan vinden op het moment dat de reguliere bevoegdheden geen oplossing meer bieden.³⁴ Het gevolg van dit voorstel is dat de burgemeester bij de hier geregelde gevallen, zoals beschietingen van woningen of een wapenvondst, geen toevlucht (meer) hoeft te zoeken tot artikel 175 Gemw, maar een reguliere bevoegdheid rechtstreeks ontleent aan de nieuwe onderdelen van artikel 174a, eerste lid, Gemw. Dit biedt, gelet op de formulering van de voorgestelde wijzigingen, meer rechtszekerheid voor de belanghebbende. Uit een oogpunt van legitimatie van overheidsoptreden is een wettelijke regeling ook aangewezen in plaats van een maatregel op grond van de noodbevoegdheid van de burgemeester. Dat een noodmaatregel in bepaalde gevallen ook effectief kan zijn, is geen reden af te zien van wettelijke regeling. Daarbij is ook van belang dat openbareordeverstoringen met deze aanleidingen zich nu al meerdere jaren voordoen, waardoor zij structurele aspecten zijn gaan tonen.³⁵ De voorgestelde bevoegdheid is bovendien niet beperkt tot levensbedreigende situaties.

2.3. Juridisch kader voor ontbinding en onteigening

Artikel 7:231 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) bevat een bevoegdheid voor een verhuurder om een huurovereenkomst buitengerechtelijk te ontbinden op de grond dat door gedragingen in het gehuurde de openbare orde is verstoord en het gehuurde om die reden is gesloten op grond van artikel 174a Gemw. Deze bevoegdheid bestaat ook als door gedragingen in een dergelijk gebouw in strijd is gehandeld met artikel 2 of 3 Opw en dat gebouw daarom is gesloten op grond van de Opiumwet. Dit in afwijking van het normale regime, waarbij ontbinding op de grond dat de huurder tekort is geschoten in de nakoming van zijn verplichtingen, alleen door de rechter kan plaatsvinden. De initiatiefnemers wilden hiermee destijds bereiken dat een verhuurder sneller tot ontbinding kan overgaan.³⁶ De regering lichtte, kort weergegeven, toe dat sluiting op grond van artikel 174a Gemw naleving van de huurovereenkomst onmogelijk maakt. Dit leidt tot het niet-betalen van huur en er zijn risico's dat de huurder geen of nauwelijks verhaal biedt. Er ontstaat bovendien een impasse doordat geen nieuwe huurder kan worden gezocht. Hetzelfde zal zich voordoen wanneer de burgemeester het gehuurde heeft gesloten op grond van de voorgestelde nieuwe onderdelen van artikel 174a, eerste lid, Gemw. De ontbinding is niet gegrond op een tekortkoming van de huurder, maar op de enkele grond dat de burgemeester een besluit heeft genomen.³⁷ Dit laat onverlet dat als een huurder na ontbinding niet wil ontruimen, de burgerlijke rechter in een door de verhuurder aan te spannen procedure, al dan niet in kort geding, om ontruiming te bewerkstelligen, kan beoordelen of de verhuurder zijn buitengerechtelijke ontbindingsbevoegdheid op redelijke en billijke wijze heeft gebruikt.

Er is geen reden daar nu anders tegenaan te kijken, wanneer de burgemeester het gehuurde heeft gesloten op grond van de voorgestelde nieuwe onderdelen van artikel 174a, eerste lid, Gemw. Ook

³¹ ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2912.

³² Rb. Gelderland (vzr.) 28 september 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4125; Rb. Gelderland 8 februari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:479; Rb. Rotterdam (vzr.) 13 maart 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:2053 en ECLI:NL:RBROT:2019:2054.

³³ ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839.

³⁴ M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde. Een onderzoek naar verbetering van de toepasbaarheid en inzichtelijkheid van het openbare-orde-recht*, repository.wodc.nl 2017, p. 63 e.v.

³⁵ Vgl. ABRvS 14 mei 1996, JB 1996, 169.

³⁶ Kamerstukken II 1998/99, 24 549, nr. 11, p. 6.

³⁷ Kamerstukken II 1999/2000, 26 089, nr. 6, p. 37.

dan dient de mogelijkheid van buitengerechtelijke ontbinding te bestaan, waarbij moet worden benadrukt dat dit geen automatisme mag zijn. Een verhuurder dient zich, zo blijkt ook uit de huidige rechtspraak, af te vragen of ontbinding gerechtvaardigd is en daarbij alle omstandigheden en belangen mee te wegen. De burgerlijke rechter die in voorkomend geval wordt betrokken in de zaak omdat ontruiming aan de orde is, maakt vervolgens een eigen afweging en kan beoordelen of de verhuurder zijn buitengerechtelijke ontbindingsbevoegdheid op redelijke en billijke wijze heeft gebruikt.³⁸ Met name in geval van sluiting van een woning van iemand die slachtoffer is of dreigt te worden van een incident, bijvoorbeeld een beschieting of bedreiging met ernstig geweld, mag een verhuurder niet lichtvaardig omspringen met diens belangen en concluderen dat het incident voor rekening en risico van de huurder komt.

Het is eveneens wenselijk de mogelijkheid van buitengerechtelijke ontbinding te introduceren als de burgemeester een gebouw heeft gesloten omdat in dat gebouw in strijd is gehandeld met artikel 10a of 11a Opw en de burgemeester, zoals sinds 1 januari 2019 mogelijk is voor een deel van de gedragingen die in die artikelen staan.³⁹ Advocaten,⁴⁰ wetenschappers,⁴¹ en Aedes (de vereniging van woningcorporaties) hebben erop gewezen dat artikel 7:231, tweede lid, BW niet is aangepast bij de verruiming van de sluitingsbevoegdheid op grond van de Opiumwet. Dit is destijds over het hoofd gezien, hoewel bij de behandeling van dat wetsvoorstel in de Eerste Kamer wel is uitgegaan van de mogelijkheid van buitengerechtelijke ontbinding als een woning is gesloten onder toepassing van (het verruimde) artikel 13b Opw.⁴²

Artikel 77, eerste lid, onder 7°, Ow maakt onteigening mogelijk van een gebouw als bedoeld in artikel 13b, tweede lid, Wonw.⁴³ Dit zijn gebouwen die de burgemeester heeft gesloten op grond van artikel 13b Opw of artikel 174a Gemw en waarbij het college van burgemeester en wethouders vervolgens de eigenaar heeft verplicht het gebouw in gebruik te geven aan een derde of in beheer te geven aan het college of bijvoorbeeld een woningcorporatie. Voorwaarde voor een daaropvolgende onteigening is, dat het aanwenden van die gebruiks- of beheersbevoegdheid geen uitzicht heeft geboden op een duurzaam herstel van de openbare orde rond dat gebouw, die is verstoord door gedragingen in dat gebouw, onderscheidenlijk het duurzaam achterwege blijven van een overtreding van artikel 2 of 3 Opw. De initiatiefnemers hebben deze onteigeningsmogelijkheid destijds expliciet bedoeld als 'ultimum remedium' om een definitieve oplossing te bewerkstelligen als alle voorgaande stappen (sluiten, gebruik/beheer door een ander) onvoldoende blijken uit te halen. Beoogd is daartoe alleen in het uiterste geval over te gaan. Van andere middelen en mogelijkheden moet in redelijkheid niet zijn te verwachten dat ze een terugkeer opleveren naar normale verhoudingen.⁴⁴

Ook hiervoor geldt dat er nu geen reden is daar, als uiterste redmiddel, anders tegenaan te kijken, wanneer de burgemeester het gebouw oorspronkelijk heeft gesloten op grond van de voorgestelde nieuwe onderdelen van artikel 174a, eerste lid, Gemw of overeenkomstig de onlangs verruimde sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opw.

2.4. Aard van de bevoegdheden

Geweldpleging en illegaal wapenbezit zijn in de eerste plaats ernstige feiten, waar de wetgever vanzelfsprekend hoge straffen op heeft gesteld. Het kan bijvoorbeeld gaan om misdrijven tegen iemands leven of persoonlijke vrijheid, misdrijven die gevaarlijk zijn voor de algemene veiligheid van personen of goederen, poging hiertoe, en overtreding van de Wet wapens en munitie. Een beschieting, het achterlaten van een handgranaat of de illegale aanwezigheid van een vuurwapen is alle reden voor onderzoek door politie en justitie. Het doel hiervan is een dader te achterhalen, te vervolgen en te bestraffen. Het gaat dan om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Daarnaast kan (bedreiging met) ernstig geweld aanleiding zijn om beveiligingsmaatregelen te nemen om risico's te beheersen en iemands situatie zo veilig mogelijk te maken. Bijvoorbeeld in het kader van het Stelsel bewaken en beveiligen of een getuigenbeschermingsprogramma.

Dit wetsvoorstel is niet strafrechtelijk van aard (zie ook paragraaf 4.4 in verband met relevante rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM)). Het voorliggende

³⁸ Zie recente rechtspraak en analyse in G.J. Scholten, 'Damocles en Victor, een krachtig duo in de strijd tegen de drugscriminaliteit?', *WR* 2019, 77.

³⁹ Wet van 12 december 2018 tot wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid), *Stb.* 2018, 481.

⁴⁰ M. van den Oord, 'Bewuste keuze of omissie bij wijziging 13b Opiumwet?', weblog op vbtm.nl (14 december 2018); G.J. Scholten, 'Damocles en Victor, een krachtig duo in de strijd tegen de drugscriminaliteit?', *WR* 2019, 77.

⁴¹ M. Bruijn & J. Brouwer, 'Verruiming Wet Damocles', *NJB* 2019, p. 945.

⁴² *Handelingen I* 2018/19, nr. 9, p. 10-9-9. Zie ook *Kamerstukken I* 2018/19, 34 763, B. p. 2.

⁴³ Als de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (*Stb.* 2020, 112) in werking treedt, vervalt artikel 77 Ow en bevatten de artikelen 11.8 en 11.9 van de Omgevingswet een soortgelijke bevoegdheid.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 1998/99, 24 549, nr. 10, p. 2-3, en nr. 11, p. 6.

doel is evenmin het wegnemen van dreiging voor iemand. Het wetsvoorstel dient wat de sluitingsbevoegdheid betreft ter verbetering van de toepasbaarheid en verruiming van het instrumentarium van de burgemeester binnen de openbareordetaak die hij heeft op grond van artikel 172, eerste lid, Gemw.⁴⁵ Teneinde de openbare orde rond een woning, niet publiek toegankelijk lokaal of bijbehorend erf te kunnen handhaven in geval van ernstig geweld, of bedreiging daarmee, in of in de onmiddellijke nabijheid van die locatie, dan wel in geval van het daar aantreffen van een wapen, wordt de burgemeester de bevoegdheid gegeven die plaats te sluiten. In sommige gevallen zal een sluiting de dreiging voor een persoon niet kunnen wegnemen, omdat deze dreiging verplaatst naar zijn nieuwe omgeving. Dit laat echter onverlet dat met deze maatregel alsnog de openbare orde rond de oorspronkelijke locatie door het burgemeestersoptreden kan worden hersteld. Daarom wordt voorgesteld deze bevoegdheid toe te voegen aan het bestaande artikel 174a Gemw, dat is opgenomen in hoofdstuk XI Gemw. Dat artikel bevat reeds een bevoegdheid om woningen en niet publiek toegankelijke lokalen of bijbehorende erven te sluiten ter handhaving van de openbare orde. Omdat ook de voorgestelde uitbreiding op dit terrein ligt, ligt het voor de hand om deze op te nemen in dat artikel.

De potentieel op een sluiting volgende stappen hebben een civielrechtelijk karakter (buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst) of een bestuursrechtelijk karakter (in gebruik of beheer laten geven of onteigenen van een gebouw).

3. Relatie met andere bevoegdheden

3.1. Inleiding

Dit voorstel brengt met zich dat burgemeesters de sluitingsbevoegdheid zoals vervat in artikel 174a Gemw ruimer kunnen toepassen. Dit artikel staat in een hoofdstuk van de Gemeentewet met bevoegdheden die de burgemeester toekomen ter handhaving van de openbare orde. Kenmerkend aan deze bevoegdheden is dat zij de burgemeester exclusief toekomen, zodat adequaat en efficiënt kan worden opgetreden. Onderzocht is of de nieuwe sluitingsbevoegdheid in de Wet wapens en munitie zou kunnen en horen te komen staan. Daarnaast is gekeken naar aanverwante of soortgelijke regelingen. Daarbij is telkens in overweging genomen of bestaande bevoegdheden sluiting van de woning bij (dreigend) ernstig geweld of de vondst van wapens al mogelijk maken. Ook is in overweging genomen of andere maatregelen de openbare orde afdoende kunnen garanderen, terwijl zij minder vergaande gevolgen voor de belanghebbenden teweegbrengen. In paragraaf 2.2 kwam al aan de orde dat toepassing van artikel 174 Gemw niet aan de orde is, omdat dat voor het publiek openstaande gebouwen betreft, terwijl het hier gaat om woningen en niet voor het publiek toegankelijke lokalen. Ook werden daar de huidige sluitingsbevoegdheid van artikel 174a Gemw, de lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172, derde lid, Gemw) en het noodbevel (artikel 175 Gemw) besproken. Hierna zullen nog enkele wettelijke regelingen aan bod komen. Vanuit de Gemeentewet zijn dat de artikelen 151c en 151d. Daarna zal, mede in analogie met artikel 13b Opw, de Wet wapens en munitie worden besproken. Vervolgens komt artikel 17 Wonw en ten slotte artikel 13b Opw aan bod.

Opmerking verdient nog dat met dit wetsvoorstel een combinatie van maatregelen niet wordt uitgesloten. Bijvoorbeeld een sluitingsmaatregel en cameratoezicht, dan wel een sluitingsmaatregel en een gebiedsverbod rond de gesloten locatie. Dit zal afhangen van de concrete casuïstiek en de specifieke vereisten die gelden voor het gebruik van de bevoegdheid waarmee de sluitingsmaatregel wordt gecombineerd. Het totaalpakket zal bovendien evenredig moeten zijn. Sluiting van een woning is vanwege de impact op de bewoners voor een burgemeester echter een laatste redmiddel.

3.2. Artikel 151c van de Gemeentewet

De gemeenteraad kan door middel van artikel 151c Gemw de burgemeester de bevoegdheid verlenen cameratoezicht in te zetten in het belang van de handhaving van de openbare orde. Het spreekt voor zich dat deze bevoegdheid niet overeenkomt met sluiting. Nog daargelaten dat, gegeven de tussenkomst van de raad, niet elke burgemeester zonder meer over die bevoegdheid beschikt. In zoverre heeft cameratoezicht een andere uitwerking dan de sluiting beoogt te hebben. De bevoegdheid tot het instellen van cameratoezicht kan en moet echter wel in het licht van de subsidiariteit worden gezien. Zo heeft de burgemeester van de gemeente Echt-Susteren naar aanleiding van de vondst van een granaat, besloten tot plaatsing van camera's.⁴⁶ Wat hierbij onder meer een rol speelde, waren de incidenten (met explosieven) die sinds 2014 in die gemeente plaatsvonden in verband met outlaw motorcycle gangs. In een soortgelijk Amsterdams geval oordeelde de rechtbank dat de burgemeester aannemelijk moet maken dat de verstoring van de openbare orde niet afdoende kan worden bestreden

⁴⁵ Kamerstukken II 2018/19, 29 911, nr. 244, p. 4–5.

⁴⁶ Aanwijzingsbesluit verlengen cameratoezicht Cyprusstraat te Echt februari 2019, Gemeentebld 2019, nr. 47908.

met minder ingrijpende maatregelen, waaronder camerabewaking.⁴⁷ Soms is cameratoezicht anderzijds ingewikkeld om vorm te geven, bijvoorbeeld in verband met het (privacy)belang van omwonenden.⁴⁸ Het plaatsen van camera's is een minder vergaande maatregel dan de sluiting van de woning en kan in voorkomend geval een af te wegen alternatief zijn.

3.3. Artikel 151d van de Gemeentewet

De gemeenteraad kan in een verordening de plicht opnemen dat gebruikers van woningen en erven ervoor zorgdragen dat geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden ontstaat door gedrag in de woning, op het erf of in de onmiddellijke nabijheid daarvan. Blijkens de parlementaire behandeling moet op lokaal niveau worden vastgesteld wanneer sprake is van dergelijk hinderlijk gedrag, waarbij als uitgangspunt geldt dat hinder langdurig of herhaaldelijk moet zijn. De burgemeester is belast met de handhaving van dit voorschrift. Hij kan dit doen door in geval van overtreding een gedragsaanwijzing te geven en deze, zo nodig, met bestuursdwang of een dwangsom te handhaven. De burgemeester oefent de bevoegdheid uit met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de raad in de verordening is bepaald. Eventueel kan een huisverbod van beperkte duur worden gegeven.

Ook hier is van belang dat een burgemeester niet zonder meer en niet zonder beperking over deze bevoegdheid beschikt. Bij ernstig geweld kan bijvoorbeeld sprake zijn van eenmalig ernstig incident, waarbij direct behoefte bestaat aan een maatregel en artikel 151d Gemw is slechts toepasbaar in geval van langdurige en herhaaldelijke overlast. Daarnaast geldt het artikel alleen voor woningen en bijbehorende erven, en niet voor de niet voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij horende erven. De bevoegdheid van de raad en de burgemeester is bovendien gericht op het voorkomen of bestrijden van hinder voor de omgeving van een woning of erf, waarbij de bewoner of gebruiker de normadressaat is van een gedragsaanwijzing. Deze moet ook aan de gedragsaanwijzing kunnen voldoen. Een verstoring van de openbare orde is geen vereiste voor toepassing van deze bevoegdheid. Uit de aard en toepassingsvoorwaarden van de bevoegdheid vloeit voort dat deze niet of in slechts zeer beperkte gevallen toepasbaar kan zijn voor de eerder geschetste situaties van (bedreiging met) ernstig geweld of het aantreffen van een wapen. Een gedragsaanwijzing op grond van artikel 151d Gemw biedt in deze situaties bovendien onvoldoende soelaas.

3.4. Wet wapens en munitie

De Wet wapens en munitie heeft tot doel legaal wapenbezit te beheersen en illegaal wapenbezit te bestrijden. Dit gebeurt door middel van verbodsbepalingen voor nauwkeurig omschreven situaties. Er bestaat verder een uitgekristalliseerd systeem van erkenningen, consenten, vergunningen, verloven, vrijstellingen en ontheffingen, waaraan beperkingen en voorschriften kunnen worden verbonden. De Wet wapens en munitie voorziet ook in de aanwijzing van ambtenaren die zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van die wet. Zoals opgemerkt in paragraaf 2.4 is daarnaast de illegale aanwezigheid van een wapen ook alle reden voor strafrechtelijk onderzoek. Los van de algemene bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering kent de Wet wapens en munitie specifieke opsporingsbevoegdheden. Onder meer de inbeslagneming van daarvoor vatbare voorwerpen, zoals een wapen waaraan onderzoek kan worden gedaan voor de waarheidsvinding of waarvan de onttrekking aan het verkeer kan worden bevolen.

De Wet wapens en munitie kent daarnaast geen eigen sluitingsbevoegdheid, zoals deze wel bestaat in geval van verdovende middelen. Artikel 13b, eerste lid, onderdeel a, Opw omvat de bevoegdheid van de burgemeester om de sluiting van een locatie te gelasten waar drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Een overeenkomstige bevoegdheid voor wapens zou niet het geval dekken dat een woning, niet voor het publiek toegankelijk lokaal of erf van buitenaf wordt beschoten. In de woning of het lokaal of op het erf wordt in die gevallen immers geen wapen verkocht, afgeleverd of verstrekt en het is daartoe ook niet op die locatie aanwezig. Het is echter wel wenselijk dat de burgemeester in zo'n geval, onder omstandigheden, kan optreden. Dit geldt ook bij ernstig geweld (of bedreiging daarmee) anders dan met wapens, zoals bij brandstichting, en bij het aantreffen van een wapen waardoor de openbare orde wordt verstoord.

Bij invoering van een bevoegdheid analoog aan die in de Opiumwet zou de burgemeester in staat worden gesteld om de sluiting van de woning te gelasten zonder daarbij een (ernstig te vrezen) openbareordeverstoring te hoeven aantonen. De voorgestelde wetswijziging heeft echter niet tot doel de Wet wapens en munitie door de burgemeester te doen handhaven of wapens te reguleren, maar beoogt te voorzien in een proportionele verruiming van het bestuurlijk instrumentarium voor de burgemeester om de openbare orde rond een woning te handhaven. Een incident met bijvoorbeeld

⁴⁷ Rb. Amsterdam 20 juni 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4343.

⁴⁸ Rb. Amsterdam 25 maart 2021 (vzr.), ECLI:NL:RBAMS:2021:1413.

een handgranaat geeft in veel gevallen grote onrust in de woonomgeving en schendt dan de openbare orde. Het past niet in de systematiek van het bestuursrecht om deze sluitingsbevoegdheid onder te brengen in de bijzondere wet die wapens en munitie beheerst. Dat de burgemeester geen handhaver wordt van de Wet wapens en munitie, brengt ook met zich dat hij niet treedt in de vraag of een verbodsbepaling wordt overtreden. Bepalend is of met de aanwezigheid van één of meer wapens sprake is van een verstoring van de openbare orde, of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Praktisch is overigens slecht denkbaar dat de openbare orde rond een woning wordt verstoord of dreigt te worden verstoord vanwege het enkele feit dat een legaal wapen wordt aangetroffen, bijvoorbeeld omdat voor de aanwezigheid ervan een vergunning is afgegeven.

Het voorgaande leidt ertoe geen wijziging voor te stellen van de Wet wapens en munitie, maar de bevoegdheid voor nieuwe gevallen onder te brengen in de Gemeentewet en te relateren aan de handhaving van de openbare orde.

3.5. Artikel 17 van de Woningwet

Artikel 17 Wonw bevat een sluitingsbevoegdheid die bij herhaaldelijke overtreding van artikel 1a of 1b Wonw door het college van burgemeester en wethouders kan worden toegepast. Om een dergelijke maatregel op te leggen, moet bovendien, naar het oordeel van het college, de leefbaarheid worden bedreigd of de gezondheid of de veiligheid in gevaar zijn. Ook deze bevoegdheid biedt de burgemeester geen soelaas in de hier aan de orde zijnde gevallen. In de eerste plaats, omdat niet hij, maar het college ter zake het bevoegd gezag is. In verband met de verstoring van de openbare orde, of ernstige vrees daarvoor, is van belang dat de burgemeester – wiens taak dat op grond van artikel 172, eerste lid, Gemw ook is – als eenhoofdig ambt, dat het gezag heeft over de politie die vaak de benodigde informatie zal moeten verschaffen, met de nodige zorgvuldigheid én voortvarendheid kan voorzien in maatregelen om het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven te garanderen. Bovendien staat het vereiste van ‘herhaaldelijke overtreding’ bij de ingrijpende situaties die hier aan de orde zijn, in de weg aan kordaat en voortvarend optreden. Het ligt bij een (ernstig te vrezen) verstoring van de openbare orde door ernstig geweld (of bedreiging daarmee) of het aantreffen van een wapen niet in de rede om een ander incident af te wachten alvorens over te gaan tot sluiting.

3.6. Artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet

Artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder a, Opw maakt de burgemeester bevoegd een last onder bestuursdwang op te leggen, indien in een woning of een lokaal of op een daarbij horend erf – kort gezegd – drugs worden verhandeld of voor de handel aanwezig zijn. Onderdeel b van dat lid gaat over de aanwezigheid van een voorwerp of stof voor – kort gezegd – de voorbereiding van bepaalde drugsfeiten. In de praktijk worden in drugspanden ook wel wapens aangetroffen en bij het bepalen van de duur van een Opiumwetsluiting houden burgemeesters hiermee in voorkomend geval ook rekening. Artikel 13b Opw is daarmee echter nog geen vehikel om de openbare orde te handhaven na het aantreffen van een wapen. Het is immers gericht op handhaving van de Opiumwet. (Ernstig te vrezen) verstoring van de openbare orde is daarbij bovendien geen vereiste. Het aantreffen van een wapen is verder niet noodzakelijkerwijs (aantoonbaar) verbonden aan drugshandel, aanwezigheid van drugs voor de handel of voorbereiding van drugsfeiten, terwijl het onder omstandigheden ook buiten die gevallen de openbare orde kan verstoren.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1. Inleiding

De toepassing van artikel 174a Gemw is in de kern een beperking van enkele grondwettelijke en in verdragen geregelde grondrechten. Zo is woningsluiting een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, neergelegd in artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM. Ook het buitengerechtelijk ontbinden van een huurovereenkomst moet worden gezien in het licht van artikel 8 EVRM. Sluiting is een regulering van het eigendomsrecht, neergelegd in artikel 1, tweede lid, van het Eerste Protocol bij het EVRM. Onteigening van een gebouw valt onder artikel 14 Gw en is ontneming van eigendom als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Eerste Protocol bij het EVRM. De nieuw voorgestelde onderdelen van artikel 174a, eerste lid, Gemw kunnen in het licht van artikel 6 EVRM de vraag doen rijzen hoe de sluitingsmaatregel moet worden gekwalificeerd. Hierop wordt in het navolgende ingegaan.

4.2. Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Artikel 10 Gw omvat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dit artikel staat beperking toe bij of krachtens de wet, en dit wetsvoorstel voorziet in een dergelijke wettelijke grondslag. Artikel 8 EVRM beschermt ook de persoonlijke levenssfeer. Beperking is onder bepaalde voorwaarden

mogelijk. De inperking moet voorzienbaar zijn bij wet en de maatregel moet voldoen aan de in artikel 8, tweede lid, EVRM genoemde doelcriteria. Tot slot moet de inperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Ingevolge de geldende rechtspraak van het EHRM wordt het laatste vereiste ingevuld door de zwaarwegende belangen die in het geding zijn ('pressing social need') en door vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

Dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke grondslag in het nationale recht voor beperking van de persoonlijke levenssfeer en strekt tot het voorkomen van wanordelijkheden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (zie paragrafen 1, 2.1 en 2.4). Dit zijn gerechtvaardigde belangen als bedoeld in artikel 8, tweede lid, EVRM. Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de huidige bevoegdheden niet toereikend zijn om de geschetste problematiek het hoofd te bieden en dat daaraan wel dringend maatschappelijke behoefte is. De praktijkgevallen die aanleiding vormen voor dit wetsvoorstel, zijn zonder uitzondering ingrijpende en vergaande gebeurtenissen. Het ging om het gooien of achterlaten van en zelf knutselen met explosieven, geweldpleging – al dan niet met (automatische) (vuur)wapens – tussen leden van motorbendes of in verband met mensen die de politie linkt aan zware criminaliteit, doorgeladen wapens en notoire wapenverzamelaars. De casuïstiek speelde zich midden in wijken af, veelal in de openbare ruimte, waar ook andere mensen wonen en hun eigen leven leiden of kinderen naar school gaan. De Explosieven Opruimingsdienst Defensie kwam ter plaatse, kogels vlogen door buurten of in andermans woning, straten werden afgezet en een school ontruimd, en omwonenden werden geconfronteerd met gemaskerde of gewonde mensen op straat. Los van de strafrechtelijke implicaties, leveren zulke gebeurtenissen een radicale verstoring op van het gewone leven op die plek. Als sprake is van een zodanige (overlast)situatie dat het woon- en leefklimaat van omwonenden ernstig wordt aangetast, kan op grond van artikel 8 EVRM voor de overheid een (positieve) verplichting bestaan om maatregelen te nemen en aldus het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer voldoende te waarborgen. Net zo goed als dat de overheid op grond van artikel 2 EVRM ook een inspanningsverplichting heeft om levensbedreigende situaties voor haar inwoners te voorkomen. Onder omstandigheden en alle belangen afwegend is het bij (ernstige te vrezen) verstoringen van de openbare orde door (bedreiging met) ernstig geweld of het aantreffen van een wapen passend en geboden om de mogelijkheid te scheppen de angel uit de situatie te trekken. Namelijk door een woning, niet voor het publiek toegankelijk lokaal of bijbehorend erf zichtbaar te sluiten, ook als een zwaarwegend belang van bijvoorbeeld een bewoner – alles in het concrete geval afwegend – het onderspit delft. Als een locatie buiten gebruik wordt gesteld, zal zij geen doelwit meer zijn en geen plek meer zijn waar gebeurtenissen kunnen plaatsvinden die de gewone gang van zaken rond die plek in het gedrang brengen. De openbare orde wordt zo gehandhaafd, waar deze op maatschappelijk onaanvaardbare wijze werd geschonden (of daarvoor ernstige vrees bestaat).

Daarbij geldt dat de uitoefening van de sluitingsbevoegdheid met diverse waarborgen is omkleed. Van bijzonder belang is dat een woning kan worden gesloten van iemand die slachtoffer is of dreigt te worden van een incident, bijvoorbeeld een beschieting of bedreiging met ernstig geweld. Die persoon is niet degene die de openbare orde verstoort. Het doel van de sluitingsbevoegdheid in de voorgestelde situaties is het beëindigen of voorkomen van verstoring van de openbare orde rond bijvoorbeeld een woning en dat betekent dat het besluit moet zijn gericht op en moet kunnen leiden tot de verwezenlijking van dit doel. Onder omstandigheden kan dit doel worden bereikt met een besluit aan een ander dan de persoon die de verstoring veroorzaakt, bijvoorbeeld aan diegene die de aanleiding is van de (ernstig te vrezen) verstoring van de openbare orde. In dat geval zal de burgemeester daar wel rekening mee moeten houden bij de afweging van het algemeen belang en het belang van degene aan wie het besluit wordt gegeven. Het belang van die persoon bij het respecteren van zijn huisrecht weegt in zo'n geval namelijk zwaarder dan wanneer de dreiging of verstoring wel van hem zou uitgaan.⁴⁹ Overigens zal een burgemeester in voorkomend geval, met name waar het de voorgestelde b-grond betreft, ook moeten onderzoeken of met andere wettelijke burgemeestersbevoegdheden of los daarvan de openbare orde op een voor de bewoner minder belastende manier kan worden gehandhaafd. Met name valt te overwegen of voldoende soelaas wordt geboden door tijdelijk vrijwillig verblijf van een of meer bewoners elders, al dan niet in combinatie met het tijdelijk door een ander laten betrekken van de woning. Met het oog op zogenoemde 'vergismoorden', zal de laatstgenoemde maatregel echter altijd bekeken moeten worden in de totale context van de casus. Ook valt te denken aan maatregelen van de burgemeester of de hoofdofficier van justitie in het kader van het Stelsel bewaken en beveiligen of aan maatregelen in het kader van een getuigenbeschermingsprogramma, mits opportuun en door betrokkene aangenomen, dan wel extra politie-aandacht, bijvoorbeeld in de vorm van surveillance.⁵⁰ Sluiting moet subsidiair worden toegepast.

De burgemeester maakt bij het nemen van het besluit dus de afweging tussen het algemeen belang en het individuele belang van de belanghebbende(n). Ook andere inwonende personen, zoals familieleden-

⁴⁹ Zie o.a. Rechtbank Oost-Brabant 14 april 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:2161.

⁵⁰ Zie verder ook paragraaf 5.

den die niet betrokken zijn bij de (ernstig te vrezen) verstoring van de openbare orde, kunnen worden verstaan onder belanghebbenden. Toepassing van artikel 174a, eerste lid, Gemw blijft een bevoegdheid van discretionaire aard. Overeenkomstig de artikelen 3:2 en 3:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dienen de relevante belangen te worden onderzocht en afgewogen. In dat kader kunnen zich in een voorkomend geval omstandigheden voordoen op grond waarvan – hoewel het algemeen belang de sluiting van de woning vordert en daarmee een inbreuk op het woonrecht van bewoners in beginsel is toegelaten – het onredelijk is zonder enige vorm van compenserende maatregelen de nadelige gevolgen daarvan geheel voor rekening te laten van de bewoner of bewoners. Bij de vraag of de (voorgenomen) sluiting onredelijk dan wel onevenredig is kan schuld of onschuld van de bewoners van de woning aan de (ernstig te vrezen) verstoring van de openbare orde een factor van betekenis zijn. Het is echter niet zo dat in alle gevallen waarin schuld is aangetoond noch aannemelijk geworden slechts tot woningsluiting kan worden overgegaan indien deze gepaard gaat met het aanbieden van andere woonruimte.⁵¹ Vergelijkenderwijs is dit ook de praktijk bij de toepassing van de bevoegdheid die de burgemeester heeft krachtens artikel 13b Opw. In Opiumwetgevallen geldt dat de noodzaak van sluiting ter bescherming van het algemeen belang bij de besluitvorming door de burgemeester wordt beoordeeld aan de hand van onder meer de ernst van de situatie, maar dat als sluiting van een woning in beginsel noodzakelijk wordt geacht, dat niet wegneemt dat de sluiting ook evenredig moet zijn. In die gevallen zijn verwijtbaarheid, gevolgen van sluiting en aanwezigheid van minderjarige kinderen van belang voor de beoordeling van de evenredigheid van het te nemen besluit.⁵² In beginsel zijn ook degenen wier woning op grond van artikel 174a Gemw wordt gesloten zelf verantwoordelijk voor het vinden van alternatieve woonruimte. In voorkomend geval kan de burgemeester bij de afweging over het te nemen besluit de mogelijkheid van maatschappelijke opvang betrekken.⁵³ Ook als de burgemeester beleidsregels vaststelt met betrekking tot de voorgestelde bevoegdheid, volgt uit artikel 4:84 Awb dat het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tézij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. De aanwezigheid van minderjarige kinderen in een woning is op zichzelf geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan de burgemeester van een sluiting dient af te zien. Wel kan de aanwezigheid van minderjarige kinderen tezamen met andere omstandigheden maken dat de burgemeester niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik kan maken. Zo is in het licht van artikel 8 EVRM en het Verdrag inzake de rechten van het kind van belang dat de burgemeester zich bij het nemen van zijn besluit voldoende rekenschap geeft van het feit dat in een woning minderjarige kinderen wonen. In beginsel zijn de ouders van minderjarige kinderen zelf verantwoordelijk voor het vinden van vervangende woonruimte. Echter geldt ook hier dat de burgemeester zich tijdens het besluitvormingsproces dient te informeren over geschikte opvang, waarbij gekeken moet worden in hoeverre het kind of de betrokken ouders of verzorgers zelf in staat zijn om alternatieve woonruimte te regelen.

Wordt toch besloten tot sluiting, dan moet de duur van de sluiting in het besluit worden vastgelegd (artikel 174a, derde lid, Gemw). De duur van de sluiting dient, net als bij toepassing van het huidige artikel 174a Gemw, evenredig te zijn aan het doel van de sluiting.⁵⁴ Hij moet dus beperkt zijn tot een periode waarin de openstelling van de woning, het lokaal of het erf daadwerkelijk een bedreiging vormt voor de openbare orde.⁵⁵

Net als bij de bestaande bevoegdheid krijgen belanghebbenden zo mogelijk gelegenheid binnen een te stellen termijn maatregelen te treffen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd. Dan wel, in geval van ernstige vrees voor het ontstaan van verstoring van de openbare orde, die vrees wordt weggenomen. Hiertoe wordt voorgesteld artikel 174a, vierde lid, Gemw te wijzigen. Een en ander betekent, net als nu, dat afgezien van spoedsituaties waarbij voorafgaande bekendmaking niet mogelijk is, de burgemeester een pand niet daadwerkelijk meteen mag laten dichtspijkeren en dat belanghebbenden in dat geval zelf maatregelen kunnen treffen om de tenuitvoerlegging van het besluit te voorkomen.⁵⁶ Het vierde lid is van oudsher⁵⁷ en ook hier een waarborg waarmee de uitoefening van de sluitingsbevoegdheid in de voorgestelde gevallen wordt omkleed. Deze waarborg weegt zwaar, omdat de bevoegdheid mogelijk op verstreckende wijze inbreuk maakt op onder meer het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de bewoners, dat wordt beschermd door artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM. Er zullen zeker bij de nieuw voorgestelde b- en c-grond gevallen zijn waarin een begunstigingstermijn om maatregelen te treffen, niet goed voorstelbaar is. Dit is echter niet in alle gevallen zo. Eerder in deze paragraaf is ingegaan op alternatieve

⁵¹ ABRvS 14 augustus 2002, ECLI:NL:RVS:2002:6489.

⁵² Vgl. de overzichtsuitspraak van de ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.

⁵³ Vgl. ABRvS 22 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1329 en 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3907.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 1996/97, 24 699, nr. 5, p. 11.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 699, nr. 3, p. 7 met verwijzing naar Vz. ARRvS 26 augustus 1992, AB 1993, 104.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 699, nr. 3, p. 9 en 11.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 699, nr. 3, p. 8–9.

maatregelen die betrokkenen zelf kunnen treffen en die, afhankelijk van de casus, mogelijk voldoende soelaas kunnen bieden om de openbare orde te handhaven of een betere weerslag zijn van de balans die moet worden getroffen tussen algemeen en individueel belang, zodat niet tot gedwongen sluiting hoeft te worden overgegaan. Bijvoorbeeld bij casuïstiek waarin voldoende is dat één bewoner tijdelijk elders woont, bewoners hun pand verhuren of maatregelen uit het Stelsel bewaken en beveiligen of een getuigenbeschermingsprogramma aan de orde zijn. Een begunstigingstermijn past zo bij het ultimatum-remediumkarakter van de woningsluiting door de burgemeester. Met voortschrijdend inzicht bij de belanghebbende kan dit ook aan de orde komen ná het nemen van het besluit door de burgemeester, maar voor het feitelijk sluiten. Verder is niet in alle gevallen gezegd dat de feitelijke sluiting van overheidswege moet plaatsvinden, indien dit ook door of namens een belanghebbende zelf kan gebeuren. Als de situatie is dat dwingende spoed vergt dat zonder dralen kan worden ingegrepen, is sprake van een situatie waarin ook voorafgaande bekendmaking niet mogelijk is.⁵⁸ In dat geval is een begunstigingstermijn niet aan de orde, zo is bepaald in artikel 174a, vierde lid, Gemw. Voor spoedgevallen die ook weer niet dié spoed vergen, kan de begunstigingstermijn ten slotte kort zijn. Op deze wijze wordt recht gedaan aan het grote belang van de aan de orde zijnde grond- en mensenrechten en de proportionele en subsidiaire beperking ervan, terwijl dit niet ten koste gaat van een slagvaardige handhaving van de openbare orde, een en ander na bevind van zaken door de burgemeester in de voorliggende casus te beoordelen en in voorkomend geval te motiveren.

Uiteraard gelden daarnaast de waarborgen die op grond van de Algemene wet bestuursrecht bestaan. Met name ook waar het, mede in het licht van artikel 13 EVRM, gaat om effectieve rechtsbescherming⁵⁹ in de vorm van bezwaar en – bij de rechter – beroep, hoger beroep en een voorlopige voorziening. Rechtsbescherming is ook van belang in verband met de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheid voor verhuurders om buitengerechtelijk te kunnen ontbinden. Hierop zal nader worden ingegaan in paragraaf 5.

4.3. *Recht op eigendom*

Het recht op ongestoord genot van eigendom is neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Eigendom mag niet worden ontnomen, behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Dit staat echter niet in de weg aan wetgeving die noodzakelijk is om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Vaste rechtspraak van het EHRM is dat een beperking een ‘fair balance’ moet opleveren tussen het algemeen belang en de bescherming van iemands fundamentele rechten. Daarom moet de beperking evenredig zijn ten opzichte van het nagestreefde doel. Het EHRM laat hierbij een grote mate van beleidsruimte.⁶⁰

De voorgestelde uitbreiding van artikel 174a Gemw kan leiden tot een dergelijke regulering. Zoals hiervoor uiteen is gezet, is de handhaving van de openbare orde rond een woning, niet voor het publiek toegankelijk lokaal of bijbehorend erf het algemeen belang dat met de nieuwe bevoegdheid is gemeoid. Het gaat er bij de uitbreiding om het gemeenschapsleven aldaar ordelijk te kunnen laten verlopen. Dit blijkt niet alleen uit deze toelichting, maar ook uit de tekst van het voorstel.

De beperking vindt plaats op een proportionele wijze. Enerzijds is hierbij van belang dat de openbare orde rond een woning in ernstige mate in het geding is in de situaties waarop de voorgestelde b- en c-grond zien. Het gaat om (ernstige gevreesde) verstoring in verband met ernstige geweldpleging (of bedreiging daarmee) of het aantreffen van een wapen. De casuïstiek geeft van die ernst ook blijk. Anderzijds zijn ook hier de in paragraaf 4.2 gereleveerde waarborgen van belang.

Artikel 14 Gw bevat bepalingen over onteigening. Dit kan alleen geschieden in het algemeen belang en, in beginsel, tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften. Bij of krachtens de wet kan ook worden bepaald dat recht bestaat op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade, indien in het algemeen belang de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt. De voorgestelde onteigeningsbevoegdheid sluit aan bij de huidige regeling uit artikel 77, eerste lid, onder 7°, Ow en, als de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet van kracht wordt, bij hetgeen dan wordt geregeld in hoofdstuk 11 van de Omgevingswet. Voor de algemene belangen die bij dit voorstel in het geding zijn, wordt verwezen naar de desbetreffende bepalingen en hetgeen hierboven uiteen is gezet over de openbare orde. Waar het herstel van de omissie betreft, is bij de totstandkoming van de Wet van 12 december 2018 tot wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid) gewezen op het voorkomen en beheersen van de

⁵⁸ Ook al zo het nader rapport bij de totstandbrenging van artikel 174a van de Gemeentewet, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 699, B, p. 2 (onder 2a).

⁵⁹ EHRM 13 mei 2008, Application No. 19009/04 (McCann e.a./Verenigd Koninkrijk).

⁶⁰ EHRM 29 april 1999, Application Nos. 25088/94, 28331/95 en 28443/95 (Chassagnou e.a./Frankrijk).

uit het drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en de nadelige effecten van de productie en distributie van, handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden.⁶¹ Hier wordt ten slotte herhaald dat onteigening een laatste redmiddel is, als een duurzame oplossing niet anderszins valt te bereiken.

4.4. Criminal charge

In paragraaf 2.4 is al ingegaan op de aard van de voorgestelde bevoegdheid. Op deze plek wordt in het verlengde hiervan besproken of een sluiting op grond van de nieuwe onderdelen van artikel 174a, eerste lid, Gemw een 'criminal charge' oplevert in de zin van artikel 6 EVRM.

Het EHRM heeft in het arrest Engel e.a. tegen Nederland drie criteria geformuleerd om te bepalen of een sanctie bestraffend is. Het eerste criterium betreft de classificatie van de maatregel naar nationaal recht. Het tweede criterium ziet op de aard van de overtreding, mede bezien in relatie tot het doel van de maatregel. Soms beoordeelt het EHRM dit criterium aan de hand van de aard van de norm die wordt overtreden. Het gaat er daarbij om of een algemene strafrechtelijke norm aan de orde is. In dit verband is ook het EHRM-arrest inzake Öztürk tegen Duitsland van belang. Het derde criterium betreft de zwaarte van de maatregel. De laatste twee criteria zijn niet cumulatief: het voldoen aan één van deze criteria kan in bepaalde gevallen reeds leiden tot de conclusie dat een sanctie bestraffend is. Daarnaast is mogelijk dat het tweede en derde criterium in samenhang bezien een dergelijke conclusie kunnen rechtvaardigen. De Afdeling past deze criteria ook toe, bijvoorbeeld om te beoordelen of een last onder bestuursdwang op grond van artikel 13b Opw daaronder valt. Dat een burgemeester zich voor een sluiting baseert op informatie uit een strafzaak is niet van belang voor de beoordeling of sprake is van een criminal charge.⁶²

Met het nemen van een sluitingsbesluit op de voorgestelde b- of c-grond wordt een algemene bestuursrechtelijke norm uit de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht toegepast. Hiermee wordt niet opgetreden tegen schending van verboden, neergelegd in bijvoorbeeld het Wetboek van Strafrecht of de Wet wapens en munitie. Ook niet waar die verboden in een concreet geval wel zijn overtreden. Het optreden van de burgemeester is niet strafrechtelijk. Artikel 174a, eerste lid, aanhef en onder b en c, Gemw richt zich – net zo min als de oorspronkelijke bevoegdheid die de a-grond wordt – niet op de overtreder, maar ziet op het beëindigen of voorkomen van verstoring van de openbare orde. De duur van de sluiting moet, net als bij de oorspronkelijke bevoegdheid, beperkt zijn tot een periode waarin de openstelling van de woning, het lokaal of het erf daadwerkelijk een bedreiging vormt voor de openbare orde daaromheen.⁶³ Er vindt ook geen vaststelling van schuld van de bewoners plaats en van die schuld wordt ook niet uitgegaan. Het gaat er hier om het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse te handhaven en dat niet te laten verstoren door (bedreiging met) ernstig geweld (de b-grond) of wegens het aantreffen van een wapen (de c-grond). Het gaat om een bestuurlijke maatregel en niet om een bestraffende sanctie.

Bij de beoordeling van de zwaarte van de maatregel is van belang of de maatregel zodanig zwaar is dat deze daardoor als punitief moet worden beschouwd. De zwaarte van de maatregel wordt beoordeeld aan de hand van objectieve maatstaven. Hoewel sluiting van een woning een grote impact kan hebben, is in dit beoordelingskader in het algemeen niet van belang hoe de betrokkene de maatregel subjectief ervaart. Sluiting op grond van artikel 174a Gemw is een bestuursrechtelijke maatregel en wordt in het algemeen niet als een bestraffende sanctie aangemerkt. Het EHRM merkt slechts zelden een bestuursrechtelijke maatregel aan als een bestraffende sanctie louter op grond van de zwaarte van de maatregel. Zoals hiervoor is aangegeven, hebben allerlei gemeenten – zowel in dorpen als steden – te maken met ernstige gewelds- en wapenproblematiek, ook in woonwijken. Dit legt een grote druk op de omgeving en rechtvaardigt de in het eerste lid voorgestelde wijzigingen. Daarbij zijn de sluitingsbesluiten op grond van het bestaande derde lid van een bepaalde duur, die zoals gezegd samenhangt met de daadwerkelijke openbareordesituatie. Bij verlengingsbesluiten zal de burgemeester opnieuw duidelijk moeten maken waarom nog sprake is van (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde. Overigens moet hij een besluit tot sluiting of tot verlenging van de duur van sluiting ook intrekken als er geen verstoring meer is van de openbare orde rond de woning of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Een besluit tot sluiting is daarom niet op basis van de zwaarte van de maatregel als een bestraffende sanctie aan te merken. Gelet op het voorgaande brengen het tweede en derde criterium evenmin in onderlinge samenhang mee dat het besluit te sluiten in het algemeen een bestraffende sanctie is.

Opmerking verdient dat een sluitingsbesluit kan worden voorgelegd aan de bestuursrechter. Sluiting

⁶¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 1.

⁶² ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1930.

⁶³ Kamerstukken II 1995/96, 24 699, nr. 3, p. 7.

mag er in een geval als het onderhavige slechts toe strekken (een ernstig te vrezen) verstoring van de openbare orde zoals door de burgemeester geconstateerd, op grond van artikel 174a, eerste lid, onder b en c, Gemw te beëindigen en te voorkomen. Een verdergaande uitoefening van deze bevoegdheid zou tot gevolg hebben dat het optreden niet enkel meer het karakter van herstelmaatregel heeft maar een leedtoevoegend karakter krijgt. Sluitingsbeleid of een concreet sluitingsbesluit van een burgemeester dat het voornoemde reparatoire karakter miskent, zal daar stuklopen.⁶⁴

Ten slotte bepaalt artikel 6, tweede lid, EVRM dat een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. De reikwijdte van deze onschuldpresumptie is niet beperkt tot strafrechtelijke procedures.⁶⁵ Zij kan zich uitstrekken tot een bestuursrechtelijke procedure, indien de geschilpunten in de bestuursrechtelijke procedure voortvloeien uit en samenhangen met een strafrechtelijke procedure. Deze situatie kan zich voordoen tijdens een strafrechtelijke procedure alsook na het staken van de strafrechtelijke procedure of na een vrijspraak. Indien in een bestuursrechtelijke procedure wordt teruggevallen op het feit dat een strafrechtelijke procedure aanhangig is of op een nog niet onherroepelijke veroordeling, brengt dit een zodanige band tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke procedure mee dat artikel 6, tweede lid, EVRM in eerstgenoemde procedure van toepassing is. Schending van de onschuldpresumptie is aan de orde indien een rechterlijke beslissing of een uiting van een ambtenaar een oordeel weergeeft omtrent de schuld van iemand die is aangeklaagd ter zake van het plegen van een strafbaar feit voordat de schuld van die persoon in de strafrechtelijke procedure is komen vast te staan. Alleen het uitspreken van een vermoeden dat iemand schuldig is aan het strafbare feit waarvoor hij is aangeklaagd, levert geen schending van de onschuldpresumptie op. Het zal dus van de casus afhangen die de burgemeester heeft te beoordelen, of er een situatie is waarin artikel 6, tweede lid, EVRM in de bestuursrechtelijke procedure geldt. De burgemeester moet er in dat geval tegen waken dat een oordeel omtrent schuld, als hierboven beschreven, wordt weergegeven.⁶⁶ In zijn algemeenheid geldt echter dat, zoals hiervoor is aangegeven, een besluit om te sluiten geen bestraffende sanctie, maar een herstelsanctie is. Bij dit besluit vindt daarom in beginsel geen vaststelling van schuld plaats. Ook niet als de sluiting haar aanleiding vindt in het aantreffen van een wapen (c-grond). Het artikel richt zich niet op de overtreder, maar ziet op het beëindigen en voorkomen van de verstoring van de openbare orde. Met deze bepaling wordt beoogd negatieve effecten van de aanwezigheid van een wapen, gezien vanuit het perspectief van de openbare orde, tegen te gaan. Zelfs als de burgemeester daartoe aannemelijk acht dat iemand betrokken is geweest bij dat wapen, betekent dat niet dat de burgemeester hem schuldig acht aan het plegen van strafbare feiten. Als de burgemeester zich voor het besluit om te sluiten mede baseert op informatie afkomstig uit een strafrechtelijk onderzoek, maakt dit evenmin dat hij de onschuldpresumptie schendt.⁶⁷

5. Verhouding tot ander nationaal recht

Net als bij toepassing van het huidige artikel 174a Gemw geldt dat de burgemeester bij gebruikmaking van de voorgestelde verruimde sluitingsbevoegdheid is gebonden aan de regels van de Algemene wet bestuursrecht.

Het sluitingsbesluit zal, gelet op het concrete karakter ervan, zijn aan te merken als een beschikking. De regels over een behoorlijke besluitvorming zijn van toepassing. Met name van belang zijn de belangenafweging, de evenredigheid, de deugdelijke motivering, het zo mogelijk horen en de bekendmaking (artikelen 3:2, 3:4, 3:41, 3:46 en 4:8 Awb). De burgemeester moet eventueel naar voren gebrachte zienswijzen bij het besluit betrekken. In het besluit moet hij zich in het licht van proportionaliteit en subsidiariteit bijvoorbeeld rekenschap geven dat de sluiting het te wettigen doel dient en dat er in dat licht geen andere, minder vergaande maatregel tot zijn beschikking staat (zie ook paragraaf 3.1). Mocht een dergelijk alternatief na het nemen van het besluit alsnog aan de orde komen en op dat moment voldoende zijn om de openbare orde te handhaven, dan moet de burgemeester het besluit bovendien intrekken. Bijvoorbeeld als na verloop van tijd cameratoezicht alsnog voldoende garantie biedt of als voldoende is dat een bewoner zijn woning verlaat, maar die persoon na aanvankelijke weigerachtigheid alsnog besluit daartoe over te gaan. Ook moet de burgemeester de gevolgen afwegen die een besluit heeft voor belanghebbenden. Zoals, in voorkomend geval, de verstreckende consequentie dat een bewoner zijn woning moet verlaten omdat deze wordt gesloten, terwijl hij niet zelf de openbare orde verstoort of slechts gezinslid is van iemand die klaarblijkelijk een doelwit van criminelen is. Bij de weging van dit gevolg kan van belang zijn of een belanghebbende alternatief onderdak heeft of dat een belanghebbende, desgewenst en indien nodig, wordt ondersteund in het

⁶⁴ Vgl. ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187.

⁶⁵ EHRM 27 september 2011, Application No. 23272/07 (Hrdalo/Kroatië).

⁶⁶ Vgl. ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:331, 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3699, en 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:608.

⁶⁷ Vgl. ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:780.

verkrijgen daarvan. Hier is nader op ingegaan in paragraaf 4.2.

Tegen het besluit op grond van artikel 174a Gemw staan rechtsmiddelen open. Dit is ook het geval voor een besluit op grond van de voorgestelde nieuwe onderdelen. Een belanghebbende kan tegen het besluit een bezwaarschrift indienen bij de burgemeester. Vervolgens staat tegen de beslissing daarop beroep open bij de rechtbank, gevolgd door hoger beroep bij de Afdeling. Het maken van bezwaar of instellen van beroep of hoger beroep schorst de werking van het bestreden besluit niet. Daarom is van belang dat in elk van die fases, in geval van een spoedeisend belang, de voorzieningen-rechter kan worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Het bestreden besluit kan zo worden geschorst.

Crux van de buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst is dat de rechter daaraan niet te pas komt. Dat is nu ook niet het geval en de voorgestelde uitbreiding van de buitengerechtelijke ontbindingsbevoegdheid sluit hierop aan. Dat berooft de huurder echter niet van rechtsbescherming. Na ontbinding pleegt immers ontruiming te volgen. Om dit te bereiken in geval de huurder daartoe niet wil overgaan, moet een verhuurder een kort geding of een bodemprocedure beginnen tegen de huurder. Zoals in paragraaf 2.3 is benadrukt moet buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst na een sluiting door de burgemeester geen automatisme zijn. De civiele rechtspraak geeft daarvan ook blijk.⁶⁸ Dat is niet anders in geval van sluiting op de voorgestelde b- of c-grond.

De voorgestelde onteigeningsbevoegdheid sluit aan bij de huidige regeling uit artikel 77, eerste lid, onder 7°, Ow en, als de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet van kracht wordt, bij hetgeen dan wordt geregeld in hoofdstuk 11 van de Omgevingswet. Dit betreft regels over de totstandkoming van een onteigeningsbesluit en over de rechtsbescherming daartegen.

6. Financiële lasten

6.1. Kostenverdeling

De financiële effecten van dit voorstel gaan met name decentrale overheden (gemeenten) aan. De gevolgen van dit voorstel zijn in het bijzonder gelegen in de openbareordetaak van de burgemeester. Dit is een reeds bestaande taak.

Vooropstaat dat de burgemeester reeds over een bevoegdheid beschikt om woningen te sluiten. Ingevolge artikel 174a Gemw kan de burgemeester woningen sluiten op het moment dat de openbare orde door gedragingen in de woning verstoord is. Met dit wetsvoorstel zal sluiting ook in enkele andere gevallen kunnen worden toegepast, zoals bij openbareordeverstoring door beschieting van de woning of openbareordeverstoring door de vondst van wapens in de woning. Het bestaande artikel 174a Gemw behelst evenals dit voorstel een wettelijke (discretionaire) bevoegdheid en geen wettelijke plicht.

Zoals onder meer in paragraaf 2.2 aan de orde kwam, maken burgemeesters tot heden gebruik van andere rechtsgronden om woningen bij ernstig geweld of bij een wapenvondst te sluiten of om een soortgelijk resultaat te bewerkstelligen. Eerder zijn hierbij voorbeelden aangehaald ten aanzien van gebiedsverboden en sluitingen op grond van de algemeen geformuleerde artikelen 172, derde lid, 174a en 175 Gemw. Met dit voorstel wordt voor die gevallen een specifieke grondslag gecreëerd. Dit zorgt voor deze situaties voor een duidelijk toepassingsbereik. Hierdoor zullen burgemeesters niet meer zijn aangewezen op de eerder genoemde grondslagen. Ten aanzien van de sluitingen op die andere grondslagen, zullen de uitvoeringslasten komen te vervallen. De vrijgekomen ruimte kan worden benut voor toepassing van de uitgebreide bevoegdheidsgrondslag, zoals in dit voorstel wordt geregeld. Op dit moment zijn er gevallen waarin noch op grond van het huidige artikel 174a Gemw noch met andere grondslagen kan worden opgetreden. Ten aanzien van deze gevallen biedt dit voorstel ook uitkomst. De verwachting is dan ook dat ten aanzien van deze specifieke gevallen nieuwe uitvoeringskosten kunnen ontstaan.

6.2. Uitvoeringslasten bij gemeenten

Op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet bevat deze paragraaf een beschrijving van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor decentrale overheden. Vooropstaat dat moeilijk inzichtelijk is welke kosten er voor de gemeenten (feitelijk) door dit wetsvoorstel ontstaan. Zoals reeds is aangehaald, betreft dit voorstel immers een bevoegdheid en geen verplichting. Het is dus afhankelijk van de vraag of, en zo ja hoe een burgemeester gebruik wil maken

⁶⁸ Zie recente rechtspraak en analyse in G.J. Scholten, 'Damocles en Victor, een krachtig duo in de strijd tegen de drugscriminaliteit?', *WR* 2019, 77.

van deze bevoegdheid. De kosten voor de uitvoering van de in dit voorstel geregelde bevoegdheid kunnen bovendien sterk per gemeente verschillen. De omvang van de gemeente, het aantal incidenten, de expertise die de gemeente in huis heeft en de keuzes die worden gemaakt bij bijvoorbeeld de wijze van bekendmaking of het al dan niet aanwenden en behandelen van een of meer rechtsmiddelen, spelen daarbij een doorslaggevende rol. In dit onderdeel is inzichtelijk gemaakt welke werkzaamheden bij gemeenten behoren te worden verricht om de bevoegdheid effectief uit te voeren. Met name moet dan gedacht worden aan de kosten die gemoeid zijn met het voorbereiden en uitvoeren van het besluit van de burgemeester. Allereerst zal de burgemeester het sluitingsbesluit moeten laten opstellen en daarin de sluiting voldoende moeten onderbouwen. Dit betekent doorgaans dat een gemeenteburgemeester een bestuurlijke rapportage van de politie doorneemt en het conceptbesluit opstelt. Afhankelijk van de complexiteit en de omstandigheden van het geval zullen hiermee grofweg gemiddeld 180 minuten gemoeid zijn. Het besluit moet vervolgens op de juiste manier worden bekendgemaakt. Dit kan gebeuren door toezending of uitreiking (artikel 3:41 Awb) en is in dat laatste geval afhankelijk van de locatie van de woning ten opzichte van het gemeentehuis. Er wordt gerekend met een gemiddelde reistijd van 30 minuten. Als belanghebbenden niet zelf maatregelen nemen om tenuitvoerlegging van het besluit te voorkomen, kan de burgemeester de kosten verhalen die met tenuitvoerlegging zijn gemoeid. Ten slotte speelt toezicht op naleving van het besluit, indien een gemeenteraad een verbodsbepaling heeft opgenomen in de gemeentelijke verordening. Feitelijk betekent dit dat een gemeenteburgemeester dan bij de gesloten woning kan kijken of de woning daadwerkelijk gesloten is. Hiervoor is een beperkte tijd nodig, daarbij kan worden gedacht aan drie minuten. Ook moeten gemeenten er op bedacht zijn dat de belanghebbende bezwaar, een voorlopige voorziening, beroep en hoger beroep kan instellen.

Ten aanzien van bezwaar geldt dat een ambtenaar het bezwaarschrift leest, het dossier tot zich neemt, belanghebbenden hoort en de beslissing op bezwaar concipieert. Afhankelijk van de complexiteit kost dit gemiddeld 480 minuten. De belanghebbende kan in spoedeisende gevallen een voorlopige voorziening verzoeken. Hiervoor zijn ook de nodige voorbereidingen nodig. Zo geldt dat de ambtenaar zich inleest in zowel het verzoekschrift als het dossier, een verweerschrift opstelt, afreist naar de rechtbank en daar de burgemeester vertegenwoordigt. In beroep worden dezelfde werkzaamheden uitgevoerd. In totaal kunnen deze werkzaamheden per procedure 510 minuten in beslag nemen. Dit zou met zich brengen dat een voorlopige voorziening en een beroepsprocedure in totaal ongeveer 1020 minuten kunnen kosten. Ook kunnen partijen in hoger beroep gaan bij de Afdeling. De tijd die daarmee gemoeid is, is vergelijkbaar met de beroepsprocedure bij de rechtbank. Er kan tijdswinst ontstaan als de stukken al eerder zijn gelezen, maar de reistijd naar de zitting zal gemiddeld langer zijn. Hiervoor worden dus wederom 510 minuten gerekend.

De totale geschatte tijdbesteding komt daarmee op 2.223 minuten. Benadrukt moet echter worden dat niet elke sluiting tot aan de hoogste bestuursrechter uitgeprocedeerd zal worden. Evenmin zal bij elke sluiting beroep of een voorlopige voorziening volgen. Dat is nu ook niet het geval en er is naar verwachting des te minder reden voor bij een duidelijke, specifieke rechtsgrondslag om tot sluiting over te gaan. Om die reden wordt bij de berekening van de gemiddelde lasten van de gemeente uitgegaan van 1.203 minuten: de tijd die gemoeid is met het besluit, het toezicht op de naleving ervan, een mogelijke bezwaarprocedure en één ander mogelijk rechtsmiddel. Afgezet tegen een intern bruto salaris van 54 euro per uur, zou dit betekenen dat elke sluiting grofweg 1080 euro aan kosten mee kan brengen. Deze kostprijs dient vervolgens te worden afgezet tegen het aantal sluitingen. In paragraaf 6.1 is al aangehaald dat het aantal extra sluitingen naar aanleiding van dit voorstel moeilijk is vast te stellen. Vooropstaat dat de bevoegdheid naar verwachting, mede vanwege de ingrijpende aard ervan, terughoudend zal worden toegepast. Bij benadering worden twintig à dertig extra woningsluitingen verwacht. Dit zijn de sluitingen die nu noch op grond van artikel 174a Gemw noch op een andere wettelijke grondslag kunnen plaatsvinden. Dit zal dan naar verwachting een totale kostenpost van maximaal tussen de 21.600 en 32.400 euro opleveren. Deze extra kosten zijn gezien de hoogte van de voornoemde bedragen te verwaarlozen.

6.3. Uitvoeringslasten bij de politie

Naast uitvoeringslasten voor de gemeenten kunnen er uitvoeringslasten ontstaan voor de politie. Vaak zal de burgemeester afhankelijk zijn van de bevindingen van de politie. Deze bevindingen maken immers dat de burgemeester de woning kan sluiten. Ook kan de politie een rol hebben bij de feitelijke sluiting van de woning. Bijvoorbeeld als de bewoner niet wil meewerken aan de sluiting. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval moet de politie-inzet worden beoordeeld. Na de sluiting kan de politie constateren of wordt voldaan aan de naleving van de sluiting van de woning.

6.4. Uitvoeringslasten voor de rechtspraak

Een substantiële verzwaring van de werklast van de rechterlijke macht als gevolg van de voorgestelde wetwijziging ligt niet in de lijn der verwachting. Daarbij is van belang dat de bevoegdheid naar

verwachting, mede vanwege de ingrijpende aard ervan, terughoudend zal worden toegepast. Werklastverzwaring speelt bovendien alleen bij de extra sluitingen, te weten sluitingen die nu niet al op grond van artikel 174a Gemw noch op een andere wettelijke grondslag kunnen plaatsvinden. Zie in dit verband verder paragraaf 6.2.

6.5. Regeldrukeffecten voor burgers, bedrijven en professionals

Zoals is vermeld in paragraaf 6.1 komt de burgemeester bij toepassing van artikel 174a Gemw beleidsruimte toe. Dit artikel bevat geen wettelijke plicht. Op het moment dat de burgemeester besluit een woning te sluiten, heeft de bewoner een mogelijkheid de kosten in de hand te houden. Artikel 174a, vijfde lid, Gemw verklaart enkele bepalingen over de toepassing van bestuursdwang van overeenkomstige toepassing. Voor tenuitvoerleggingskosten geldt dat belanghebbenden in principe zelf maatregelen kunnen treffen om tenuitvoerlegging van het besluit op hun kosten te voorkomen. De burgemeester is bovendien niet verplicht tot kostenverhaal over te gaan. Doet hij dit wel, dan kan dit ten slotte alleen voor zover de kosten redelijkerwijze ten laste behoren te komen van de burger (artikel 5:25 Awb). Op het moment dat de belanghebbende zelf maatregelen treft, komen de kosten voor zijn rekening en is de burgemeester niet gehouden tot feitelijke uitvoering van het besluit over te gaan. Naast deze kosten zal degene die in een gesloten woning woont, elders zijn intrek moeten nemen. De invulling van eventuele kosten heeft hij in eigen hand.

Het sluitingsbesluit kan ook gevolgen hebben voor de professionele verhuurbranche. Ook particuliere verhuurders of niet-commerciële verhuurders kunnen met een sluiting worden geconfronteerd. Dit kan voor hen resulteren in (tijdelijke) inkomstenderving, omdat de woning gesloten en dus niet verhuurbaar is. Wel kan de (professionele) verhuurder een schadevergoedingsvordering instellen tegen de voormalige bewoner. Het zij opgemerkt dat de verhuurder met de buitengerechtelijke ontbinding een sterkere positie toekomt, dit in tegenstelling tot de reguliere ontbinding. De verhuurder is bij de reguliere ontbinding immers gehouden een procedure aanhangig te maken bij de rechtbank. Tevens behoort de verhuurder een tekortkoming te stellen en zo nodig te bewijzen. Dit laatste is voor de buitengerechtelijke ontbinding niet noodzakelijk.

De belanghebbende kan tegen het sluitingsbesluit in bezwaar, beroep en hoger beroep komen. De belanghebbende kan in persoon of met procesvertegenwoordiging procederen. Dit maakt dat deze procedure kosten met zich kan brengen. Indien de belanghebbende in het gelijk wordt gesteld, kan de rechter de burgemeester veroordelen tot vergoeding van proceskosten. Een huurder kan nu bovendien in een gerechtelijke ontbindingsprocedure worden betrokken, die kosten met zich brengt, omdat dit de enige manier is om bij verschil van inzicht tussen verhuurder en huurder ontbinding te bereiken. Dat is met de voorgestelde wijziging niet langer het geval. Een verhuurder kan dan immers buitengerechtelijk ontbinden. Een verhuurder moet vervolgens een kort geding aanspannen om daaropvolgende ontruiming te realiseren, indien de huurder daaraan niet zelf meewerkt. Doet hij dit, dan brengt die keuze kosten met zich.

7. Consultatiereacties

7.1. Inleiding

Een consultatieversie van het wetsvoorstel is voorgelegd aan verschillende (advies)organen, bestuurlijke partners en andere instanties. Ook heeft internetconsultatie plaatsgevonden. De regering spreekt haar dank uit aan hen die de moeite hebben genomen te reageren. Zij merkt verder op dat de consultatiefase begin 2020 is afgerond. De beoordeling en verwerking van consultatiereacties heeft vervolgens aanzienlijk langer dan voorzien en gewenst op zich laten wachten. De reden daarvoor is dat vanaf toen en voor langere tijd ambtelijke wetgevingscapaciteit beschikbaar moest worden gemaakt in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19.

Het conceptwetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). Dit heeft besloten geen formeel advies uit te brengen. Het ATR is van oordeel dat er geen gevolgen zijn voor de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals (zie daarover ook paragraaf 6.5).

De regering gaat hierna in op de hoofdlijnen van de ontvangen adviezen en reacties, voor zover de inzenders hebben aangegeven dat deze openbaar mogen worden gemaakt. Drie reacties waarvoor de inzender die toestemming niet gaf, worden hieronder niet besproken, maar zijn wel benut om te overwegen of het voorstel kon worden verbeterd. Zoals aangekondigd in de brief van de Minister-President van 15 januari 2021 wil het kabinet nieuwe wet- en regelgeving voortaan een jaar na start van de uitvoering toetsen.⁶⁹ Bij deze zogenoemde invoeringstoets wil het kabinet onder meer zien of

⁶⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4, para. 3.

deze wet inderdaad werkt zoals zij is bedoeld, of er knelpunten of nieuwe inzichten zijn en hoe deze wet uitpakt voor belanghebbenden. Het voornemen bestaat deze toets ook in dit geval te laten plaatsvinden. Hierbij kunnen ook de aandachtspunten worden betrokken die nu in consultatiereacties naar voren worden gebracht. Hieronder wordt ingegaan op de wijze waarop de openbare adviezen en reacties in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn verwerkt. Vanwege de inhoudelijke samenhang wordt in paragraaf 7.2.3, dus binnen paragraaf 7.2 met reacties van het openbaar bestuur, de reactie besproken die de burgemeesters van Rotterdam en Amsterdam gezamenlijk hebben gestuurd namens de gezagsdriehoeken van die gemeenten, waarvan naar de aard ook niet-openbaar bestuurders – de officier van justitie en de politiechef van de regionale eenheid – deel uitmaken.

7.2. Openbaar bestuur

7.2.1. Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (hierna: NGB) vindt dat de voorbeelden die de regering aanhaalt, boekdelen spreken. Het NGB onderschrijft dan ook de noodzaak om tot de voorgestelde sluitingsbevoegdheid te komen. De regering is, zeker nu zij beoogt een passende bevoegdheid toe te voegen aan de burgemeestersbevoegdheden, verheugd dat het NGB de noodzaak hiertoe onderschrijft. Daarbij merkt de regering bij de inleidende alinea van het NGB op, dat de c-grond niet slechts ziet op vuurwapens, maar op wapens in het algemeen (zie ook paragraaf 7.2.3). Het NGB en de regering delen de opvatting dat een duurzame inbedding van de bevoegdheid tot het sluiten van panden wenselijker is dan daarvoor de lichte bevoegdheid van artikel 172, derde lid, Gemw of het noodbevel (artikel 175 Gemw) te gebruiken om bewoners en omwonenden te beschermen. Wat betreft de lichte bevelsbevoegdheid is er sinds de ontvangst van de reactie van het NGB bovendien duidelijke rechtspraak van de Afdeling, die aan het gebruik van die bevoegdheid in de weg staat. Op een en ander is naar aanleiding van de opmerking van het NGB en met de postconsultatie rechtspraak nader ingegaan in paragraaf 2.2.2.

Het NGB vraagt de regering bij de implementatie van deze wetswijziging oog te houden voor drie punten.

Ten eerste vraagt het NGB aandacht voor het openbareordeaspect. De regering deelt de opvatting van het NGB dat de burgemeester gaat over de openbare orde en niet belast dient te worden met verantwoordelijkheden die in het strafrecht thuishoren. Zij hecht er waarde aan te benadrukken dat de voorgestelde bevoegdheid geen strafrechtelijke bevoegdheid betreft. Met dit wetsvoorstel wordt niet beoogd het handhaven van de Wet wapens en munitie door de burgemeester mogelijk te maken. Het wetsvoorstel ziet juist op het handhaven van de openbare orde, zoals onder meer naar voren komt en mede naar aanleiding van deze reactie aanvullend benadrukt is in paragraaf 2.1 en tevens blijkt uit paragraaf 2.4. Op strafrechtelijk optreden wordt ook in paragraaf 7.2.3 nog ingegaan naar aanleiding van de reactie van de gezagsdriehoeken van de gemeenten Rotterdam en Amsterdam.

Ten tweede vraagt het NGB aandacht voor het grondwettelijk woonrecht, mede in het licht van de (ten tijde van de consultatie) wisselende rechtspraak over aanwending van artikel 172, derde lid, Gemw in de aan de orde zijn casuïstiek, en voor de aanwezigheid van kinderen in de woning. In paragraaf 2.2.2 is de recente rechtspraak van de Afdeling over artikel 172, derde lid, Gemw beschreven en benadrukt dat dit wetsvoorstel de specifieke wettelijke basis vormt om, indien aan de eisen is voldaan, tot sluiting over te kunnen gaan. In paragraaf 4.2 komt de belangenafweging aan de orde die de burgemeester bij de inzet van de voorgestelde bevoegdheid heeft te maken. Mede naar aanleiding van de opmerkingen van het NGB wordt hierbij specifiek ingegaan op de aanwezigheid van kinderen.

Ten derde vraagt het NGB aandacht voor onderlinge vetes, waarbij sluitingen worden uitgelokt door bijvoorbeeld een handgranaat aan de deur van een tegenstander te hangen. Het lijkt het NGB wenselijk om een kader op te stellen, waarin wordt toegelicht hoe burgemeesters hier in de afgelopen jaren mee zijn omgegaan en wat daarbij bestuurlijke dilemma's zijn. De regering onderkent de mogelijkheid tot het uitlokken van sluitingen in onderlinge vetes, maar hecht er waarde aan te benadrukken dat het hier een discretionaire bevoegdheid betreft. De burgemeester zal alle omstandigheden moeten betrekken bij de afweging of hij gebruikmaakt van zijn bevoegdheid.

7.2.2. Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Bureau Regioburgemeesters

De regering stelt met genoegen vast dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en het Bureau Regioburgemeesters (hierna: regioburgemeesters) – en in hun kielzog: het NGB⁷⁰ – van harte met het wetsvoorstel instemmen. Zij stelt met tevredenheid vast dat het wetsvoorstel ook

⁷⁰ Het NGB heeft in zijn eigen reactie aangegeven zich daarnaast aan te sluiten bij de VNG en de regioburgemeesters.

volgens hen tegemoetkomt aan de behoefte van burgemeesters om het bestuurlijk instrumentarium voor de aanpak van ondermijning werkbaarder te maken.

Met de VNG, de regioburgemeesters en het NGB is de regering van mening dat een bestuursrechtelijke aanpak niet op zichzelf staat en noodzakelijk onderdeel dient uit te maken van een integrale aanpak. Het is niet de bedoeling dat het bestuursrecht in de plaats treedt van het strafrecht; in een integrale aanpak zoals de regering die voor ogen heeft, staan beide invalshoeken juist naast elkaar staan en versterken zij elkaar. De memorie is op dit punt aangevuld (paragraaf 2.1). Op strafrechtelijk optreden wordt ook in paragraaf 7.2.3 nog ingegaan naar aanleiding van de reactie van de gezagsdrie-hoeken van de gemeenten Rotterdam en Amsterdam. Ook de preventieve sociale aanpak die wordt gereleveerd, maakt daarvan deel uit.⁷¹

De VNG, de regioburgemeesters en het NGB vragen terecht aandacht voor de bewijslast, waaraan voor het huidige artikel 174a Gemw (de a-grond) hoge eisen worden gesteld. In de artikelsgewijze toelichtingen op artikel I, eerste lid, en in paragraaf 2.2.1 is hieraan mede naar aanleiding van hun reactie meer aandacht besteed. Bij de nieuw voorgestelde b- en c-grond wordt met het begrip 'openbare orde' gedoeld op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse.⁷² De regering wenst voor de toepassing van laatstgenoemde nieuwe gronden niets af te doen aan dat bestaande openbare-ordebegrip. Niet élk ernstig geweld (of bedreiging daarmee) in of bij een locatie en zeker niet élk aangetroffen wapen, ook niet elk aangetroffen vuurwapen, leidt tot (ernstig te vrezen) verstoring rond die locatie van de openbare orde, te weten van het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse. De burgemeester heeft ter zake beoordelingsruimte, maar mag (ernstig te vrezen) verstoring van de openbare orde in die gevallen niet zonder meer aannemen en zal de uitkomst van zijn beoordeling moeten motiveren aan de hand van de feiten en omstandigheden van het geval. De regering verwijst ook naar de artikelsgewijze toelichting op artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onderdeel c). Zoals toegelicht, wenst zij een bestuursrechtelijke, aan de openbare orde rond een woning, lokaal of erf gerelateerde bevoegdheid in de wet vast te leggen, die past bij de bestaande taken en het ambt van burgemeester. Er wordt op gewezen dat de bevoegdheid in de praktijk moeilijk toepasbaar zou worden als verstoring van de openbare orde niet zonder meer mag worden aangeno-men bij ernstig geweld of het aantreffen van een wapen. Tot op zekere hoogte ziet de regering dat in, met name waar het gaat om het aantreffen van een wapen. Zij kiest er evenwel voor de burgemeester geen handhaver van de Wet wapens en munitie te maken, omdat dit de grenzen van het burgemees-terambt naar haar oordeel te zeer oprekt. Aanwending van de sluitingsbevoegdheid heeft verstrek-kende gevolgen voor de belanghebbende en dat vergt in elk geval een aantoonbare (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde. Het betreft bovendien een locatiegerichte maatregel, dus het gaat om de openbare orde rond die woning, dat lokaal of dat erf en niet een eventuele overtreding of verwijtbaarheid van de betrokkene. Anderzijds concludeert de regering, ook uit de voor handen zijnde rechtspraak, dat de burgemeester het afgelopen decennium bij hier aan de orde zijnde ernstige geweldscasusstiek goed in staat is gebleken de (ernstig te vrezen) openbareordeverstoring of zelfs ernstige wanordelijkheden te onderbouwen, die nodig is om tot sluiting van een locatie te doen overgaan met een licht bevel – toen de rechtspraak daarover nog niet was uitgekristalliseerd – of een noodbevel.

VNG, regioburgemeesters en NGB opperen om de bestaande bevoegdheid (de a-grond) uit te breiden tot gevallen waarin de openbare orde nog niet is verstoord, maar daarvoor slechts ernstige vrees bestaat. Die suggestie wordt niet gevolgd. Dit wetsvoorstel heeft als achtergrond de oplossing van knelpunten in de huidige aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit door te voorzien in een sluitingsbevoegdheid voor burgemeesters in verband met onder meer beschietingen en wapens. De a-grond betreft, blijkens wetsgeschiedenis en rechtspraak, echter veeleer ernstige overlast dan de hier aan de orde zijnde problematiek. In elk geval behelst zij veel meer dan de hier aan de orde zijnde problematiek. Bovendien doet de suggestie een keur aan afwegingsvragen rijzen: hoe verhoudt zij zich tot de, mede in het licht van evenredigheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer, aan te leggen hoge maatstaven voor de toepassing van de huidige sluitingsbevoegdheid, tot andere woonoverlastbevoegdheden (in het bijzonder artikel 151d Gemw) en tot de bestaande preventieve sluiting uit artikel 174a, tweede lid, Gemw?

Bij VNG, regioburgemeesters en NGB bestaat een voorkeur om artikel 174a, vierde lid, Gemw niet te laten gelden voor de b- en c-grond. Na ampele overweging handhaaft de regering artikel 174a, vierde lid, Gemw ook voor de nieuwe gronden. Dit is in paragraaf 4.2 nader toegelicht.

Tot slot is mede naar aanleiding van de opmerking van de VNG, de regioburgemeesters en het NGB in

⁷¹ Zie verder *Kamerstukken II* 2019/20, 29 911, nr. 281, p. 14–15.

⁷² ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117.

paragraaf 4.2 nader aandacht besteed aan de bewoners van een beschoten woning, die het huis moeten verlaten.

7.2.3. Gezagsdriehoeken gemeenten Rotterdam en Amsterdam en gemeenten Leeuwarden, Nijmegen en Steenbergen

In deze subparagraaf komen de reacties aan de orde van de gezagsdriehoeken van de gemeenten Rotterdam en Amsterdam (hierna: gezagsdriehoeken)⁷³ en van gemeenten van waaruit afzonderlijk is gereageerd. Dit betreft de gemeenten Leeuwarden, Nijmegen en Steenbergen. De regering waardeert dat de gezagsdriehoeken en deze gemeenten afzonderlijk hebben gereageerd. In paragrafen 1 en 2.1 kwam al een keur aan voorbeelden ter sprake van hier aan de orde zijnde problematiek, die door het hele land speelt. Dit blijkt de regering ook uit deze specifieke betrokkenheid.

De regering is blij dat de voorgestelde verruiming van artikel 174a Gemw ook volgens de gezagsdriehoeken en deze gemeenten voorziet in een behoefte die speelt in die gemeenten. Met de gemeente Leeuwarden stelt de regering vast dat nu een goede juridische grondslag ontbreekt om de openbare orde in deze situaties te handhaven. Het is verder goed te vernemen dat de gezagsdriehoeken het wetsvoorstel tevens toejuichen vanwege de grotere mate van rechtszekerheid die het biedt aan de bewoners van getroffen woningen. Dit is, zo is ook verwoord in paragraaf 2.2.3, een reden waarom volgens de regering een specifieke bevoegdheid – met waarborgen die ook recht doen aan belanghebbende bewoners – valt te verkiezen boven een algemeen geformuleerde noodbevoegdheid.

De gezagsdriehoeken geven aan dat uit strafrechtelijke onderzoeken blijkt dat het merendeel van de schietincidenten te maken heeft met handel in verdovende middelen, waarbij criminele spelers hun aandeel op de markt veiligstellen, bewaken of afdwingen. Met hen is de regering van mening dat deze gevaarzetting een sterk ondermijnend karakter heeft. In aanvulling op hetgeen is gerelateerd in de paragrafen 7.2.1 en 7.2.2 blijkt uit de reactie van de gezagsdriehoeken volgens de regering ook dat de inzet van openbareordebevoegdheden niet op zichzelf staat en dat de strafrechtelijke aanpak niet uit het oog wordt verloren. Zij schrijven immers dat zulke zaken door de politie en arrondissementsparketten strafrechtelijk met voorrang worden opgepakt. De integraliteit van de aanpak blijkt ook uit de door hen verwoorde inspanningen om vuurwapens van straat te halen.

De gezagsdriehoeken missen in de memorie van toelichting een scherpere duiding van de manier waarop verschillende typen wapens tot een openbareordeverstoring kunnen leiden. Zij vinden het wel verstandig dat in het wetsvoorstel geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende soorten wapens. Vanuit de gemeente Leeuwarden wordt anderzijds opgemerkt dat het redelijk vergaand is als gevolg van wapens als bedoeld in artikel 2, eerste lid, categorie I, Wwm een woning te sluiten. Volgens de regering laat zich een scherpere duiding dan gegeven in paragrafen 1, 2.1 en 3.4 en de artikelsgewijze toelichting op artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onderdeel c), in haar algemeenheid moeilijk denken en is deze ook niet nodig. Het wettelijk vereiste om de c-grond te kunnen toepassen, is namelijk dat door het aantreffen van een wapen in een concreet geval rond die locatie sprake is van (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde, zoals die gewoonlijk voor de burgemeestersbevoegdheden wordt gedefinieerd (waarover hierna meer, onder verwijzing naar andere paragrafen in deze memorie van toelichting). Steeds heeft de burgemeester beoordelingsruimte of de feiten en omstandigheden in een concreet geval maken dat sprake is van een dergelijke (ernstige te vrezen) verstoring. Dit laat zich niet in het algemeen invullen, ook niet aan de hand van de verschillende wapencategorieën. In de genoemde paragrafen zijn voorbeelden gegeven, variërend van maatschappelijke onrust (de burgemeester van Steenbergen bevestigt dat in zijn reactie) die zodanig is dat de openbare orde erdoor wordt verstoord, via de wapenverzamelaar die de straat op gaat, tot ernstig te vrezen herbewapening na inbeslagname van een aangetroffen wapen. In de artikelsgewijze toelichting op artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onderdeel c), zijn naar aanleiding van de Leeuwarder opmerking en in het verlengde van het voorgaande nadere overwegingen gewijd om onder meer categorie I-wapens niet generiek uit te sluiten als aanleiding voor een (ernstig te vrezen) openbareordeverstoring die aanleiding kan zijn om een woning te sluiten. Wel wordt hier nog eens benadrukt dat niet élk aangetroffen wapen tot sluiting kan of hoeft te leiden.

Mede naar aanleiding van de opmerking vanuit de gemeente Leeuwarden dat het begrip ‘ernstig’ geweld zich wellicht lastig laat invullen en dat dit mogelijk nader wordt geduid in beleid, heeft de regering de aanleiding voor dit wetsvoorstel uitdrukkelijk benoemd in de artikelsgewijze toelichting op artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onderdeel b). In het verlengde daarvan was ‘ernstig’ geweld al geduid als wapengeweld of daarmee op een lijn te stellen geweld, waarbij enkele voorbeelden zijn genoemd. Burgemeesters zijn voorts sinds jaar en dag gewend de kwalificatie ‘ernstig’ in te vullen, omdat deze ook voorkomt in andere bevoegdheidsbepalingen in hoofdstuk XI Gemw. Ingevolge artikel

⁷³ Zie het slot van paragraaf 7.1.

4:81, eerste lid, Awb staat het iedere burgemeester natuurlijk vrij te beoordelen of het opportuun is een beleidsregel vast te stellen.

Ook de gezagsdriehoeken vragen aandacht voor de bewijslast en de gemeente Leeuwarden benadrukt dat het huidige artikel 174a Gemw moeilijk toepasbaar is. In de artikelsgewijze toelichtingen op artikel I, eerste lid, en in paragraaf 2.2.1 is hieraan mede naar aanleiding van hun reacties meer aandacht besteed. De regering verwijst hier verder naar paragraaf 7.2.2. De gezagsdriehoeken beschouwen het aantreffen van een vuurwapen in een woning als een verstoring van de openbare orde en een schending van het woon- en leefklimaat. In paragraaf 7.2.2 is in verband met opmerkingen over de bewijslast, die VNG, regioburgemeesters en NGB hebben gemaakt, ook uiteengezet dat en waarom de burgemeester (ernstig te vrezen) verstoring van de openbare orde bij ernstig geweld (of bedreiging daarmee) of het aantreffen van een wapen niet zonder meer mag aannemen, maar de uitkomst van zijn beoordeling dat daarvan sprake is, moet motiveren aan de hand van de feiten en omstandigheden van het geval. Opgemerkt zij nog dat hoewel bescherming van het woon- en leefklimaat op casus-niveau kan overlappen met handhaving van de openbare orde, slechts (ernstig te vrezen) verstoring van de openbare orde het hier toepasselijke criterium is.

De gezagsdriehoeken vragen aan welke maatregelen wordt gedacht in geval artikel 174a, vierde lid, Gemw toepassing vindt en wanneer sprake is van een spoedeisend geval. Het lijkt hun onwenselijk belanghebbenden de mogelijkheid te geven zelf maatregelen te nemen, gelet op de aard van de situaties en hun mogelijke betrokkenheid. De gemeente Nijmegen onderschrijft dit. Vanuit de gemeente Leeuwarden worden maatregelen na een besluit beschouwd als gepasseerd station. Na ampele overweging handhaaft de regering artikel 174a, vierde lid, Gemw ook voor de nieuwe gronden. Dit is in paragraaf 4.2 nader toegelicht.

7.3. Rechtspraak, Openbaar Ministerie, politie en advocatuur

7.3.1. Raad voor de rechtspraak en Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

De regering is verheugd dat de Raad voor de rechtspraak (hierna: Raad) het belang onderschrijft van een duidelijke wettelijke basis voor de sluiting van woningen voor situaties waar het wetsvoorstel op ziet. Zij constateert dat de wetenschappelijke commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) vraagtekens zet bij de effectiviteit van het nu voorgestelde instrument en zich afvraagt of de voorgestelde sluitingsbevoegdheid werkelijk bijdraagt aan het voorkomen van de bedoelde openbareordeproblemen. Hier is in paragraaf 1 en 2 reeds op ingegaan. Een sluiting kan herhaling van of een dreigende verstoring van de openbare orde voorkomen of de reeds verstoorde openbare orde herstellen. De NVvR uit in het bijzonder bedenkingen bij sluiting van een woning in de nabijheid van een incident en adviseert op dit punt een nadere toelichting te geven, te meer nu de nieuwe sluitingsbevoegdheid volgens haar zeer algemeen is geformuleerd en geen causaal verband wordt vereist tussen de openbareordeproblematiek en de (personen in de) woning. De regering grijpt deze gelegenheid graag aan om te benadrukken dat er wel een verband moet zijn tussen de problematiek en de woning, het niet voor het publiek toegankelijke lokaal of het erf. Zij wijst erop dat dit blijkt uit de artikelsgewijze toelichting op artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onderdeel b), waar het gaat over de invulling van het begrip 'onmiddellijke nabijheid': er moet een duidelijke connectie zijn tussen de gedraging en de locatie. De opmerkingen van de NVvR zijn aanleiding in de artikelsgewijze toelichting ook nog eens de ratio van het burgemeestersoptreden te verwoorden. De NVvR merkt nog op dat de burgemeester bevoegd zou zijn elke woning te sluiten zodra wordt voldaan aan de toepassingsvoorwaarde dat sprake is van (bedreiging met) geweld in de nabijheid van een woning of in die woning een wapen wordt aangetroffen. Om misverstand te voorkomen wijst de regering erop dat louter (bedreiging met) ernstig geweld of het aantreffen van een wapen geen reden kan zijn te sluiten, omdat tevens als vereiste geldt dat daardoor de openbare orde ter plekke wordt verstoord of daarvoor ernstig valt te vrezen (zie verder paragraaf 7.2.2).

Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad en de NVvR over de belangen van de eigenaar, bewoner of rechthebbende van een woning, heeft de regering de memorie ten aanzien daarvan nog verduidelijkt (paragraaf 4.2). Daarin is ook benadrukt dat het sluiten van een woning subsidiair moet zijn, in die zin dat niet met een lichtere maatregel kan worden volstaan. Met de NVvR is de regering van mening dat in bepaalde gevallen beveiligingsmaatregelen een nuttig alternatief voor sluiting kunnen zijn. De NVvR wijst er terecht op dat de getroffen burger (bewoner/gebruiker van het pand) een slachtoffer of (verwant van) een getuige in strafzaken kan zijn tegen iemand die deelneemt aan vormen van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. De burgemeester zal dit bij zijn afwegingen moeten betrekken. In reactie op een daartoe strekkende opmerking van de NVvR wil de regering het beeld wegnemen dat zij in de toelichting makkelijk veronderstelt dat de getroffen burger deelneemt aan die vormen van criminaliteit. Zij wijst op de toelichting in paragrafen 4.2, 4.4 en 5. De voorgestelde sluitingsbevoegdheid betreft een pandgebonden maatregel en niet een persoonsgebonden maatregel. Het gaat om het handhaven van de openbare orde en dan hoeft de bewoner van

het pand geen schuld te treffen. Dat komt ook naar voren in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onder b). In paragraaf 2.4 is daaraan mede naar aanleiding van de reactie van de NVvR bij de aard van de bevoegdheid nog nader aandacht besteed. Er vindt ook geen vaststelling van schuld van de bewoners plaats en van die schuld wordt ook niet uitgegaan, zoals is aangegeven in paragraaf 4.4 van deze memorie. De kans op afpersing door dreigen met geweld waarmee een sluiting wordt uitgelokt, dient de burgemeester mee te nemen in de belangenafweging. Hierbij verwijst de regering ook naar haar reactie op het advies van gelijke strekking van het NGB (paragraaf 7.2.1).

Anders dan de NVvR is de regering van mening dat een verdere clausulering van de bevoegdheid door inzet slechts mogelijk te maken bij een relatie met georganiseerde en ondermijnende criminaliteit niet wenselijk, niet mogelijk en niet nodig is. Dit zou de grens tussen strafrecht en openbare orde recht vertoebelen, de lat te hoog leggen en slagkracht in de handhaving van de openbare orde teniet doen. Anders dan openbare orde zijn georganiseerde en ondermijnende criminaliteit bovendien geen (juridisch) begrensde begrippen, waardoor een dergelijke clausulering niet de terecht door de NVvR benoemde duidelijkheid biedt voor burger, burgemeester en rechter. Mede naar aanleiding van de opmerking van de NVvR is de aanleiding voor dit wetsvoorstel wel nog eens uitdrukkelijk benoemd in de artikelsgewijze toelichting op artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onderdeel b). Om rekening te houden met de zwaarte en de gevolgen van de bevoegdheid is inzet op grond van het voorgestelde eerste lid, onderdeel b, gekoppeld aan 'ernstig geweld', op de betekenis waarvan in de zojuist genoemde artikelsgewijze toelichting ook wordt ingegaan.

De NVvR adviseert om in de wettekst en de toelichting zorgvuldig tot uitdrukking te brengen onder welke toepassingsvoorwaarden de bevoegdheid mag worden gehanteerd, omdat de bestuursrechter ook nu al kritisch toetst of een sluiting in een concreet geval niet onevenredig is, ook al is de burgemeester daartoe bevoegd en ook al is die sluiting overeenkomstig de beleidsregels. De wettekst heeft naar de mening van de regering voldoende scherpte. Mede naar aanleiding van deze opmerking van de NVvR is de toelichting op diverse plaatsen aangescherpt. Zo is in de artikelsgewijze toelichtingen op artikel I, eerste lid, en in paragraaf 2.2.1 meer aandacht besteed aan het openbare ordebegrip. Zie verder ook de overwegingen in paragraaf 7.2.2 en 7.2.3. De regering wijst er overigens op dat ook indien aan de toepassingsvoorwaarden is voldaan, de burgemeester nog steeds gehouden is de evenredigheid van eventueel optreden bij zijn besluitvorming te betrekken en dat de in dat kader door de burgemeester gemaakte afwegingen in voorkomend geval aan rechterlijk oordeel onderworpen zijn. Er is geen reden hiervoor een ander criterium (dat van de redelijke toerekening, zoals wordt gesuggereerd) ingang te doen vinden.

De opmerking van de NVvR over de c-grond heeft niet geleid tot een beperking ervan. De bewoordingen die zij aanreikt – vuurwapens 'en/of toebehoren daarvan en/of handgranaten c.a./explosieven' – geven ook aan dat een passende afgrenzing niet eenvoudig zou zijn. De noodzaak ontbreekt daartoe bovendien, omdat een (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde door het aantreffen van een wapen wordt verlangd, alsmede een evenredige aanwending van de bevoegdheid. Wel is mede naar aanleiding van de gemaakte kanttekeningen de artikelsgewijze toelichting op dit deel van artikel I, eerste lid, uitgebreid. Zie ook paragraaf 7.2.3 naar aanleiding van opmerkingen van de gezagsdriehoeken van de gemeenten Rotterdam en Amsterdam en vanuit de gemeente Leeuwarden.

Tot slot adviseert de NVvR de toelichting aan te vullen op het punt van de extra belasting die beroepsprocedures over toepassing van deze bevoegdheid mee zal brengen voor de rechtbanken en de Afdeling. Het is in overeenstemming met de inschatting van de Raad de verwachting van de regering dat de gevolgen van het wetsvoorstel voor de werklast van de gerechten niet substantieel zullen zijn. Dat is nu expliciet opgenomen in de toelichting (paragraaf 6.4).

7.3.2. Openbaar Ministerie

De regering neemt met tevredenheid kennis van de reactie van het College van procureurs-generaal (hierna: College). Het College geeft aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel, maar geen aanleiding te zien tot het maken van op- of aanmerkingen.

7.3.3. Politie

De regering is verheugd dat de korpschef van de politie (hierna: korpschef) de noodzaak van het creëren van een wettelijk kader voor een sluitingsbevoegdheid onderschrijft.

De uitvoeringslasten van de politie, waarvoor de korpschef aandacht vraagt, zijn onderkend in paragraaf 6.3. Met de korpschef is de regering van mening dat ook gemeentelijke toezichthouders na de sluiting kunnen constateren of wordt voldaan aan de naleving van de sluiting van de woning. Dit is niet slechts voorbehouden aan de politie. (Financiële) lasten worden opgevangen in de uitvoering.

Ook in de huidige situatie zal de politie informatie aan de burgemeester verstrekken na bijvoorbeeld een beschieting.

Met de korpschef is de regering de mening toegedaan dat een woningsluiting geen maatregel is die op zichzelf staat, maar tot stand komt na een afweging van mogelijk in te zetten middelen en daarmee onderdeel kan uitmaken van een integraal pakket aan beveiligingsmaatregelen, zoals ook is beschreven in paragraaf 4.2, waar wordt ingegaan op maatregelen in het kader van het Stelsel bewaken en beveiligen, dan wel extra politie-aandacht, bijvoorbeeld in de vorm van surveillance. Ook zijn onder omstandigheden gemeentelijke maatregelen denkbaar, zoals aanvullend of alternatief cameratoezicht. De inzet van deze maatregelen zijn echter geen direct gevolg van onderhavig voorstel, en deze maatregelen worden nu juist ook al ingezet. De korpschef wijst terecht op het soms 'meeverplaatsen' van de dreiging op iemands persoon. Mede naar aanleiding daarvan is daaraan in paragraaf 2.4 bij de aard van de bevoegdheid nader aandacht besteed.

Verder vraagt de korpschef, met oog op zogenoemde 'vergismoorden', aandacht voor meer waarborgen rondom de voorgestelde maatregel om een andere persoon tijdelijk de onder vuur genomen woning te laten betrekken. De regering acht dit met hem een belangrijk aandachtspunt. De beschreven mogelijkheid zal in voorkomend geval door de burgemeester bekeken moeten worden in de totale context van de casus. Dit is benadrukt in paragraaf 4.2, waar de maatregel is beschreven.

In de artikelsgewijze toelichting op artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onder c), is tot uitdrukking gebracht dat sluiting op de c-grond wegens het aantreffen van vuurwerk alleen aan de orde kan zijn voor zover dit vuurwerk in een concrete situatie een wapen is als bedoeld in artikel 2 Wwm en anders niet. Hiermee wordt het kennelijk gerezen misverstand weggenomen dat sluiting op die grond in dat geval altijd mogelijk wordt. Een generieke uitbreiding van dit voorstel daartoe betekent een oprekking van de werkzaamheden van de burgemeester waar de regering niet voor wenst te kiezen. Dit laat onverlet dat gevaarlijk vuurwerk problematisch is. Na het aantreffen daarvan pleegt dan ook niet alleen strafrechtelijk te worden opgetreden, gemeentebesturen wenden ook bestuursrechtelijke bevoegdheden op grond van de Woningwet aan.

De steun van de korpschef voor de waarborgen die de sluitingsbevoegdheid van artikel 174a Gemw omvat, wordt gewaardeerd. Dat is inderdaad ook een van doelen die de regering nastreeft met dit wetsvoorstel. Na ampele overweging handhaaft de regering artikel 174a, vierde lid, Gemw dan ook mede voor de nieuwe gronden. Dit is in paragraaf 4.2 nader toegelicht.

7.3.4. Advocatuur

De Nederlandse orde van advocaten heeft na voorlegging van het wetsvoorstel desgevraagd laten weten dat zij geen aanleiding ziet te adviseren.

Via internetconsultatie is vanuit de advocatuur gereageerd door mr. R. Wijling, advocaat te Rotterdam, van het kantoor Van Ardenne & Crinice le Roy Advocaten. Hij is met de regering van mening dat de bestaande set bevoegdheden in het geval van geweld in de nabijheid van een woning tekortschiet om de openbare orde te handhaven, maar stelt de vraag welk structureel probleem het wetsvoorstel oplost. Wat betreft het aantreffen van een wapen in een woning wordt gewezen op (de verruiming van) artikel 13b Opw, hetgeen afdoende soelaas zou bieden indien er bijvoorbeeld ook drugs worden aangetroffen, en op het bestaande artikel 174a Gemw, waarvoor een waarschuwing en herhaling – anders dan in de toelichting zou staan dan wel staat – volgens de uitspraak van de Afdeling van 6 juni 2018⁷⁴ niet altijd noodzakelijk zouden zijn. De regering meent dat deze wetgeving het probleem oplost van de situaties van een (ernstig te vrezen) verstoorde openbare orde waar de burgemeester nu niets aan kan doen. De huidige wetgeving biedt geen adequate handhavingsmogelijkheden voor alle gevallen waar het wetsvoorstel op ziet. Ook zijn de betreffende gevallen van verstoring van de openbare orde niet meer incidenteel te noemen. Dit beeld wordt ondersteund door de reacties uit het openbaar bestuur. Daar komt bij dat de aard van de gebeurtenissen dusdanig heftig is, dat deze vraagt om de mogelijkheid van een adequate reactie. De opmerking over artikel 13b Opw is aanleiding voor een toegevoegde paragraaf 3.6. In de toelichting staat niet dat een waarschuwing voor toepassing van het huidige artikel 174a Gemw altijd noodzakelijk is. De opmerking over de toepasbaarheid van het huidige artikel 174a Gemw bij het aantreffen van een wapen heeft geleid tot een verwijzing in paragraaf 2.2.1 naar wetsgeschiedenis, waaruit dit niet kan volgen. De regering leidt dit evenmin af uit de aangedragen uitspraak, waarin de Afdeling haar vaste rechtspraak herhaalt, de casuïstiek geen wapenvondst maar brand betreft, de voorliggende rechtsvraag niet was of één incident volstaat voor een sluiting en de burgemeester drie branden aan zijn besluit ten grondslag had gelegd.⁷⁵

⁷⁴ ECLI:NL:RVS:2018:1836.

⁷⁵ Rb. Rotterdam 18 mei 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:3732, paragraaf 1.

De opmerking dat het wetsvoorstel ruimte laat voor een benadering dat elk wapen in welke staat dan ook al een ernstige verstoring van de openbare orde kan opleveren (zoals oude wapens uit de Eerste of Tweede Wereldoorlog), heeft mede geleid tot een aanvulling op de artikelsgewijze toelichting op artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onder c). Zie ook paragraaf 7.2.2 en 7.2.3. Overigens is het criterium dat er (ernstige vrees voor) een verstoring van de openbare orde is (zie nader paragraaf 2.2.1).

Terecht wordt in de reactie gewezen op het belang van alternatieven voor sluiting. Wat betreft de inzet van de nieuwe sluitingsgronden uit artikel 174a Gemw is het met oog op de eis van subsidiariteit inderdaad aan de burgemeester alternatieven in kaart te brengen en een weging te maken, al dan niet in een handhavingskader of beleidsregel op deze bevoegdheid. De sluiting is geen verplichting, maar een discretionaire bevoegdheid voor de burgemeester. Uiteraard bestaat de mogelijkheid van een waarschuwing voorafgaand aan een mogelijke sluiting altijd, al ligt dit bij ernstig geweld niet in de rede. De regering verwijst naar paragraaf 3, waarin reeds een relatie met andere bevoegdheden wordt gelegd. Zo wordt opgemerkt dat het plaatsen van camera's een minder vergaande maatregel dan sluiting is en in voorkomende gevallen een af te wegen alternatief kan zijn. Ook wordt in paragraaf 4.2 aangegeven dat de burgemeester dient te onderzoeken of de openbare orde op een voor de bewoner minder belastende manier kan worden gehandhaafd, waarbij bijvoorbeeld beveiligingsmaatregelen worden aangedragen. Deze bevoegdheden of alternatieven bieden echter niet in iedere situatie soelaas, wat de noodzaak van onderhavig voorstel onderstreept. In paragraaf 2.4 en 4.2 is mede naar aanleiding van deze reactie meer aandacht aan alternatieven besteed. In paragraaf 4.2 is, mede naar aanleiding van deze reactie, ook nader ingegaan op de belangen van de bewoner(s) van de woning, waaronder kinderen, die bestaan naast de belangen van omwonenden en het algemeen belang dat gediend is met sluiting.

In de reactie wordt aandacht gevraagd voor problemen met een besluit tot verlenging van een sluiting in het licht van de Engel-criteria (artikel 6 EVRM). De regering wijst erop dat zij in paragraaf 4.4 mede is ingegaan op verlengingsbesluiten en in zijn algemeenheid heeft geconcludeerd dat een sluitingsbesluit niet bestraffend is. Ook is daar al aangegeven dat de burgemeester een besluit moet intrekken als het geen doel meer treft. De aandacht die is gevraagd voor het Hrdalo-arrest van het EHRM heeft geleid tot een toevoeging aan de toelichting in die paragraaf.

Ten slotte wordt in de reactie aangegeven dat de voorgestelde uitbreiding van de burgemeestersbevoegdheden de meer principiële vraag oproept of de burgemeester nu allereerst burgervader of wetshandhaver – 'een sheriff' – is. De regering deelt de constatering dat de rol van de burgemeester als handhaver van de openbare orde uitdrukkelijk aan hem toekomt. Zoals ook aangegeven in reactie op het advies van het NGB (paragraaf 7.2.1), hecht de regering er waarde aan te benadrukken dat de voorgestelde bevoegdheid geen strafrechtelijke bevoegdheid betreft. Dat het wetsvoorstel juist ziet op het handhaven van de openbare orde, komt, naast het feit dat dit direct volgt uit het wettelijk criterium, onder meer naar voren en is aanvullend benadrukt in paragraaf 2.1. Met dit wetsvoorstel wordt – ook gelet op de in de toelichting gerelateerde casuïstiek en bestaande daaropvolgende besluitvorming door burgemeesters – geen nieuwe weg ingeslagen. Terecht wordt opgemerkt dat het burgemeestersambt meer aspecten heeft. In 2021 werkt het kabinet de Agenda burgemeester verder uit, die zich richt op het bestendigen van de rol en positie van de burgemeester, met oog voor de ontwikkeling van het openbaar bestuur als geheel.⁷⁶

7.4. Wetenschap

Vanuit de wetenschap reageerde mr. dr. M.A.D.W. de Jong, universitair hoofddocent staatsrecht aan de Radboud Universiteit. Zij benoemt diverse vragen die de rol van de burgemeester betreffen ook in verband met 'crime fighting'. De regering constateert dat de rol van de burgemeester als handhaver van de openbare orde uitdrukkelijk aan hem toekomt. Zoals ook aangegeven in reactie op het advies van het NGB (paragraaf 7.2.1), hecht zij er waarde aan te benadrukken dat de voorgestelde bevoegdheid geen strafrechtelijke bevoegdheid betreft. Dat het wetsvoorstel juist ziet op het handhaven van de openbare orde, komt, naast het feit dat dit direct volgt uit het wettelijk criterium, onder meer naar voren en is aanvullend benadrukt in paragraaf 2.1. In 2021 werkt het kabinet de Agenda burgemeester verder uit, die zich richt op het bestendigen van de rol en positie van de burgemeester, met oog voor de ontwikkeling van het openbaar bestuur als geheel.⁷⁷ Er is geen aanleiding om bestaande knelpunten die niet neerkomen op een koerswijziging, op dit moment niet aan te pakken. Met dit wetsvoorstel wordt – ook gelet op de in de toelichting gerelateerde casuïstiek en bestaande daaropvolgende besluitvorming door burgemeesters op grond van hoofdstuk XI Gemw – geen principieel nieuwe weg ingeslagen. De regering ziet daarvoor ook steun in de reactie, waar wordt geschreven dat de uitbrei-

⁷⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 570-VII, nr. 89.

⁷⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 570-VII, nr. 89.

ding met de b-grond in beginsel in te passen is in de openbareordebevoegdheden van de burgemeester. Dit plaatst ook de constatering uit de reactie in perspectief dat er een nieuwe bevoegdheid bijkomt die ten koste gaat van een inzichtelijk openbareorderecht. De nieuw voorgestelde onderdelen uit artikel 174a, eerste lid, Gemw betreffen openbareordesluitingen en zijn geplaatst in het 'burgemeestershoofdstuk' van de Gemeentewet. De regering kiest er uitdrukkelijk niet voor de burgemeester handhaver van de Wet wapens en munitie te maken (zie ook paragraaf 7.2.2). Dit is mede naar aanleiding van een opmerking in deze reactie over het opnemen van een bevoegdheid in die wet nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onder c). Uit de geschetste casuïstiek en de reacties van het openbaar bestuur (paragraaf 7.2) valt af te leiden dat er behoefte bestaat bij burgemeesters aan een sluitingsbevoegdheid in verband met wapens. Inherent aan het stellen van een openbareordevereiste is dat die bevoegdheid minder zal kunnen worden gebruikt dan wanneer dit vereiste niet zou zijn gesteld.

De regering deelt daarbij de opvatting die in de reactie wordt verwoord, dat onder meer beschietingen en achtergelaten explosieven in combinatie met bedreigingen ontegenzeggelijk een openbareordeprobleem opleveren dat met de huidige burgemeestersbevoegdheden niet kan worden bestreden. De opmerking over het wethistorisch lichte karakter van de bevelsbevoegdheid uit artikel 172, derde lid, Gemw heeft haar weerslag gevonden in paragraaf 2.2.2. De voorkeur wordt niet gedeeld om de noodbevelsbevoegdheid te gebruiken om het geconstateerde probleem het hoofd te bieden, waarin dan een expliciete grondslag zou moeten worden neergelegd voor het beperken van grondwettelijke grondrechten. Paragraaf 2.2.3 is in dat verband aangevuld. Een regeling om het privacyrecht te beperken met noodbevoegdheden, ook ten behoeve van andere gevallen dan die waarop het wetsvoorstel ziet, gaat – wat er ook zij van de haalbaarheid en, gelet op de rechtspraak, noodzaak daarvan – de reikwijdte van dit wetsvoorstel te buiten. Dat heeft immers als achtergrond de oplossing van knelpunten in de huidige aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.

De regering stelt met instemming vast dat de toelichting volgens deze reactie burgemeesters houvast geeft voor de vraag wanneer en onder welke voorwaarden sluiting op grond van de voorgestelde b-grond (naar aanleiding van ernstig geweld) rechtmatig is. De opmerkingen die zijn gemaakt over maatschappelijke onrust in relatie tot het openbareordebegrip zijn aanleiding geweest voor aanvullende artikelsgewijze toelichting op artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onder b). Terecht wordt in de reactie aangegeven dat het strafrecht een belangrijke rol speelt als een wapen wordt aangetroffen. In paragrafen 1, 2.1 en 3.4 zijn evenwel voorbeelden gegeven waarin de openbare orde in het geding is en moet worden gehandhaafd (waarbij van een criminal charge geen sprake is, zie verder paragraaf 4.4). Deze variëren van maatschappelijke onrust die zodanig is dat de openbare orde erdoor wordt verstoord, via de wapenverzamelaar die de straat op gaat, tot ernstig te vrezen herbewapening, óók indien een wapen in beslag is genomen. Die situaties laten zich niet per definitie vangen onder de bestaande bepaling (voorgesteld als a-grond), waarvoor immers strikte eisen gelden, en evenmin onder de b-grond, omdat in die gevallen van die ernstige vrees niet per se sprake zal zijn.

7.4. Woningcorporaties en vastgoedmanagement

De regering is blij dat Aedes vereniging van woningcorporaties (hierna: Aedes) voorstander is van de uitbreiding van artikel 174a Gemw. Dit geldt ook voor de reactie van Vastgoedmanagement Nederland (hierna: VGM NL), dat van mening is dat het goed is dat een burgemeester de noodzakelijke bevoegdheden heeft om de openbare orde te handhaven. Naar aanleiding van de vrees van Aedes dat de wetswijziging tot onnodige of onnodig lange sluitingen leidt, zijn de paragrafen 4.2 en 4.4 van de toelichting aangevuld. Met VGM NL onderstreept de regering het belang van een zorgvuldige belangenafweging bij overwegingen tot het sluiten van panden op grond van de voorgestelde bevoegdheid. Zoals ook naar voren komt in deze memorie dient de burgemeester bij die afweging alle belangen af te wegen. Met Aedes is de regering geen voorstander van onnodige leegstand. Niet overgenomen is de wens van Aedes om een landelijke beleidslijn te creëren. Het is op grond van artikel 4:81 Awb aan de burgemeester om desgewenst beleid te maken aangaande de toepassing van deze bevoegdheid, niet aan de regering. Ook VGM NL bepleit het belang van een lokaal gesprek tussen burgemeesters en vastgoedeigenaren of verhuurders over de toepassing van deze wet.

Het aanwezig hebben van grote hoeveelheden vuurwerk, waar Aedes op duidt, kan problematisch zijn. Een generieke uitbreiding van dit voorstel daartoe betekent een oprekking van de werkzaamheden van de burgemeester waar de regering niet voor wenst te kiezen. Wat het optreden betreft in geval van gevaarlijk vuurwerk wordt verwezen naar paragraaf 7.3.3.

De regering leest met tevredenheid dat Aedes en VGM NL de wijziging van het Burgerlijk Wetboek ondersteunen. Zij wijst er naar aanleiding van Aedes' reactie over nultolerantiebeleid bij het aantreffen van een wapen wel op dat ontbinding van de huurovereenkomst in redelijkheid dient gebeuren. Toepassing van de mogelijkheid mag geen automatisme zijn. Een verhuurder dient zich, zoals in paragraaf 2.3 naar voren komt, af te vragen of ontbinding gerechtvaardigd is. Hierbij hecht de regering

belang aan de mogelijkheid tot een onafhankelijke toets door de rechter, zoals ook Aedes onderkent, en deelt zij haar standpunt dat een beslissing om te ontbinden verstrekkend is. De Stichting Stadlander geeft dan ook terecht aan dat met een buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst nog geen ontruiming van de woning is bewerkstelligd. Met haar verwacht de regering dat niet iedere woningsluiting op grond van de voorgestelde bevoegdheid zal leiden tot een ontruiming. Deze situatie behoudt de regering bewust ter bescherming van de huurder. De voorgestelde sluitingsbevoegdheid is erop gericht de openbare orde te handhaven en is pandgebonden en niet persoonsgebonden. Het is aan de burgerlijke rechter om, indien deze in een zaak wordt betrokken, net als nu de redelijkheid en billijkheid van een ontbindingsbeslissing te toetsen.

7.5. Particulieren

Ook heeft een aantal particulieren gereageerd op het conceptwetsvoorstel, die de regering daarvoor zeer erkentelijk is. Enkele van die reacties beogen, althans mede, aanpak van andere criminele of overlastproblematiek of een andere aanpak zoals het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, maar dat gaat de reikwijdte van dit wetsvoorstel te buiten.

Mede in reactie op aandacht die daarvoor is gevraagd, is in paragraaf 4.2 nader ingegaan op de positie van bewoners van een beschoten woning en in paragrafen 4.4 en 7.4 op rechtsbescherming tegen een sluitingsbesluit respectievelijk buitengerechtelijke ontbinding. De regering wenst niet te regelen, zoals in een reactie wordt voorgesteld, dat iemand nergens anders meer kan huren. In een andere reactie wordt ook ingegaan op de verplaatsingskwestie. In paragraaf 2.4 staat bij de aard van de bevoegdheid nadere toelichting.

De regering deelt de visie die in een reactie is verwoord dat de lichte bevelsbevoegdheid niet geschikt is om tot woningsluiting over te gaan en vindt het niet wenselijk – en inderdaad ook niet in alle aan de orde zijnde gevallen mogelijk – de noodbevelsbevoegdheid daarvoor aan te laten wenden. In paragrafen 2.2.2 en 2.2.3 is dit nog nader toegelicht (zie ook paragraaf 7.3). Wat betreft het aantreffen van een wapen wordt ten slotte in een reactie aangegeven dat het strafrecht een belangrijke rol speelt. Dat is juist. In paragrafen 1, 2.1 en 3.4 zijn evenwel voorbeelden gegeven waarin de openbare orde ook in het geding is en moet kunnen worden gehandhaafd.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onder a)

Voorgesteld wordt twee situaties toe te voegen aan het huidige artikel 174a, eerste lid, Gemw. De bestaande bevoegdheid blijft inhoudelijk onaangeroerd en wordt, voor de leesbaarheid, ondergebracht in een als zodanig geletterd onderdeel a (de a-grond). Aan de huidige toepassing van de a-grond in de op de wetsgeschiedenis gebaseerde rechtspraak (zie ook paragraaf 2.2.1) brengt dit wetsvoorstel geen verandering.

Artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onder b)

Het voorgestelde onderdeel b (de b-grond) van artikel 174a, eerste lid, is inhoudelijk nieuw.

Wil een woning, niet voor het publiek toegankelijk lokaal of bijbehorend erf met toepassing van dit onderdeel kunnen worden gesloten, dan is het centrale criterium dat rond die plek de openbare orde wordt verstoord, dan wel ernstige vrees bestaat voor het daar ontstaan van verstoring van de openbare orde. Het begrip '(verstoring van de) openbare orde' betekent in onderdeel b hetzelfde als in andere artikelen in hoofdstuk XI Gemw, zoals door de Afdeling verwoord in haar standaarduitspraak over de Amsterdamse sinterklaasintocht. De handhaving van de openbare orde door de burgemeester bestaat uit het feitelijk herstellen en bewaren van de openbare orde. Die openbare orde wordt beheerst door een complex van rechtsregels, dat ziet op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven. Met het begrip 'openbare orde' wordt hier dus gedoeld op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse.⁷⁸ Overlast die alleen binnen in een woning wordt ondervonden, valt daar niet onder.⁷⁹ Het gebruik van het begrip 'openbare orde' impliceert dat louter het feit dat zich in het pand eventueel wanordelijkheden voordoen, geen grond voor sluiting kan opleveren.⁸⁰ Een verstoring van de openbare orde is ook niet hetzelfde als het plegen van een misdrijf. Een (ernstig gevreesde) verstoring van de openbare orde rond de woning, het niet voor het publiek toegankelijke lokaal of het erf betekent dat (er ernstig vrees bestaat dat) daar daadwerkelijk effect waarneembaar is

⁷⁸ ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117.

⁷⁹ Vgl. ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1569.

⁸⁰ Kamerstukken II 1995/96, 24 699, nr. 3, p. 6.

op het openbare leven.⁸¹ Een gebeurtenis kan ten slotte aanleiding zijn voor reacties in de buurt. Hoewel die in hun algemeenheid niet op één lijn zijn te stellen met een openbareordeverstoring, kunnen de ernst, omvang en duurzaamheid van onveiligheids- en angstgevoelens bij mensen blijkens de rechtspraak van de Afdeling maken dat sprake is van zodanige maatschappelijke onrust dat de situatie wel zo kan worden gekwalificeerd.⁸²

Het begrip ‘ernstige vrees’ (namelijk voor het ontstaan van verstoring van de openbare orde) heeft eveneens dezelfde betekenis als bij andere bevoegdheden van de burgemeester die zijn geregeld in hoofdstuk XI Gemw. De bevoegdheid heeft in zoverre een preventief karakter. Het is voor de b-grond niet noodzakelijk dat de openbare orde al is geschonden, bijvoorbeeld doordat een woning is beschoten. De sluitingsbevoegdheid is ook in beeld op het moment dat de burgemeester hiervoor ernstig vreest. De burgemeester heeft beoordelingsruimte en de bestuursrechter toetst in zoverre uitsluitend of de burgemeester in redelijkheid kon inschatten of de vrees bestaat, met een terughoudende toets. Net als bij zijn lichte bevelsbevoegdheid, gebiedsverboden of noodbevoegdheden zal de burgemeester het besluit deugdelijk moeten onderbouwen met feiten die aanleiding geven voor die vrees en aangeven waarom het concrete besluit nodig is voor de handhaving van de openbare orde rond de locatie. Ernstige vrees kan bijvoorbeeld blijken uit informatie die de politie aan de burgemeester verstrekt in het kader van het Stelsel bewaken en beveiligen of van zijn openbareordetaak over feiten en omstandigheden die een dreiging zeer waarschijnlijk maken. Zo kan een openbareordeverstoring ernstig te vrezen zijn bij de op handen zijnde liquidatie bij de woning van betrokkene. Ook valt te denken aan een eerdere actie die vanuit het criminele milieu tegen iemand of tegen zijn omgeving heeft plaatsgevonden. Dan wel een actie die dit klaarblijkelijk beoogde, maar bij vergissing plaatsvond tegen een ander of op een andere plek.

Het voorgaande betekent dus dat voor de b-grond noodzakelijk is, hetzij dat de openbare orde rond de woning, het niet voor het publiek toegankelijke lokaal of erf wordt verstoord (en daaraan nog geen einde is gekomen), hetzij de openbare orde aldaar nog niet of niet meer wordt verstoord, maar daarvoor volgens de burgemeester wel ernstige vrees bestaat.

De (ernstig te vrezen) verstoring van de openbare orde in de zin van onderdeel b moet een specifieke oorzaak hebben, namelijk ernstig geweld of bedreiging daarmee. Geweld is een breed begrip dat ook voorkomt in het Wetboek van Strafrecht, waar het overigens niet is gedefinieerd. De meest algemeen aanvaarde betekenis, waarbij hier wordt aangesloten, is dat fysieke kracht wordt gebruikt die zo hevig is, dat zij geschikt schijnt het rechtsgoed in gevaar te brengen dat de betreffende bepaling beschermt. Het is niet noodzakelijk dat het geweld gevolgen heeft gehad, zoals verwonding van personen of beschadiging van goederen.⁸³ In de strafrechtspraak worden onder ‘geweld’ onder meer begrepen het bekladden en bespuiten van of gooien van eieren of andere voorwerpen naar een pand. Dit volstaat echter niet voor een vergaande maatregel als een sluiting. Ook in het licht van de aanleiding van dit wetsvoorstel – problematiek van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit en beschietingen – vereist de proportionaliteit een zekere mate van ernst van het geweld: wapengeweld of daarmee op een lijn te stellen geweld, zoals bijvoorbeeld geweld door brandstichting,⁸⁴ of geweld met een explosief of met zwaar vuurwerk. In het kader van dit wetsvoorstel dient het ernstige geweld bovendien te worden gerelateerd aan de (ernstig te vrezen) verstoring van de openbare orde rond de woning, het niet voor het publiek toegankelijke lokaal of het erf, dus aan het zojuist geschetste daadwerkelijk waarneembare effect op het gemeenschapsleven aldaar. Een evident voorbeeld betreft het beschieten van een woning of het gooien van een al dan niet exploderend explosief. Het neerleggen van een handgranaat is een voorbeeld van dreigen met ernstig geweld.

De maatregel is gerelateerd aan de locatie. Dit komt tot uiting in onderdeel b. In de eerste plaats doordat het moet gaan om handhaving van de openbare orde ‘rond’ de woning, het niet voor het publiek toegankelijke lokaal of het erf. Dit is ook bij de huidige sluitingsbevoegdheid van artikel 174a, eerste lid, Gemw het geval. In de tweede plaats geldt dat het ernstig geweld dat wordt gepleegd of waarmee wordt bedreigd, zich moet voordoen in of in de onmiddellijke nabijheid van de woning of dat lokaal of op het erf of in de onmiddellijke nabijheid daarvan. Het kan bijvoorbeeld gaan om een beschieting van een woning, niet voor het publiek toegankelijk lokaal of erf van buitenaf (dus om geweld daartegen) of een beschieting die daar plaatsvindt (in een woning of een dergelijk lokaal, op een erf of vanuit of vanaf die locatie), ook als dat (anders dan bij de a-grond het geval is) de enige soort problematiek is of er geen problematiek is die met grote regelmaat of langdurig plaatsvindt. De

⁸¹ M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde. Een onderzoek naar verbetering van de toepasbaarheid en inzichtelijkheid van het openbare-orde-recht*, repository.wodc.nl 2017, p. 29–30.

⁸² Vgl. ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3689, paragraaf 5.5, en ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2814, paragraaf 6.4.

⁸³ Vgl. A.J. Machielse, aantekening 6 op artikel 81 en aantekening 2 op artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht, in: Noyon/Langemeijer/Rommelink.

⁸⁴ Zie ook HR 5 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:306.

‘onmiddellijke nabijheid’ is ontleend aan artikel 151d Gemw. Daarover is in de wetsgeschiedenis overwogen dat het bijvoorbeeld gaat om een gedraging op het trottoir of op straat ter hoogte van of vlakbij de woning.⁸⁵ Ook kan het bijvoorbeeld gaan om een gedraging in de tuin of voor de deur van de burens. Een gedraging vijf straten verderop, zo wordt in de wetsgeschiedenis van artikel 151d Gemw verduidelijkt en dat geldt ook hier, valt daar niet onder. Vereist is dat er een duidelijke connectie is tussen de gedraging en de woning of het erf.⁸⁶ Dit betekent dat een schietpartij op het trottoir voor een woning geen aanleiding kan zijn voor sluiting van die woning, indien die woning daarmee niets te maken heeft en die connectie dus ontbreekt. Een andersluidende benadering past ook niet bij handhaving van de openbare orde als doel van het burgemeestersoptreden. Het enkele feit dat een willekeurige woning of willekeurig lokaal of erf in de buurt ligt, is dus onvoldoende. Overigens staat deze beperking er niet aan in de weg dat de burgemeester die verstoring van de openbare orde rond een woning, niet voor het publiek toegankelijk lokaal of erf ernstig vreest, daartoe als feit of omstandigheid ook kan betrekken dat op een andere plek al een actie heeft plaatsgevonden.

Artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onder c)

Het voorgestelde onderdeel c van artikel 174a, eerste lid, is inhoudelijk nieuw.

Wil een woning, niet voor het publiek toegankelijk lokaal of bijbehorend erf met toepassing van dit onderdeel kunnen worden gesloten, dan is het centrale criterium dat rond die plek de openbare orde wordt verstoord, dan wel ernstige vrees bestaat voor het daar ontstaan van verstoring van de openbare orde. Deze begrippen zijn hiervoor al toegelicht bij de artikelsgewijze toelichting van onderdeel b en deze toelichting is van overeenkomstige toepassing voor onderdeel c. Ook voor dit onderdeel geldt dus de invulling van het openbareordebegrip zoals die gewoonlijk plaatsvindt bij bevoegdheden in andere artikelen in hoofdstuk XI Gemw en door de Afdeling is gedeuid in de uitspraak over de Amsterdamse sinterklaasintocht.

Die (ernstig gevreesde) verstoring van de openbare orde moet een specifieke oorzaak hebben, namelijk dat in de woning of dat lokaal of op het erf een wapen als bedoeld in artikel 2 Wwm is aangetroffen. In dit voorstel is ervoor gekozen het begrip ‘wapen’ niet nader te duiden, maar aan te sluiten bij de opsomming van de soorten wapens in de Wet wapens en munitie. Die opsomming heeft haar diensten bewezen en de verwijzing voorkomt dat de betekenis van begrippen uiteenloopt. Dit betekent ook dat een sluiting op de nieuw voorgestelde c-grond wegens het aantreffen van vuurwerk alleen aan de orde kan zijn voor zover dit vuurwerk in een concrete situatie een wapen is als bedoeld in artikel 2 Wwm en anders niet. Er is niet voor gekozen verder te differentiëren, zoals aan de hand van de categorieën uit artikel 2, eerste lid, Wwm. Die categorie-indeling hangt namelijk samen met omstandigheden die eigen zijn aan de Wet wapens en munitie, zoals of verloop voor een verboden wapen mogelijk is of niet, of alleen een draagverbod moet gelden of niet, en welke strafbedreiging de wetgever wenselijk acht.⁸⁷ In dit wetsvoorstel is echter het openbareordeperspectief leidend. Het gaat hier niet om een bestuursrechtelijke handhaving van de Wet wapens en munitie door de burgemeester (zie ook paragraaf 3.4). Niet elk aangetroffen wapen in de woning, in het niet voor het publiek toegankelijke lokaal of op het erf levert (ernstige vrees voor) een openbareordeverstoring rond die locatie op. Met name niet omdat een wapen dat wordt aangetroffen, in beslag zal plegen te worden genomen. De enkele aanwezigheid volstaat niet om die verstoring of vrees aan te nemen. De nieuwe sluitingsbevoegdheid is strikt gerelateerd aan de taak van de burgemeester om de openbare orde te handhaven. Is er geen (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde rond de locatie waar het wapen is aangetroffen, dan kan de burgemeester dus niet sluiten. Ook hier geldt dat de burgemeester beoordelingsruimte heeft, maar dat hij zijn besluit dat het aantreffen van een wapen de sluiting van de woning, het niet voor het publiek toegankelijke lokaal of het erf wettig, deugdelijk moet motiveren. Hierbij kan en dient hij evenals bij de andere sluitingsgronden alle omstandigheden van het geval af te wegen. Van belang is wat voor een wapen wordt aangetroffen, maar allesbepalend is dit niet. Hoewel zelfs de enkele aanwezigheid van een zwaar wapen, geen grond voor sluiting oplevert, zal het aantreffen van bijvoorbeeld een automatisch vuurwapen, granaatwerper, raketwerper of molotovcocktail doorgaans wel sneller zodanige maatschappelijke onrust in een buurt oproepen, dat daardoor naar het oordeel van de burgemeester de openbare orde rond een woning wordt verstoord, dan wanneer een wapen uit een van de wereldoorlogen, boksbeugel of vlindermes wordt gevonden. Anderzijds moet bepaald niet op voorhand worden uitgesloten dat de openbare orde wordt verstoord, of dat daarvoor ernstig valt te vrezen, door het aantreffen van bijvoorbeeld stiletto's of laserwapens die specifiek zijn ontworpen om permanente blindheid te veroorzaken (categorie I),⁸⁸ revolvers of pistolen

⁸⁵ *Kamerstukken II 2015/16, 34 007, nr. 10, p. 2.*

⁸⁶ *Kamerstukken II 2015/16, 34 007, nr. 7, p. 13.*

⁸⁷ *Vgl. Kamerstukken II 1994/94, 24 107, nr. 3, p. 5–9.*

⁸⁸ Artikel 2, eerste lid, categorie I, onder 1° en 7°, Wwm juncto artikel 3, aanhef en onder e, van de Regeling wapens en munitie.

(categorie III)⁸⁹ of zwaarden of kruisbogen (categorie IV)⁹⁰. Ook is het ene antieke wapen het andere niet. Feiten die bij de beoordeling door de burgemeester verder een rol kunnen spelen, zijn onder andere de plek waar het wapen aanwezig was, of het wapen is (door)geladen, of er ook munitie aanwezig was en of er meer wapens aanwezig waren. Ook factoren die verbonden zijn aan het pand en de omgeving, andere aanwezige goederen of daar wonende, verblijvende of aanwezige personen zullen relevant zijn. Met name zal uit de te betrekken feiten en omstandigheden immers steeds moeten blijken dat, hoewel een wapen niet meer aanwezig is, toch (ernstige vrees voor) versterking van de openbare orde rond die plaats bestaat en dat sluiting van de woning, het lokaal of het erf de passende maatregel is om die openbare orde te handhaven. De feiten en omstandigheden moeten in een concreet geval de motivering kunnen dragen, dat sprake is van of ernstig valt te vrezen voor een openbareordeverstoring, bijvoorbeeld als criminelen zich op een bepaalde wijze tot de woning, het lokaal of het erf zullen wenden. Dan wel als een bewoner zich zodanig (her)bewapent, dat daadwerkelijk effect voor het openbare leven rond de woning in de rede ligt.

Artikel I, tweede lid (artikel 174a, tweede lid)

In artikel 174a, tweede lid, Gemw is op dit moment een 'preventieve' sluitingsbevoegdheid geregeld. Toepassingsvoorwaarden zijn, kort gezegd, dat een woning, lokaal of erf eerder is gesloten op grond van artikel 174a, eerste lid, Gemw en dat een rechthebbende een woning, lokaal of erf opnieuw op een bepaalde wijze zal gebruiken of doen gebruiken. De bevoegdheid hangt samen met de a-grond: de nu al bestaande sluitingsbevoegdheid. Het is, gelet op de formulering en de reikwijdte en toepassingsvoorwaarden van de voorgestelde b- en c-grond, niet nodig of wenselijk deze preventieve regeling ook in deze gevallen te laten gelden. Omdat dit wetsvoorstel beoogt de bestaande bevoegdheid inhoudelijk onaangeroerd te laten, wordt een technische wijziging voorgesteld van het tweede lid, die de daarin vervatte regeling inhoudelijk ongewijzigd behoudt voor het klassieke toepassingsbereik van artikel 174a, eerste lid, Gemw, dus voor de a-grond.

Artikel I, derde lid (artikel 174a, derde lid,)

Artikel 174a, derde lid, Gemw schrijft voor dat de burgemeester in het besluit de duur van de sluiting bepaalt en dat hij deze, bij ernstige vrees voor herhaalde verstoring van de openbare orde, voor bepaalde tijd kan verlengen. Het huidige artikel 174a, eerste lid, Gemw verlangt dat de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord en het huidige artikel 174a, tweede lid, Gemw verlangt dat er al eerder een sluiting op die grond heeft plaatsgevonden. De voorgestelde b- en c-grond bieden ook een grondslag voor een sluiting als de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord. In al die gevallen is verlenging mogelijk op grond van het huidige artikel 174a, derde lid, Gemw, in geval van ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde. Op grond van de voorgestelde b- en c-grond kan echter ook worden gesloten in geval van ernstige vrees voor het ontstaan van een verstoring van de openbare orde rond een woning, niet voor het publiek toegankelijk lokaal of erf door (bedreiging met) ernstig geweld of door het aantreffen van een wapen. Het is ter handhaving van de openbare orde wenselijk dat een dergelijk besluit ook voor bepaalde duur verlengbaar kan zijn. Hierom wordt voorgesteld in artikel 174a, derde lid, Gemw op te nemen dat verlenging mogelijk is in geval van ernstige vrees voor het ontstaan van de verstoring van de openbare orde. Net als bij de huidige verlengingsgrond zal de burgemeester zijn verlengingsbesluit deugdelijk moeten motiveren en de belangen moeten afwegen. Ook tegen dit besluit staan voor een belanghebbende rechtsmiddelen open.

Artikel I, vierde lid (artikel 174a, vierde lid,)

In artikel 174a, vierde lid, Gemw staat een regeling die belanghebbenden, kort gezegd, gelegenheid geeft binnen een bepaalde termijn maatregelen te nemen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd. Dit behoudens spoedgevallen. Zoals bij de voorgestelde wijziging in artikel 174a, derde lid, Gemw is toegelicht, kunnen met de voorgestelde b- en c-grond ook sluitingsbesluiten worden genomen in geval van ernstige vrees voor het ontstaan van een verstoring van de openbare orde rond een woning, niet voor het publiek toegankelijk lokaal of erf door (bedreiging met) ernstig geweld of door het aantreffen van een wapen. Het is met name voor bewoners wenselijk dat zij zo mogelijk ook in deze gevallen tijd krijgen maatregelen te nemen om tenuitvoerlegging van het besluit te voorkomen. Hierom wordt voorgesteld in artikel 174a, vierde lid, Gemw op te nemen dat belanghebbenden gelegenheid krijgen verstoring van de openbare orde te voorkomen.

⁸⁹ Artikel 2, eerste lid, categorie III, onder 1°, Wwm.

⁹⁰ Artikel 2, eerste lid, categorie IV, onder 2° en 5°, Wwm.



Artikel II (artikel 7:231, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek)

In artikel 7:231, tweede lid, BW staat de bevoegdheid van een verhuurder tot buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst. De bewoordingen sluiten aan bij de huidige sluitingsbevoegdheid van artikel 174a, eerste lid, Gemw (de a-grond). Te weten ontbinding na sluiting wegens een verstoring van de openbare orde rond het gehuurde door gedragingen in het gehuurde. De b-grond gaat echter niet alleen om gedragingen in het gehuurde, maar ook om hetgeen in de onmiddellijke nabijheid ervan gebeurt. De b- en c-grond zien verder niet alleen op gevallen waarin de openbare orde rond het gehuurde wordt verstoord, maar ook op gevallen waarin voor het ontstaan daarvan ernstige vrees bestaat. De wijzigingen die in artikel II, onder 1, worden voorgesteld, passen de bewoordingen van artikel 7:231, tweede lid, BW hierop voor die gevallen aan. De wijzigingen die in artikel II, onder 2, worden voorgesteld, herstellen de omissie die is begaan bij de totstandbrenging van de Wet van 12 december 2018 tot wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid). Voor zover in het gebouw zodanig in strijd is gehandeld met artikel 10a of 11a Opw dat op grond van artikel 13b Opw is gesloten, kan buitengerechtelijk worden ontbonden.

Artikelen III en IV

Om de redenen die bij artikel II uiteen zijn gezet, moeten ook de bewoordingen van artikel 77, eerste lid, onder 7°, Ow worden aangepast. Dit om als laatste redmiddel ook in de nieuw voorgestelde gevallen onteigening mogelijk te maken. Dat gebeurt met het voorgestelde artikel III. Omdat de onteigeningsregelgeving is herzien, staat in artikel IV een samenloopbepaling.

Artikel V

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Er zal worden aangesloten bij het beleid van het kabinet inzake vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn van regelgeving.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Justitie en Veiligheid,