

Vergaderjaar 2022–2023

36 217

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 maart 2023

Met belangstelling nam ik kennis van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Hieronder ga ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in op de gestelde vragen, die ik nummer en veelal samenvat. Bij de beantwoording houd ik zo mogelijk de volgorde aan van het verslag. Waar leden van meer fracties een vraag stelden over een samenhangend onderwerp, beantwoord ik vragen gezamenlijk (en wijk ik, met vermelding, af van de volgorde van het verslag) of verwijs ik.

I. ALGEMEEN

1. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen hoe de regering het wetsvoorstel weegt tegen het principe dat bestuursrecht niet in plaats van strafrecht ultimum remedium moet zijn. Het strafrechtelijk ultimum-remediumbeginsel is gemunt toen het Wetboek van Strafrecht tot stand kwam. Het betekent dat onrecht alleen strafbaar wordt gesteld als het niet op andere wijze behoorlijk valt te bestrijden.¹ Een woning beschieten is onrecht, is strafbaar en vraagt om strafrechtelijk onderzoek en vervolging. Maar het verstoort óók het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse: de openbare orde. Mensen moeten veilig over straat kunnen en niet met angst binnen zitten. Wapenbezit kan de openbare orde eveneens verstoren. Het wetsvoorstel introduceert een specifieke, bestuursrechtelijke bevoegdheid voor de burgemeester en gezaghebber.² Is sluiting in dergelijke gevallen noodzakelijk ter bescherming van de openbare orde, dan hoeven zij niet meer, zoals nu, terug te vallen op de algemeen geformuleerde noodbevelsbevoegdheid. Waar de officier van justitie gaat over opsporing en vervolging van strafbare feiten, is het de bestaande wettelijke taak van de burgemeester de openbare orde te handhaven. Eerder concludeerde de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling advisering) al dat het

¹ Handelingen II 1880/81, nr. 10, p. 100.

² Voor de leesbaarheid wordt hierna veelal alleen «burgemeester» en «gemeente» geschreven. Daaronder worden dan tevens de gezaghebber en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba begrepen, tenzij het tegendeel uit de tekst blijkt.

voorkómen van criminaliteit die de openbare orde verstoort, vanouds mede tot die taak hoort.³ Mijn ambtsvoorganger schreef naar aanleiding hiervan: uitbreiding van de rol of bevoegdheden van de burgemeester om ondermijning tegen te gaan, buiten de openbareordetaak of leidend tot vermenging van de rollen van de burgemeester en de officier van justitie, is niet aan de orde.⁴ Het onderhavige wetsvoorstel is ook strikt verbonden met die taak en het kunnen waarmaken ervan. Het gaat niet om ernstig geweld of wapenbezit als zodanig, maar om de verstoring van de openbare orde die daar het gevolg van is. De burgemeester opereert niet met strafrecht en moet voor zijn wettelijke taakvervulling beschikken over passende, bestuursrechtelijke instrumenten. De voorgestelde bestuursrechtelijke bevoegdheid komt dus naast het strafrecht, met eigen toepassings-eisen, een eigen doelstelling en eigen waarborgen, en is geen nieuw laatste redmiddel in plaats van het strafrecht.

2. Op de vraag van deze leden of meer wetgeving in voorbereiding is om burgemeestersbevoegdheden uit te breiden bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, luidt het antwoord dat dat thans niet het geval is.⁵

Hierbij benadruk ik dat de voorgestelde bevoegdheid niet gaat over bestrijding van georganiseerde criminaliteit, maar dient ter handhaving van de openbare orde. Wel heb ik een wetsvoorstel voorbereid zodat de gezaghebber drugspanden in Caribisch Nederland kan sluiten. Mijn ambtsvoorganger zegde dat de gezaghebbers desgevraagd toe.⁶ Die bevoegdheid heeft echter, net als artikel 13b van de Opiumwet (Opw), tot doel uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid te voorkomen en beheersen en nadelige effecten tegen te gaan van productie en distributie van, handel in en gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden. In haar brief over een toekomstbestendig burgemeestersambt wees de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties erop dat ook een uitgebalanceerd burgemeestersambt betekent: kritisch zijn op nieuwe taken en bevoegdheden voor de burgemeester. Dit geldt tevens voor de gezaghebber. Met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) werken wij een afwegingskader uit voor nieuwe bevoegdheden. Als input dient een discussienota, waarin de auteurs⁷ schreven dat er veel voor te zeggen is dat de wetgever voor de nieuwe sluitingsbevoegdheid aansluit bij bestaande sluitingsbevoegdheden van de burgemeester als bedoeld in artikel 174a van de Gemeentewet (Gemw).⁸ Zij werken nu aan nadere uitwerking ten behoeve van het afwegingskader.

1. Aanleiding voor dit wetsvoorstel

3. De leden van de **SP**-fractie menen dat de regering heen draait om de vraag of het handhaven of herstellen van de openbare orde een bestuurs- of een strafrechtelijk taak is. Zij vinden dat de burgemeester in de afgelopen jaren steeds meer sheriff is geworden, op wiens bord problemen worden geworpen. Waarom kunnen politie, openbaar ministerie of rechter niet beslissen te sluiten, zo vragen deze leden, en hangt dat samen met de snelheid van handelen? In verband met

³ «De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning», bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 29 911, nr. 223, p. 4.

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

⁵ Zie ook het wetgevingsoverzicht in bijlage 3 bij Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nr. 379.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 538, p. 2. De Afdeling advisering heeft over dit wetsvoorstel eind vorig jaar advies uitgebracht.

⁷ Prof. mr. A.E. Schilder en mr. drs. J.H.A. van der Grinten, verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam, respectievelijk de Universiteit Leiden.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VII, nr. 164, p. 5–6, en de bijlage, p. 10.

paragraaf 7.3.1 van de memorie van toelichting, over de consultatiereactie van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), vragen zij in te gaan op de volgens hen meer fundamentele kritiek dat sluiting of onteigening naar de letter van de wet wellicht geen straf is in de zin van het strafrecht, maar dat dit voor de betrokkenen wel zo voelt. Deze leden vragen of dergelijke bevoegdheden wel passen in het bestuursrecht. In verband met paragraaf 7.2.1 van de memorie van toelichting, over de consultatiereactie van het NGB, vragen de leden van de **D66**-fractie eveneens naar de overwegingen van de regering om de voorgestelde sluitingsbevoegdheid toe te kennen aan de burgemeester en of is overwogen haar neer te leggen bij de rechter-commissaris, op vordering van de officier van justitie.

De voorgestelde sluitingsbevoegdheid past bij de openbareordetaak die van oudsher is belegd bij de burgemeester en die niet wordt gewijzigd. Daar is de regering duidelijk over.⁹ Bij het wetsvoorstel gaat het om een leemte in de al bestaande bevoegdheid van de burgemeester. In het nader rapport benadrukte ik het openbareordekarakter van sluiting, ook afgezet tegen strafrechtelijk optreden waarin de burgemeester geen rol heeft.¹⁰ Hoewel een sluiting als openbareordemaatregel in een ontstane situatie snel kan – en soms moet – worden opgelegd, is deze snelheid voor de regering niet de reden voor het wetsvoorstel. Die snelheid houdt nu eenmaal verband met het doel van de handhaving van de openbare orde, namelijk om een verstoring onmiddellijk te herstellen of een dreiging daartoe af te wenden. Op de vraag van de leden van de SP-fractie waarom noodzakelijk is dat de burgemeester zich buigt over de vraag of een pand moet worden gesloten als daar bijvoorbeeld vuurwerk of een wapen is gevonden, antwoord ik dat ook het aantreffen van een wapen de openbare orde kan verstoren. Ik wijs hen wat betreft vuurwerk nog op antwoord 34. Ik wijs verder graag op antwoord 1, over het naast elkaar bestaan van straf- en bestuursrecht, en antwoord 2, waar het gaat over het afwegingskader voor nieuwe bevoegdheden en de wetenschappelijke opvatting over de toebedeling van deze bevoegdheid aan de burgemeester.

De openbareordetaak van de burgemeester staat naast die van de officier van justitie om strafbare feiten op te sporen en te vervolgen en van de rechter om verdachten te berechten. Om die reden wil ik ook niet spreken van de burgemeester als sheriff. Een rol voor de officier van justitie of de rechter-commissaris zou betekenen dat vermenging optreedt van straf- en bestuursrechtelijke taken en bevoegdheden en dat is ongewenst. Overigens kan een belanghebbende met spoed bij de voorzieningen-rechter om schorsing vragen van een sluitingsbesluit, die vervolgens zal toetsen of aan de wettelijke criteria en het evenredigheidsbeginsel is voldaan, zodat in de nodige onafhankelijke rechtsbescherming is voorzien. De politietaken is onder meer te zorgen voor daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde, ondergeschikt aan het bevoegd gezag.¹¹ Ik vind het, mede vanuit democratisch en rechtsstatelijk oogpunt, niet goed als de politie zelf zou beslissen over sluiting van een pand. Uit de consultatiereacties van NGB, VNG, Bureau Regioburgemeesters en de eilandsbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba maak ik op dat zij niet vinden dat problemen op het bord van het lokaal gezag worden gegooid, zoals de leden van de SP-fractie stellen. Zij onderschrijven immers de noodzaak

⁹ Zie immers de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 3, p. 12, 16, 27 en 48.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 4, p. 10.

¹¹ De officier van justitie of procureur-generaal bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel de burgemeester of gezaghebber bij de handhaving van de openbare orde en de uitvoering van de hulpverleningstaak (artikelen 11, eerste lid, en 12, eerste lid, van de Politiewet 2012 en 16, eerste lid, en 17, eerste lid, van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

van het wetsvoorstel, stemmen er van harte mee in of onderschrijven het volmondig.

De kritiek dat feitelijk sprake is van een straf, is – om bij de door de leden van de SP-fractie genoemde term te blijven – fundamenteel gezien onjuist vanwege precies de reden die zij noemen: sluiting of onteigening is geen straf. Straf wordt opgelegd nadat iemand schuldig is bevonden aan een misdraging en als iemand een verwijt treft. Met straf wordt beoogd dat door die persoon begane onrecht te vergelden, de gestrafte dader en anderen ervan te weerhouden het nog eens te doen, die norm in te prenten en slachtoffers genoegdoening te geven. Van dit alles is bij een sluitingsbesluit of onteigening geen sprake: de burgemeester gaat niet op de stoel zitten van de strafrechtelijke autoriteiten en beschuldigt iemand niet, beoogt hem geen leed toe te brengen en dient slechts het doel van handhaving van de openbare orde. In lijn met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrecht-spraak) voor sluitingsbesluiten van burgemeesters op grond van artikel 13b Opw verder al vaker geoordeeld dat ook Europeesrechtelijk geen sprake is van een «criminal charge». Het EHRM kijkt bij de beoordeling of een maatregel bestraffend is overigens niet alleen hoe de wetgever die maatregel kwalificeert. Het gaat dus niet aan iets «bestuursrechtelijk» te noemen en ondertussen iets strafrechtelijks te doen. Het EHRM kijkt er ook naar of een overtreding aan de orde is en wat het doel van de maatregel is, alsmede hoe zwaar een maatregel is. In paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting ging de regering daarop verder in. Het voorgaande neemt niet weg dat sluiting of onteigening een ingrijpende bevoegdheid is en dat ik me realiseer hoe een bewoner of eigenaar dit kan ervaren. Mede redengevend voor de conclusie dat hier geen sprake is van een straf maar van een bevoegdheid ter handhaving van de openbare orde, is dat geen bevoegdheid wordt voorgesteld waarbij van het bestuur wordt vereist dat het een punitief oordeel velt, bijvoorbeeld over schuld of gepleegde misdragingen. Anderzijds kan ditzelfde gegeven een gevoel van onrechtvaardigheid teweegbrengen. Een besluit kan immers onder omstandigheden worden opgelegd aan iemand die niet zelf de openbare orde verstoort, maar die daarvoor wel aanleiding gaf of zelfs dat niet. Het bestuur moet beoordelen of het een wettelijke bevoegdheid in een concreet geval ook daadwerkelijk toepast. Toepassing moet op evenredige wijze plaatsvinden. Hierbij komt veel gewicht toe aan de voor bewoners of de eigenaar mogelijk zeer ingrijpende gevolgen. Als een besluit wordt betwist, zal de rechter toetsen of de uitoefening van de bevoegdheid door het bestuur redelijk en niet onevenredig is. Ook de belangen van bewoners en eigenaren moeten voor een rechtmatig, namelijk een proportioneel en subsidiair besluit, dus zorgvuldig worden gewogen.

4. De leden van de **SP**-fractie spreken de regering hier nog aan op versterking van en investering in de strafrechtketen.

Op grond van het coalitieakkoord investeert het kabinet aanzienlijk in versterking van de justitiële keten, met name in het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak. Doel hiervan is hen toekomstbestendig te maken, waar het onder meer gaat om capaciteit, wendbaarheid, kwaliteit van informatievoorziening, digitalisering en innovatie en verbetering van ketensamenwerking. Het gaat dan om investeringen in organisaties in de justitiële keten waarmee wordt beoogd dat zij op onder meer financiën, ICT, huisvesting en personeel goed zijn toegerust hun taken adequaat uit te voeren en rekening kunnen houden met ontwikkelingen in de criminaliteit.

2. De hoofdlijnen en de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen

2.1 Algemene opmerkingen

5. De leden van de **D66**-fractie vragen of de voorgestelde uitbreiding van het instrumentarium van de burgemeester werkelijk bijdraagt aan het tegengaan van de openbareordeproblematiek en hoe sluiting van een woning in de nabijheid waarvan het incident plaatsvond, incidenten als bedoeld in de toelichting kan voorkomen. Ook de leden van de **GroenLinks**- en **PvdA**-fracties vragen, tegen de achtergrond van proportionaliteit en effectiviteit, hoe de ingrijpende maatregel van de sluiting van een huis zich verhoudt tot het causale verband tussen bijvoorbeeld een schietpartij bij een huis en de betrokkenheid van de bewoners daarbij. Daarnaast vragen zij of door het sluiten van een woning pas nadat een incident zich heeft voorgedaan, verdere verstoringen van de openbare orde kunnen worden voorkomen. In verband met paragraaf 7.3.1 van de memorie van toelichting, over de consultatiereactie van de Rvdr en de NVvR, vragen de leden van de **SP**-fractie nader in te gaan op de opmerking van de NVvR dat het voorgestelde instrument effectiviteit mist en niet duidelijk is hoe het bestuurlijke instrumentarium bijdraagt aan het voorkomen van openbareordeproblemen. Zij vragen om wetenschappelijke onderbouwing. Ook wijzen zij op de consultatiereactie van de korpschef, die opmerkt dat de dreiging op iemands persoon kan verplaatsen en vragen zij weerlegging van deze volgens hen fundamentele kritiek.

Om in de door de leden van de D66-, GroenLinks- en PvdA-fracties geschetste specifieke situatie een woning te kunnen sluiten, is nodig dat (bedreiging met) ernstig geweld «in of in de onmiddellijke nabijheid» van de woning plaatsvindt. Dat begrip is ontleend aan de Wet aanpak woonoverlast (artikel 151d Gemw) en wordt precies zo gedefinieerd als de initiatiefneemster van die wet het deed. Vereist is een duidelijke connectie tussen de gedraging en de woning.¹² Voordat de vraag naar evenredigheid speelt, geldt dus al: sluiting is niet aan de orde als bij een locatie is geschoten, maar er geen rechtstreeks verband is met die locatie. Ook moet door daar plaatsvindend ernstig geweld, of bedreiging daarmee, de openbare orde rond de woning worden verstoord (of daarvoor ernstige vrees bestaan). Met sluiting kan de burgemeester herhaling of een dreigende verstoring van het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse (de openbare orde) proberen te voorkomen of dit na verstoring proberen te herstellen. Openbare orde is hier het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse. Dat is verstoord als ter plekke daadwerkelijk effect waarneembaar is op het openbare leven. Er is vanzelfsprekend geen sprake van een ordelijk verloop als kogels over straat vliegen of een handgranaat aan de gevel wordt gehangen. Concreet betekent dit ook dat als er feiten of omstandigheden zijn die bijvoorbeeld een liquidatie bij iemand thuis zeer reëel maken, kan worden ingegrepen – mits proportioneel en subsidiair – om de omgeving daar veilig te houden. Dit gebeurt nu met een noodbevel. Het voorstel is een specifieke grondslag te creëren, zoals ook wordt vereist door het beperkingenregime van de Grondwet.

Door (kenbare) sluiting is voor iedereen, ook de kwaadwillende, duidelijk dat daar niemand is en dit kan verstoring van de openbare orde ter plekke voorkomen, omdat iemand zijn plan er niet uitvoert of herhaalt. Ik wijs ook op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak die in dat geval het standpunt van de burgemeester aanvaardde dat het enkele feit dat de woning in gebruik was, criminelen aantrok (die daar een aanslag wilden

¹² Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 7.

plegen).¹³ Alsmede op twee uitspraken waarin zij in verband met de evenredigheidstoets oordeelde dat sluiting een geschikte maatregel is om bescherming van de openbare orde te bereiken.¹⁴ De regering ging in haar reactie op de NVvR in paragraaf 7.3.1 van de memorie van toelichting ook in op de vraag van effectiviteit.

Na een incident kan sluiting eveneens een nieuwe of verdere verstoring van de openbare orde voorkomen. Het voorgaande geldt bijvoorbeeld ook als een liquidatie bij een poging bleef en in de buurt herhaling dreigt. Dit laat onverlet dat in bepaalde gevallen sluiting achterwege kan blijven, bijvoorbeeld als volstaat dat één bewoner (tijdelijk) niet meer thuis is of andere maatregelen worden getroffen. Door een incident kunnen buurtbewoners zich bovendien ernstig, grootschalig of lange tijd onveilig of angstig voelen. Zij leven daar en maakten bijvoorbeeld mee dat kogels over straat vlogen toen hun buurman werd beschoten met een automatisch geweer, op weg van de auto naar huis, en kogels ook bij burens en in auto's insloegen, terwijl die buurman enige tijd later thuis kogelwerend glas plaatst en weer zijn intrek neemt.¹⁵ Door een woning tijdelijk te sluiten, kan de burgemeester die maatschappelijke rust proberen te herstellen of waarborgen. Buurtbewoners weten dan: daar is niemand, iedereen weet dat, ik kan er gerust voorbijgaan. Anderzijds, het kan ook zo zijn dat na enige schrik het leven in de wijk snel zijn loop herneemt. Dan draagt sluiting niet bij aan het voorkómen van verdere verstoring van de openbare orde. Kijkend naar de voorgestelde c-grond (wapenvondst) kan sluiting bijvoorbeeld zijn aangewezen bij ernstig te vrezen herbewapening door een bewoner, indien daardoor de openbare orde in het geding is. Niet elk aangetroffen wapen levert echter (ernstige vrees voor) openbare-ordeverstoring rond de woning op. Met name niet omdat een wapen dat daarvoor vatbaar is, in beslag wordt genomen. Enkele aanwezigheid volstaat niet voor het aannemen van openbare-ordeproblemen (ik verwijs naar de memorie van toelichting¹⁶ en antwoord 39) en dan kan sluiting niet bijdragen aan het voorkómen daarvan.

Het kan ten slotte zo zijn dat, zoals de korpschef opmerkt, een openbare-ordeprobleem verplaatst met de bewoner naar elders. Dit is onderkend in paragraaf 7.3.3 van de memorie van toelichting. Daar heeft de bevoegde burgemeester in dat geval een nieuwe afweging te maken. Het wetsvoorstel strekt niet tot bescherming van bewoners zelf. Voor bescherming van mensen gelden beveiligingsmogelijkheden, bijvoorbeeld in het kader van het Stelsel bewaken en beveiligen. Ik wijs hier tevens op antwoord 23.

6. De leden van de **SP**-fractie stellen dat burgemeesters de reikwijdte van artikel 13b Opw hebben opgerekt, waardoor de Afdeling bestuursrecht-spraak hen terugfloot.¹⁷

Deze stelling weerspreek ik. De Afdeling bestuursrecht-spraak oordeelde in de zaken waarin de conclusie werd genomen waarnaar deze leden verwijzen, dat de sluitingsbevoegdheid niet in geschil was, respectievelijk dat de rechtbank oordeelde dat de burgemeester het pand in beginsel mocht sluiten, daartegen geen hoger beroep was ingesteld en de geschiktheid en noodzaak van de sluitingsmaatregel niet aan de orde waren.¹⁸ De uitspraken gaan niet over de toepasselijkheid van de

¹³ ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839, r.o. 3.8.

¹⁴ ABRvS 20 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1136, r.o. 5.2, en 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3385, r.o. 7.2.

¹⁵ Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 25 februari 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BP9061 en «Mitrailleur-schoten gelost op huis Eindhoven», omroepbrabant.nl/nieuws/722883/mitrailleur-schoten-gelost-op-huis-eindhoven (28 november 2010).

¹⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 3, p. 48–49.

¹⁷ ECLI:NL:RVS:2021:1468.

¹⁸ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 en ECLI:NL:RVS:2022:335.

bevoegdheid uit artikel 13b Opw, maar over de vraag of de toepassing van deze bevoegdheid in het concrete geval niet onevenredig was.

7. De leden van de **SP**-fractie missen verder een landelijk kader en vragen of de regering alsnog richtlijnen wil opstellen om bijvoorbeeld rechtsongelijkheid tussen verschillende gemeentes te voorkomen. Deze leden komen daarop terug in verband met paragraaf 7.2.1 van de memorie van toelichting, over de consultatiereactie van het NGB, dat het wenselijk zou vinden als voor gevallen van uitgelokte sluitingen een landelijk kader wordt ontwikkeld. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen in verband met die paragraaf ook toe te zeggen met het NGB en relevante partijen een kader op te stellen.

In antwoord op onder meer vragen van de leden van de SP-fractie over het onderzoek naar de toepassing van artikel 13b Opw schreef mijn ambtsvoorganger dat onze staatsinrichting «sinds Thorbecke» gedecentraliseerd is.¹⁹ Uw Kamer verwierp de motie-Van Nispen/Sneller, die de regering opriep daarvoor een landelijk kader op te stellen.²⁰ Ik heb daar toen ook over gezegd dat de toepassing van een bevoegdheid van en door de burgemeester altijd een door de burgemeester te motiveren afweging blijft tussen enerzijds het algemeen belang en anderzijds de gevolgen voor betrokkenen. Als een wettelijke bepaling de burgemeester bevoegd maakt, gaat de burgemeester over het gemeentelijk beleid. Wij kunnen daar vanuit hier dus niet in gaan treden.²¹ Het Rijk bepaalt niet alles; lokaal gezag, dat verantwoording aflegt aan de lokale volksvertegenwoordiging, heeft eigen wettelijke bevoegdheden om met kennis van lokale omstandigheden en zaken op te treden. In dit geval om het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse (de openbare orde) te handhaven als dit bijvoorbeeld door een beschieting is of dreigt te worden verstoord. Handhaving van de openbare orde is een bestaande wettelijke, autonome taak van burgemeesters, die zij voor de hier aan de orde zijnde casuïstiek nu zo mogelijk waarmaken met toepassing van hun noodbevelsbevoegdheid. Voor het publiek openstaande gebouwen en bijbehorende erven sluiten zij met toepassing van artikel 174, tweede lid, Gemw of de APV. Hierbij speelt de door deze leden benoemde mogelijkheid van uitlokking eveneens. Er zijn burgemeesters, bijvoorbeeld die van Amsterdam, die ervaring hebben met zulke situaties en de dilemma's en afwegingen die daarbij spelen. Iedere burgemeester mag desgewenst beleidsregels vaststellen ter zake van zijn bevoegdheden (artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Dit geldt ook voor de gezaghebber.²² De regering stelt daarvoor geen landelijke richtlijnen op en is daartoe ook niet bevoegd. Juist omdat gemeenten van elkaar verschillen in bijvoorbeeld de mate waarin de problematiek van openbareordeverstoringen door ernstig geweld of door een wapenvondst voorkomt, is van belang dat de burgemeester beslissingsruimte heeft om de sluitingsbevoegdheid – binnen de in het voorgestelde artikel getrokken grenzen en het evenredigheidsbeginsel – al dan niet te gebruiken en hoe. Casuïstiek verschilt ook. Van rechtsongelijkheid is dus geen sprake.

Tegelijkertijd ziet de regering in dat burgemeesters behoefte kunnen hebben aan concrete toelichting over en ondersteuning in de toepassing van een nieuwe bevoegdheid. Daarom zal het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) hen in de toepassing daarvan ondersteunen. Het wordt hiervoor gefinancierd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Daarbij wordt meegenomen wanneer en hoe de

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 34 763, nr. 15, antwoord 44, verwijzend naar antwoorden 8 en 9.

²⁰ Kamerstukken II 2021/22, 34 763, nr. 17 en Handelingen II 2021/22, nr. 50, item 10, p. 1.

²¹ Vgl. Handelingen II 2021/22, 34 763, nr. 47, item 24, p. 3.

²² Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 29 oktober 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:406, r.o. 5.5.a.2.

voorgestelde bevoegdheid kan worden ingezet. De ondersteuning zal in ieder geval bestaan uit het onderhouden van een netwerk van gemeenten waarin vragen en ervaringen kunnen worden gedeeld, opzetten van een digitaal webdossier op de website van het CCV en maken van een handreiking voor de toepassing van de bevoegdheid. Ik meen dat deze kennisuitwisseling ook bijdraagt aan inzicht bij burgemeesters hoe hun collega's min of meer vergelijkbare of juist van hun casus afwijkende situaties behandelen.

8. De leden van de **SP**-fractie lazen dat de regering mogelijk wil maken dat een pand dat is gesloten op grond van artikel 13b Opw, kan worden onteigend. Zij vragen of niet eerst onterechte artikel 13b Opw-sluitingen moeten worden voorkomen voordat wordt gedacht over dat verstrekkendere middel en of de regering hiermee geen problemen verwacht. In verband met paragraaf 4.3, over het recht op eigendom, vragen de leden van de **SGP**-fractie in hoeverre onteigening aan de orde kan zijn en is geweest in situaties waarin eigenaren zonder hun toedoen slachtoffer werden van ernstige criminaliteit in en rond hun woning. Onteigening is al ruim twintig jaar wettelijk mogelijk na sluiting van een pand waar in drugs wordt gehandeld of drugs voor de handel aanwezig zijn. De onteigeningsmogelijkheid kwam tot stand op initiatief vanuit uw Kamer, die haar met algemene stemmen aanvaardde.²³ Voor onteigening gelden strenge inhoudelijke eisen. De eerste stap is de sluiting. Als na sluiting de problematiek toch voortduurt, bestaat de mogelijkheid om het pand verplicht in beheer of gebruik te geven aan het bevoegd gezag of bijvoorbeeld een woningcorporatie of een derde om de problematiek te staken. Pas als dit verplicht beheer of gebruik door een ander evenmin uitzicht geeft op het duurzaam ophouden van overtreding van de Opiumwet, kan de onteigeningsbevoegdheid aan de orde zijn.²⁴ Ook geldt een strenge procedure, met onder meer openbare voorbereiding, zienswijzen en advies van de Afdeling advisering.²⁵ Wat de regering nu voorstelt, is om – onder dezelfde voorwaarden – te kunnen onteigenen bij growshops, drugslaboratoria in aanbouw en versnijdingspanden, die de wetgever in 2019 onder het bereik van artikel 13b Opw bracht.²⁶ Toen was blijkens de wetsgeschiedenis beoogd tevens de bestaande vervolgstappen mogelijk te maken, maar dat is wetstechnisch per ongeluk niet doorgevoerd. Dit wil de regering herstellen. Het voorstel is het wettelijk systeem logisch te completeren, dat destijds vanuit uw Kamer is geïnitieerd. Onteigening is niet aan de orde geweest in de door de leden van de **SGP**-fractie genoemde situaties. Tegen die achtergrond acht ik het niet realistisch dat in de toekomst eigenaren worden onteigend die met een sluiting te maken kregen, maar van onbesproken gedrag zijn.

9. De leden van de **SP**-fractie vragen voorts hoe de regering ervoor gaat zorgen dat sluiting en onteigening van panden op basis van artikel 13b Opw alleen als ultimum remedium worden ingezet. Eind 2021 is met uw Kamer gecorrespondeerd over artikel 13b Opw. Deze leden stelden toen ook vragen over de inzet ervan als ultimum remedium.²⁷ In de beantwoording is onder meer aangegeven dat sluiting volgens de wetgever ultimum remedium is en pas speelt als minder ingrijpende middelen niet hetzelfde bereiken. Dit is het subsidiariteitsbeginsel. Burgemeesters kunnen in ernstige gevallen afwijken van het uitgangspunt dat met een waarschuwing of soortgelijke maatregel wordt

²³ Handelingen II 2000/01, nr. 40, p. 3195.

²⁴ Artikel 77, eerste lid, aanhef en onder 7°, van de onteigeningswet (Ow) in samenhang met artikel 13b, tweede lid en onder b, Wonw.

²⁵ Artikel 77, vierde lid, in verband met 78 e.v. Ow.

²⁶ Dus de gevallen van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, Opw.

²⁷ Kamerstukken II 2021/22, 34 763, nr. 15, vragen 38–41.

volstaan. Mijn ambtsvoorganger zette uiteen dat en waarom in haar algemeenheid niet de opvatting van deze leden werd gedeeld, dat sluiting na een eerste overtreding van de Opiumwet afwijkt van de bedoeling van de wetgever. De conclusies van de staatsraden advocaten-generaal, in zaken waarin toen nog niet was besloten, en het WODC-onderzoek om meer maatwerk toe te passen en proportioneel op te treden, maakten dat hij toepassing van artikel 13b Opw besprak in het Strategisch Beraad Veiligheid, met de G40 en in de VNG-commissie Bestuur en Veiligheid. Doel was samen te bezien hoe de toepassing viel te verbeteren. Daarbij heeft hij nogmaals het belang van proportionaliteit, subsidiariteit en maatwerk onder de aandacht gebracht. Ik wijs er ook op dat de Afdeling bestuursrechtspraak naderhand in de betreffende zaken de evenredigheidstoets en de toepassing daarvan in sluitingszaken verder uitwerkte²⁸ en de rechter sluitingsbesluiten op grond van artikel 13b Opw intensief toetst. Naar aanleiding van het WODC-onderzoek paste het CCV handvatten voor burgemeesters bij de toepassing van artikel 13b Opw aan aan het beoordelingskader van de Afdeling bestuursrechtspraak. Hierover heb ik uw Kamer eerder bericht.²⁹

Wat betreft onteigening wijs ik erop dat de initiatiefnemers van de uitbreiding van de onteigeningswet uitdrukkelijk iets introduceerden wat «alleen in het uiterste geval kan worden ingezet». Zij antwoordden uw Kamer dat «onteigening pas mogelijk is als van andere middelen en mogelijkheden in redelijkheid niet is te verwachten dat ze een terugkeer naar normale verhoudingen opleveren.» In de wettekst wilden zij uitdrukken dat «het hier om een «ultimum remedium» gaat» en verwezen naar het subsidiariteitsbeginsel.³⁰ Waar het wetsvoorstel de onteigeningsbevoegdheid uitbreidt, doet de regering daaraan niets af. Integendeel, zij herhaalde dat onteigening een laatste redmiddel is, als een duurzame oplossing niet anderszins valt te bereiken.³¹

10. De leden van de **GroenLinks**- en **PvdA**-fracties vragen, tegen de achtergrond van proportionaliteit en effectiviteit, ook hoe kan worden voorkomen dat onschuldigen of slachtoffers van geweld de dupe worden van woningsluiting. De constatering van de regering dat de voorgestelde sluitingsbevoegdheid niet persoons-, maar pandgebonden is, waarbij het gaat om het handhaven van de openbare orde en niet om de vraag of de bewoner van het pand schuld heeft, stelt hen niet gerust. Zij vragen ook, onder verwijzing naar de consultatiereactie van de NVvR, nader te beargumenteren dat het niet wenselijk is de sluitingsbevoegdheid wettelijk te beperken tot gevallen waarbij sprake is van een relatie tussen gevaar voor de openbare orde en georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, omdat dit volgens de regering de grens zou vertroebelen tussen straf- en openbareorderecht. Dit in het licht van het risico dat onschuldige of bedreigde mensen uit hun woning worden gezet. Voorts vragen zij hoe gemeentes moeten omgaan met huisvesting voor bewoners die geen verwijt treft, indien een woning wordt gesloten. Ook de leden van de **ChristenUnie**-fractie zien een keerzijde van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld wanneer geweldsincidenten plaatsvinden bij (familieleden van) getuigen, andere onschuldige betrokkenen bij een strafzaak, of «vergisdelicten». Zij vragen hoe de regering op dit moment heeft geborgd dat deze groepen niet dubbel te lijden krijgen onder geweldsincidenten. In verband met paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting, over de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, vragen deze leden in het bijzonder hoe de weging plaatsvindt als kinderen in een

²⁸ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 en 335 en 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910, 1911 en 1913.

²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 24 077, nr. 503.

³⁰ Kamerstukken II 1998/99, 24 549, nr. 10, p. 2–3, en nr. 11, p. 6.

³¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 3, p. 23.

pand wonen. Ook vragen zij juist op dit punt om een scherp en specifiek afwegingskader en hoe er zorg is voor deze kinderen wanneer wél wordt gesloten. Eveneens in verband met die paragraaf vragen de leden van de **D66**-fractie met welke maatregelen de regering voorziet in het beschermen van inwonende kinderen of onschuldige huisgenoten. De leden van de **SGP**-fractie vragen in dat verband welke ondersteuning van de overheid mag worden verwacht ten aanzien van onschuldige burgers die met woningsluiting te maken krijgen, of daar geen wettelijke garantie voor moet komen en of niet méér billijk is dan wijzen op eigen verantwoordelijkheid.

De NVvR gaf terecht aan dat inbreuken op grondrechten vragen om adequate inkadering. Ook de Afdeling advisering acht de grondwettelijke noodzaak hiervoor aangewezen, en stelt tevens vast dat het wetsvoorstel erin voorziet.³²

Ik begrijp dat de leden van deze fracties spreken van «onschuldig» of «slachtoffer». Vooropgesteld: als iemands woning wordt beschoten, is diegene slachtoffer van ernstig geweld. Zowel wanneer die persoon van onbesproken gedrag is, zoals een inwoner minderjarig kind, als wanneer hij in criminele kringen verkeert. Niet die persoon, maar de schutter verstoort de openbare orde. (Ernstig te vrezen) openbareordeverstoring is het criterium voor de bevoegdheid. Niet of een bewoner de wet overtreedt of een verwijt treft. Dat is ook niet zo bij toepassing van vergelijkbare burgemeestersbevoegdheden.³³ Ik benadruk dus dat het voor de handhaving van de openbare orde niet nodig is dat de burgemeester vaststelt of iemand schuldig is aan een strafbaar feit of niet, omdat het (dreigende) effect op het openbare leven bepalend is. Bij de focus op schuld zou de burgemeester zich op strafrechtelijk terrein begeven. Zeker als de bevoegdheid, zoals de NVvR adviseert en waarnaar de leden van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties vragen, zou worden verbonden aan aanwijzingen (al dan niet (vertrouwelijke) CIE-informatie) dat geweld in relatie staat tot georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. De regering stelt een bevoegdheid voor die strikt is gerelateerd aan de taak van de burgemeester om de openbare orde te handhaven. Ik verwijs naar antwoord 1. Hiermee zou botsen dat hij moet vaststellen dat ernstig geweld is gerelateerd aan georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, bijvoorbeeld via het Team Criminele Inlichtingen. De burgemeester moet dan opsporen of rechercheren, omdat hij de relatie met georganiseerde en ondermijnende criminaliteit moet aantonen. Dan zou ten onrechte niet meer uitsluitend bepalend zijn welk effect ernstig geweld heeft, namelijk dat het gemeenschapsleven ter plaatse niet meer ordelijk verloopt, doordat de kogels over straat vliegen of een wijk volop in beroering is. Voor de veiligheid en onrust in de buurt maakt het bovendien weinig uit of een woning wordt beschoten omdat de bewoner in de drugswereld of een motorbende zit – georganiseerde en ondermijnende criminaliteit – of omdat hij anderszins delinquent was. Zulk onderzoek zou ook de lat te hoog leggen en de slagkracht in de handhaving van de openbare orde tenietdoen. Het is niet altijd op korte termijn duidelijk waarom iets gebeurt. Soms wordt dat niet duidelijk. Of aanwijzingen zijn niet te delen vanwege zwaarder wegende strafrechtelijke onderzoeksredenen. Als de burgemeester de zaak eerst moet herleiden tot georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, daar de tijd voor moet nemen of er niet in slaagt, kan hij zijn wettelijke taak niet waarmaken om de openbare orde onmiddellijk te handhaven.

Onder omstandigheden kan de openbare orde worden gediend met een besluit dat een ander treft dan degene die de openbare orde verstoort, zoals de schutter doet. Bijvoorbeeld iemand die aanleiding is voor het schieten of een (mede)bewoner. Een voorbeeld is een situatie in

³² Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 4, p. 3.

³³ Vgl. ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, r.o. 4.2.1.

's-Hertogenbosch, waar een gezin werd opgeschrikt door een explosie en de politie rekening hield met een vergissing. Dit mede na een nieuwe explosie bij een woning verderop, kennelijk in een parallelle straat met hetzelfde huisnummer, waar een vrouw woont die criminele historie heeft, met een partner die wordt genoemd als oprichter van een motorbende.³⁴ De burgemeester stelde rond de eerstbedoelde woning cameratoezicht in. Voor de laatstbedoelde woning legde hij de bewoonster en haar partner een gebiedsverbod op en die woning, waar ook kinderen woonden, sloot hij per noodbevel.³⁵ De burgemeester beëindigde het gebiedsverbod en de sluiting na een maand, ook in het belang van de kinderen, omwille van de evenredigheid van de maatregelen; het cameratoezicht in de wijk duurde voort.³⁶

Is op zich namelijk aan de specifieke eisen voor sluiting voldaan, dan volgt de vraag of sluiting evenredig is. Dit komt helder tot uitdrukking in de recente rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over het evenredigheidsbeginsel,³⁷ die eveneens in Caribisch Nederland onverkort wordt toegepast.³⁸ Te verwachten valt dat een rechter een sluitingsbesluit als hier voorgesteld, intensief toetst aan het evenredigheidsbeginsel. De borging waarnaar de leden van de ChristenUnie-fractie vragen, komt hierin ook tot uiting. Dat beginsel en die rechtspraak gelden nu evenzeer als krachtens noodbevel wordt gesloten. De burgemeester moet de belangen van bewoners en de vraag of hun een verwijt treft, betrekken bij de beoordeling van de evenredigheid. Zo ook de kans op afpersing door dreigen met geweld, waarmee wordt beoogd een sluiting te bewerkstelligen. Het belang van een bewoner die zelf de openbare orde niet verstoort, weegt zwaarder dan het belang van iemand van wie die dreiging of verstoring wel uitgaat of het belang van degene die zelf de openbare orde verstoort. Met inachtneming van het motiveringsbeginsel moet de burgemeester zijn afweging over evenredigheid deugdelijk motiveren. Daarin liggen ook waarborgen voor de begrijpelijke zorgen die alle aan het woord zijnde leden hebben waar het gaat om mensen van onbesproken gedrag. In de situaties die de leden van de ChristenUnie-fractie schetsen, ligt voor de hand andere maatregelen te treffen die verstoring van de openbare orde voorkomen en dat slachtoffers daarvoor open staan, bijvoorbeeld cameratoezicht of het Stelsel bewaken en beveiligen (zie verder antwoord 11). Niet is evenwel uit te sluiten dat mensen, alles afwegend, de dupe worden van sluiting, als de handhaving van de openbare orde in dat concrete geval zwaar genoeg weegt op de andere kant van de schaal en er geen ander middel mogelijk is om dat doel bereiken. De sluiting mag overigens in geen geval langer duren dan nodig.

Al bij de totstandbrenging van artikel 174a Gemw in 1996 overwoog de regering dat de burgemeester zich vanzelfsprekend moet afvragen of zonder te treffen nadere maatregelen kan worden gesloten. Zij verwees naar behoorlijk bestuur en dacht vanuit maatschappelijke zorgvuldigheid vooral aan eventuele herhuisvesting van bewoners van het pand.³⁹ Ik onderschrijf dat ten volle. Aan de voor bewoners mogelijk zeer ingrijpende gevolgen van woningsluiting komt voor de burgemeester, en in de rechtspraak, veel gewicht toe bij de beoordeling van de vraag of een

³⁴ «Onderzoek naar explosie woning; getuigen gezocht» en «Explosie woning aan Stapelen in 's-Hertogenbosch, politie.nl (27 en 30 juli 2022); «Aanslag Den Bosch waarschijnlijk bedoeld voor huis van vriendin Klaas Otto» en «Explosies en gebiedsverboden in Den Bosch: dit is wat we nu weten», omroepbrabant.nl (27 juli en 1 augustus 2022).

³⁵ Extra raadsinformatiebulletin week 30–2022, s-hertogenbosch.raadsinformatie.nl (2 augustus 2022).

³⁶ Extra raadsinformatiebulletin week 35–2022 en raadsinformatiebulletin week 48–2022, s-hertogenbosch.raadsinformatie.nl (31 augustus en 1 december 2022).

³⁷ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

³⁸ GEA 4 november 2022, ECLI:NL:OGEABES:2022:23, r.o. 5.3.

³⁹ Kamerstukken II 1995/1996, 24 699, nr. 3, p. 7.

bevoegdheid in redelijkheid kan worden gebruikt en evenredig wordt toegepast. Van belang vóórdat het besluit wordt genomen, is dus al in hoeverre betrokkene zelf geschikte vervangende woonruimte kan regelen en is er een rol weggelegd voor de burgemeester. Gelet op de vereiste evenredigheid van de sluiting dient hij – en de rechtspraak benadrukt dat bij minderjarige kinderen – te informeren naar de mogelijkheden van vervangende huisvesting.⁴⁰ In voorkomend geval moet de burgemeester bij de afweging over het te nemen besluit de mogelijkheid van (maatschappelijke) opvang betrekken.⁴¹ Hij maakt bij het nemen van het besluit in het concrete geval dus de afweging tussen het algemeen belang dat is gediend met sluiting en het individuele belang van belanghebbenden. De regering stelt daarvoor geen landelijke richtlijnen op. Juist omdat gemeenten van elkaar verschillen in bijvoorbeeld de mate waarin de problematiek van openbareordeverstoringen door ernstig geweld of door een wapenvondst voorkomt, is van belang dat de burgemeester beslissingsruimte heeft om de sluitingsbevoegdheid – binnen de in het voorgestelde artikel getrokken grenzen en het evenredigheidsbeginsel – al dan niet te gebruiken en hoe. Casuïstiek verschilt ook. Wel zullen de burgemeesters worden ondersteund door het CCV, waarbij in ieder geval een handreiking wordt opgesteld over de toepassing van de bevoegdheid. Hoewel het niet zo is dat altijd slechts tot woningsluiting kan worden overgegaan indien deze gepaard gaat met het aanbieden van andere woonruimte, moet de burgemeester oog hebben voor onderdak en kan het onder omstandigheden zo zijn dat sluiting onevenredig is en daartoe dus niet kan worden overgegaan, ook al is aan de formele vereisten van artikel 174a Gemw voldaan. Dat kan zich zelfs voordoen in de situatie dat een woning eigenlijk zou moeten worden gesloten vanwege dreigend gevaar voor de openbare orde. Kan iemand door sluiting niet in zijn woning en kan hij zich niet anderszins redden, dan gelden ten slotte de gewone regels over (maatschappelijke) opvang.

11. Als over bewoners al ernstige signalen bekend zijn over openbareorderisico's, dan zijn – zo antwoord ik op nadere vragen van de leden van de fracties van **GroenLinks** en **PvdA** – soms andere maatregelen mogelijk om verstoring van de openbare orde te voorkomen.

Dit hangt af van de zaak. Bijvoorbeeld beveiligingsmaatregelen, zoals in het kader van het Stelsel bewaken en beveiligen of een getuigenbeschermingsprogramma, dan wel extra politie-aandacht, bijvoorbeeld in de vorm van surveillance. Ook is onder omstandigheden een maatregel denkbaar als cameratoezicht of kan worden overwogen of tijdelijk vrijwillig verblijf van een of meer bewoners elders, voldoende oplossing biedt. Het is aan de burgemeester dit af te wegen en te bespreken in het driehoeksoverleg waaraan de officier van justitie en de politiechef deelnemen. In het besluit moet worden gemotiveerd waarom de handhaving van de openbare orde niet kan worden bereikt met een minder bezwarende of een ook voor de openbare orde positief uitwerkende, andersoortige maatregel en waarom sluiting evenredig is aan het doel van handhaving van de openbare orde.

12. In zijn algemeenheid deel ik niet het standpunt dat de leden van de **GroenLinks**- en **PvdA**-fracties uiten, inhoudend dat bij sluiting van drugspannen eerder een verband aanwezig zal zijn tussen de bewoners van dat pand en openbareordegevaar, dan wanneer sprake is van incidenten die buiten de woning plaatsvinden.

⁴⁰ Vgl. ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, r.o. 4, 4.2.2 en 4.2.3. Ook de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman benadrukken het belang van alternatieve huisvesting, rapport KOM01/2023 en NO 2023/01.

⁴¹ Vgl. ABRvS 22 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1329, r.o. 4.4, en 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3907, r.o. 4.1.1.

In een pand waar in drugs wordt gehandeld, drugs aanwezig zijn voor de handel of drugscriminaliteit wordt voorbereid, kunnen inderdaad mensen wonen. Dat hoeft echter niet het geval te zijn. Het kan ook gaan om een leegstaand pand, een pand dat geheel is omgebouwd voor hennepteelt of een xtc-lab of een al dan niet illegaal onderverhuurde woning. Overigens is openbareordegevaar geen wettelijk vereiste voor een Opiumwet-sluiting.⁴² De thans voorgestelde sluiting wegens ernstig geweld is wel strikt verbonden aan de handhaving van de openbare orde. Ook in een pand waartegen bijvoorbeeld een granaat wordt neergelegd, kunnen mensen wonen. Deze leden stellen zelf ook dat van een pand geen bedreiging uitgaat voor de openbare orde, maar dat die uitgaat van bewoners of externen. Zo'n woning kan anderzijds eveneens leeg staan, waarbij de gebeurtenis als waarschuwing dient. En in de gevallen waar het wetsvoorstel op ziet, kan net zo goed als bij een pand waar drugs aanwezig zijn voor de handel, sprake zijn van één bewoner die de aanleiding is voor ernstige geweldpleging, bijvoorbeeld omdat hij zich onder criminelen begeeft, terwijl er medebewoners zijn die van onbesproken gedrag zijn.

13. De leden van de **SGP**-fractie vragen of de regering wil toelichten wat precies de reikwijdte is van het begrip lokalen in de Gemeentewet, hoe dat zich verhoudt tot andere wetten (bijvoorbeeld als het gaat om besloten plaatsen) en of onder dit begrip bijvoorbeeld ook verenigingsgebouwen vallen. Ook vragen zij of bekend is of bepaalde gebouwen die als lokaal zouden kunnen worden beschouwd, categorisch worden uitgezonderd met het oog op bescherming van specifieke grondrechten.

In de huidige tekst van artikel 174a Gemw is het begrip «niet voor het publiek toegankelijk lokaal» al gebruikt. Het wetsvoorstel verandert dat niet. In de memorie van toelichting bij de invoering van dat artikel is toegelicht dat dat begrip is overgenomen uit de destijds geldende formulering van artikel 139f van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Daarbij is verwezen naar literatuur:⁴³ «Niet voor het publiek toegankelijke lokalen zijn bijvoorbeeld een hotelkamer, voorzover di[e] niet onder het begrip «woning» valt, een lokaal uitsluitend toegankelijk voor leden van een vereniging of een bepaald gezelschap; ook kantoor- en bedrijfsruimten kunnen onder dit begrip vallen.» Hierin ligt de bevestiging dat de wetgever toen heeft bedoeld ook verenigingsgebouwen, althans in bepaalde gevallen, onder de reikwijdte te laten vallen. Destijds is niet aangesloten bij het begrip «gebouw», zoals dat al in artikel 174 Gemw werd gebezigd, met de overweging dat het tevens mogelijk moet zijn om met toepassing van artikel 174a Gemw kleinere eenheden te sluiten zoals een appartement of een kantoor in een flatgebouw. Hetzelfde geldt voor artikel 177 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES).⁴⁴ Ook in artikel 13b Opw komt het begrip «lokaal» voor en blijkt de wetsgeschiedenis in dezelfde betekenis als in artikel 174a Gemw.⁴⁵ Bij dat artikel is er rechtspraak dat een kleinere eenheid als zijnde «lokaal» kan worden gesloten, zoals een kelder onder een loods of een opslagbox in een opslagbedrijf,⁴⁶ maar soms ook dat er aanleiding is het grotere geheel te sluiten (een loods waarin een zeecontainer staat).⁴⁷ Met

⁴² Kamerstukken II 1996/97, 25 324, nr. 3, p. 5.

⁴³ Kamerstukken II 1995/96, 24 699, nr. 3, voetnoot 2, met verwijzing naar Noyon/Langemeijer/Rommelink, Het Wetboek van Strafrecht, artikel 138, p. 245. Thans nog zo verwoord in de laatste bewerking in 2019.

⁴⁴ Voor de toelichting op artikel 177 WolBES werd destijds zonder meer verwezen naar de parlementaire stukken bij de totstandbrenging van artikel 174a Gemw, Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, p. 105.

⁴⁵ Kamerstukken II 1996/97, 25 324, nr. 3, p. 6 en voetnoot 1.

⁴⁶ ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2097 en Rb. Oost-Brabant (vzr.) 18 augustus 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:4423.

⁴⁷ ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2332.

ingang van 2003 verving de wetgever in artikel 139f Sr het begrip «lokaal» voor het algemenere begrip «plaats» om te bewerkstelligen dat ook een tuin, besloten erf of niet voor het publiek toegankelijke plaats die niet als lokaal is aan te merken, valt onder de strafbaarstelling van heimelijk cameratoezicht.⁴⁸ In artikel 174a Gemw is het bij het lokaal behorend erf reeds expliciet genoemd, dus is de veralgemenisering met dit wetsvoorstel naar «plaatsen» niet nodig.

De wetgever heeft met het huidige artikel 174a Gemw beoogd een maatregel te treffen in geval van ernstige overlast en ernstige bedreigingen voor de veiligheid en gezondheid van omwonenden, waarbij het gaat om ernstige overlast die zich met grote regelmaat en langdurig voordoet. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de burgemeester een specifiek handelingsperspectief te bieden – in plaats van de nu aangevende noodbevoegdheid – als de openbare orde wordt verstoord door (bedreiging met) ernstig geweld of door het aantreffen van een wapen, ook als dit één gebeurtenis is in of onmiddellijk nabij een woning of niet voor het publiek toegankelijk lokaal of op of onmiddellijk nabij een bijbehorend erf. De regering vindt de (ernstig te vrezen) gevolgen hiervan voor de openbare orde onwenselijk en dat wordt met dit wetsvoorstel geadresseerd. De regering ziet vanwege deze doelstelling geen reden de lokalen waarin bepaalde grondrechten worden uitgeoefend categorisch uit te zonderen. Evenwel is het zo dat de burgemeester bij de toepassing van zijn bevoegdheid gehouden is aan het evenredigheidsbeginsel. De gevolgen voor de uitoefening van grondrechten worden in deze belangenafweging betrokken. Overigens zijn gebedshuizen en andere godsdienstige en levensbeschouwelijke gebouwen doorgaans voor het publiek openstaande gebouwen en vallen zij om die reden buiten de reikwijdte van de artikelen 174a Gemw en 177 WolBES en de met dit wetsvoorstel voorgestelde uitbreiding.

14. De leden van de **SGP**-fractie vragen waarom de regering er niet voor kiest de vervolgbesluiten na sluiting (buitengerechtelijke ontbinding, onteigening), door te trekken naar de BES-wetgeving. Voor Caribisch Nederland geldt een bijzonder wettelijk stelsel. Nu kent de WolBES reeds de figuur van sluiting. Toen is niets geregeld voor buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst door een verhuurder zonder tekortkoming, het verplicht in gebruik of in beheer geven van het gebouw of onteigening. Destijds gold het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid voor de openbare lichamen.⁴⁹ Het regelen van de door de leden genoemde vervolgbesluiten vraagt wijziging van het Burgerlijk Wetboek BES, de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (Wet vrom BES) en de Onteigeningswet BES. Deze wetten verschillen wezenlijk van het Europees Nederlands stelsel en wijziging vraagt om een bredere weging, mede gelet op de bijzondere omstandigheden van Caribisch Nederland. Het invoeren van nieuwe wet- en regelgeving voor Caribisch Nederland waar het achterstallig onderhoud betreft, vergt een aanzienlijke inhaalslag waarbij prioriteit wordt gegeven aan wetgeving die thans «het meest noodzakelijk» is. Er zijn nu geen signalen dat concreet behoefte is hiervoor op dit moment een regeling te treffen.

⁴⁸ Kamerstukken II 2000/01, 27 732, nr. 3, p. 10–11.

⁴⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31 957, nr. 3, para. 2 (voor het Burgerlijk Wetboek BES en de Onteigeningswet BES) en Kamerstukken II 2009/10, 32 473, nr. 3, p. 27 (voor de Wet vrom BES).

2.2 Huidig juridisch kader voor sluiting en tekortkomingen daarvan

2.2.1. Sluitingsbevoegdheid (huidige artikelen 174a Gemw en 177 WolBES)

15. De leden van de **D66**-fractie vragen nadere toelichting voor de keuze voor een bevoegdheid op basis van meerdere categorieën wapens als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet wapens en munitie (Wwm). Zij vragen een reflectie op de proportionaliteit van sluiting als gevolg van de aanwezigheid van categorie I-wapens.

Wapens zijn in de Wwm gecategoriseerd. In de Wapenwet BES overigens niet. Indeling in een Wwm-categorie betekent niet dat de wapens naar hun aard verwant zijn. Door categorisering kon de wetgever per categorie dezelfde voorschriften stellen. Er worden wapens onderscheiden die in beginsel zijn verboden, wapens die zijn gereguleerd en niet in particuliere handen thuis horen of dat onder voorwaarden juist wel mogen zijn en wapens waarvoor alleen draagvoorschriften gelden.⁵⁰ De indeling kan geen antwoord geven op de vraag of door het aantreffen van een wapen uit de ene of de andere categorie in een woning of niet voor het publiek toegankelijk lokaal of op een bijbehorend erf de openbare orde rond die plaats wordt verstoord of daarvoor ernstige vrees bestaat. Zo staan er vuurwapens in categorie II, zoals automatische of geheime vuurwapens, én in categorie III, zoals jachtgeweren of gaspistolen. Dat maakt voor de Wwm-reglementering iets uit, maar niet als bijvoorbeeld maatschappelijke onrust ontstaat of een schietpartij dreigt doordat een van de burens zich bewapent met het ene of andere vuurwapen. Of als aannemelijk is dat hij zich na inbeslagname met het ene of het andere wapen herbewapent. Vergelijkbaar staan er messen in categorie I, zoals stiletto's, én in categorie IV, zoals dolken. Pijlen met snijdende delen om ernstig letsel te veroorzaken, staan in categorie I; kruisbogen en harpoenen in categorie IV. En – de regering noemde naast de door deze leden gereleveerde explosieven en vuurwapens ook dat als voorbeeld⁵¹ – als aan de daar vermelde eisen is voldaan, kan vuurwerk vallen in categorie II, maar ook in categorie IV, telkens onder 7°. Daarom acht ik een differentiatie op grond van de Wwm-categorieën vanuit openbare ordeperspectief niet werkbaar.

Specifiek noemen deze leden categorie I-wapens. Niet alleen zijn dat gevaarlijke wapens waarvoor de Wwm-gever het voorhanden hebben, dragen en alle andere gedragingen heeft verboden (artikel 13, eerste lid, Wwm). Het gaat dan om het aantreffen van bijvoorbeeld stiletto's, messen van meer dan 28 centimeter lang, degenstokken, snijdende pijlpunten om ernstig letsel toe te brengen en zo goed als echte nepvuurwapens. Indien daardoor de openbare orde is verstoord, of daarvoor ernstige vrees ontstaat, vind ik dat de burgemeester bevoegd moet zijn een woning of lokaal te sluiten. Ik denk dan niet alleen aan een woning van iemand die daar notoir wapens verzamelt; in de memorie van toelichting staat een voorbeeld van iemand wiens daarmee samenhangend gedrag ook buitenshuis effect heeft.⁵² Maar bijvoorbeeld ook aan herbewapening met zulke wapens, indien dat maatschappelijke onrust veroorzaakt of daarvoor ernstig moet worden gevreesd. Het gaat bovendien niet alleen om woningen. Denk bijvoorbeeld aan een – in «het milieu» helaas niet onbekende – geluidsdicht gemaakte zeecontainer of loods. Als daar wurgstokken, vilmpjes, geluiddempers of permanent blind makende laserpennen – allemaal categorie I-wapens – worden aangetroffen en de

⁵⁰ Kamerstukken II 1976/77, 14 413, nr. 3, p. 24–26, en Kamerstukken II 1994/95, 24 107, nr. 3, p. 5–9.

⁵¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 3, p. 35–36.

⁵² Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 3, p. 5.

openbare orde is of dreigt te worden geschonden, dan hoort de burgemeester een sluitingsbevoegdheid te hebben. Dit laat onverlet dat hij bij elk te nemen sluitingsbesluit de proportionaliteit en subsidiariteit ervan moet overwegen, of het nu gaat om een zeecontainer waar die wapens worden gevonden of om een woning waar – als dat al tot een openbareordeversterking leidt – één katapult in een lade ligt. Zou sluiting onevenredig zijn dan mag het besluit niet worden genomen. De rechter zal de evenredigheid intensief toetsen. In het een en ander ligt een waarborg voor bewoners of andere belanghebbenden.

16. De leden van de **D66**-fractie stellen vast dat in het wetsvoorstel open termen zijn opgenomen waardoor beoordelingsruimte bestaat en vragen om een toelichting hoe misbruik van deze discretionaire bevoegdheid wordt voorkomen, ter bescherming van grondrechten van burgers.

De regering onderkende dat de formele wetgever een expliciete afweging dient te maken of een grondrechtenbeperking aanvaardbaar is en tot hoever zij mag gaan. De lichte bevelsbevoegdheid uit de artikelen 172, derde lid, Gemw en 174, derde lid, WolBES is te algemeen om als wettelijke grondslag te dienen voor het sluiten van een woning. De noodbevelsbevoegdheid is voor woningsluiting in veel gevallen evenmin passend. En waar zij wordt gebruikt, is de formulering ervan naar haar aard ruimer dan die van een specifieke wettelijke grondslag, zoals voorgesteld.

De voorgestelde bevoegdheid geeft namelijk een concrete situatie aan waarin grondrechtenbeperking mogelijk is, te weten bij een openbareordeversterking of wanneer ernstige vrees hiervoor bestaat (en is dus doelgebonden, strikt aan de handhaving van de openbare orde gerelateerd), door (bedreiging met) ernstig geweld in of in de onmiddellijke nabijheid van een locatie of door een wapenvondst (en kent dus toepassingsvoorwaarden). Deze specifieke grondslag is in de grondwettelijke beperkingssystematiek te prefereren boven een algemenere grondslag. Wat «ernstig» geweld is (b-grond), is in de memorie van toelichting geduid in het licht van de aanleiding van dit wetsvoorstel – problematiek van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit en beschietingen – als wapengeweld of daarmee op een lijn te stellen geweld, zoals bijvoorbeeld geweld door brandstichting, of geweld met een explosief of met zwaar vuurwerk. Wat een wapen is (c-grond), is in de tekst van de wet gebonden aan de wapenwetgeving.

Voorts geldt dat de Afdeling bestuursrechtspraak voor discretionaire bevoegdheden – en juist in sluitingszaken – een duidelijk afwegingskader heeft gemaakt waar het gaat om de evenredigheid van de toepassing van een bevoegdheid. De burgemeester mag de discretionaire bevoegdheid om te sluiten niet gebruiken, al is aan de formele voorwaarden daarvoor voldaan, indien dat onevenredig zou zijn. Ten slotte hecht ik er waarde aan te benadrukken dat ik vertrouwen heb in het beoordelingsvermogen en de vakkundigheid van burgemeesters, ook bij de toepassing van de voorgestelde bevoegdheid. Zij zullen in de toepassing van deze bevoegdheid worden ondersteund door het CCV.

17. De leden van de **D66**-fractie trekken een vergelijking met artikel 13b Opw en vragen welke inzichten zijn meegenomen uit de rechtspraktijk en evaluatie van die bepaling bij de totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel. Specifiek ook wat betreft de beoordelingsruimte van de burgemeester.

De gelijkenis tussen de voorgestelde bevoegdheid en die van artikel 13b Opw⁵³ is dat beide discretionaire, bestuursrechtelijke bevoegdheden zijn en kunnen leiden tot sluiting van een locatie in het algemeen belang, met ingrijpende gevolgen voor belanghebbenden. Er bestaan echter ook

⁵³ Deze bepaling geldt overigens alleen in Europees Nederland.

belangrijke verschillen. Zo bevat artikel 13b Opw geen strikt aan (onmiddellijke) handhaving van de openbare orde verbonden bevoegdheid: dat is daar geen toepassingsvereiste. In het wetsvoorstel is dit wel het geval. Dit brengt mee dat de burgemeester op grond van artikel 13b Opw handhaver is van de Opiumwet, terwijl het wetsvoorstel de burgemeester geen extra taak geeft, maar slechts een bevoegdheid geeft zijn bestaande wettelijke openbareordetaak beter waar te maken (met waarborgen voor belanghebbenden in plaats van, indien mogelijk, via het nu gebruikte noodbevel). Evenmin wordt de burgemeester wat betreft de c-grond handhaver van de wapenwetgeving. De burgemeester treedt ook niet in de beoordeling of een wettelijk voorschrift is overtreden, zoals bij toepassing van artikel 13b Opw het geval is. Met deze leden meen ik wel dat voor het wetsvoorstel lessen zijn te trekken uit het WODC-onderzoek naar de toepassing van artikel 13b Opw. Daarin staan aanbevelingen die vooral zien op proportionele inzet van de bevoegdheid.⁵⁴ Zo wordt aanbevolen meer maatwerk te bieden en voor de besluitvorming en belangenafweging aansluiting te zoeken bij het beoordelingskader van de Afdeling bestuursrechtspraak. Het bieden van maatwerk is in deze situaties uitdrukkelijk aan de orde. Niet alleen is het aan de burgemeester om met kennis van lokale omstandigheden en zaken op te treden, maar ook kan worden gedacht aan minder vergaande alternatieven voor sluiting als genoemd in antwoord 11. Voorts zijn inzichten uit de rechtspraak meegenomen in het wetsvoorstel. In de rede ligt dat een rechter een sluitingsbesluit intensief zal toetsen aan het evenredigheidsbeginsel en dat dit zijn schaduw vooruitwerpt naar de burgemeester die moet beoordelen of hij, alles afwegend, sluit.

18. De leden van de **SGP**-fractie lazen dat het bereik van de huidige sluitingsbevoegdheid volgens de regering te beperkt is omdat de jurisprudentie aangeeft dat bedreigingen in de woning moeten hebben plaatsgevonden. Zij vragen hoe de regering die strikte lezing verklaart, aangezien het artikel ook ruimte biedt om in te grijpen indien gedragingen geschieden op het erf rond de woning, en welke lessen hieruit te trekken zijn.

Deze leden wijzen er terecht op dat de huidige sluitingsbevoegdheid niet alleen kan worden aangewend als gedragingen plaatsvinden in een woning, maar (onder meer) ook als die geschieden op een bij een woning behorend erf. Dat blijft zo in het wetsvoorstel (de a-grond). Ik lees de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, die de regering aanhaalde in de memorie van toelichting,⁵⁵ niet zo dat dit ruimere bereik is miskend. In die specifieke zaak spitste de burgemeester zijn hoger beroep namelijk toe op het oordeel van de rechtbank⁵⁶ dat geen sprake was van gedragingen «in de woning». De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde daarover en beperkte de reikwijdte zo niet in algemene zin tot gedragingen in woningen in plaats van tevens op erven.

19. De leden van de **SGP**-fractie vragen voorts aan te geven welke vereisten gelden als het gaat om het objectiveren van een ernstig vermoeden van verstoring van de openbare orde. «Ernstige vrees» voor een openbareordeverstoring heeft dezelfde betekenis als bij andere bevoegdheden van de burgemeester, die zijn geregeld in hoofdstuk XI Gemw⁵⁷. De burgemeester heeft beoordelingsruimte en de bestuursrechter toetst in zoverre uitsluitend of hij in redelijkheid kon inschatten of de vrees bestaat, met een terughoudende toets. Net als bij zijn lichte bevelsbevoegdheid, gebiedsverboden of

⁵⁴ Kamerstukken II 2020/21, 34 763, nr. 13.

⁵⁵ ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:923.

⁵⁶ Rb. Limburg 21 januari 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:436.

⁵⁷ En voor de gezaghebber in afdeling IV van hoofdstuk IV WoIBES.

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. Feiten en omstandigheden die de burgemeester ten grondslag legt aan zijn oordeel, komen in de praktijk uit al dan niet op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakte bestuurlijke rapportages, politierapporten of sfeerrapportages en uit meldingen.⁵⁸ 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.

20. Ik kan de leden van de **SGP**-fractie desgevraagd bevestigen dat het niet de bedoeling is de huidige grond te beperken tot de sfeer van drugscriminaliteit.

Met het voorstel wordt namelijk 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. Aan de huidige toepassing van de a-grond in de op de wetsgeschiedenis gebaseerde rechtspraak brengt dit wetsvoorstel evenmin verandering. Daaruit blijkt dat de huidige sluitingsgrond gaandeweg de parlementaire behandeling is verruimd tot niet-drugsgelateerde verstoringen van de openbare orde, zij het dat sluiting van een woning wel slechts gerechtvaardigd werd gevonden bij overlast die wat betreft de risico's voor de omgeving te vergelijken is met drugsoverlast. Het moet bij de huidige, straks de a-grond gaan om overlast die maatschappelijk onaanvaardbare vormen heeft aangenomen en die niet met andere, minder ingrijpende middelen kan worden bestreden, aldus de wetsgeschiedenis en de rechtspraak.⁵⁹ Ik wijs naar aanleiding van het slotstuk van de vraag van deze leden («dat deze grond ook in brede zin gebruikt kan blijven worden om bedreigingen voor de openbare orde te bestrijden die zich in de woning voordoen») wel op de tekst van de huidige sluitingsgrond; het moet gaan om gedragingen in de woning, waardoor de openbare orde rond de woning wordt verstoord.

3. Relatie met andere bevoegdheden

3.1. Inleiding

21. In antwoord op vragen van de leden van de **VVD**-fractie meld ik dat de ondersteunende hulpmiddelen vanuit het CCV zo spoedig mogelijk beschikbaar zijn voor gemeenten, doch uiterlijk op het moment dat de wet in werking treedt. Ik kan, zoals deze leden vragen, voorts bevorderen dat alle burgemeesters tijdig op de hoogte zijn van de verruiming en ondersteuningsmogelijkheden en ga hierover het gesprek aan met de VNG en het NGB.

⁵⁸ Vgl. 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-orderecht, repository.wodc.nl 2017, p. 135.

⁵⁹ ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:BO5718, r.o. 2.3.1, met verwijzingen naar wetsgeschiedenis.

Op de vraag van deze leden welke rol de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) spelen bij het bieden van ondersteuning aan gemeenten, geldt dat voor ondersteuning gebruik wordt gemaakt van het CCV. Dit laat onverlet dat RIEC's, vanuit hun doelstelling en huidige werkzaamheden, een rol kunnen spelen. Met het wetsvoorstel wordt echter geen wijziging van die werkzaamheden voorzien. De aan het woord zijnde leden vragen ook of de burgemeester mede op basis van informatie van een RIEC kan overgaan tot het inzetten van zijn nieuwe bevoegdheid. De verwachting is dat de feitelijke informatie die aanleiding geeft de sluitingsbevoegdheid te overwegen, doorgaans van de politie zal komen. Zij heeft de mogelijkheid van gegevensverwerking binnen het RIEC-samenwerkingsverband niet nodig om informatie aan de burgemeester te kunnen verstrekken voor een adequate uitoefening van diens verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde. Dit kan direct plaatsvinden. Het is echter geen vereiste voor toepassing van de voorgestelde bevoegdheid dat informatie van de politie komt, dus in theorie kan de burgemeester (mede) op basis van informatie vanuit het RIEC-samenwerkingsverband overgaan tot sluiting.

4. Verhouding tot hoger recht

4.2. Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

22. De leden van de **VVD**-fractie vinden de opmerkingen behartigenswaardig die de regering maakt over de impact van een woningsluitingsbesluit voor betrokkenen. Zij vinden sluiting ingrijpend voor betrokkenen, maar inperking van een aantal grondrechten gerechtvaardigd. Ik deel desgevraagd hun mening dat voortdurend van een levensgevaarlijke situatie waarin illegale wapens zijn aangetroffen in een woning waardoor de vrees ontstaat voor een verstoring van de openbare orde, ook een aantal beperkingen oplevert van grondrechten van omwonenden. Dan zijn immers hun recht op leven en op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het geding. Als illegale wapens worden aangetroffen, worden die dan ook in beslag genomen.

23. Ik bevestig voorts het standpunt van de leden van de **VVD**-fractie dat het wetsvoorstel niet tot doel heeft mensen te straffen en wijs hier ook op de antwoorden 1, 3 en 10. Deze leden merken op dat het wetsvoorstel juist strekt tot bescherming van bewoners zelf en omwonenden van woningen waar illegale wapens worden aangetroffen. Mijn reactie hierop is dat voor bescherming van mensen beveiligingsmogelijkheden bestaan en voor gevonden illegale wapens overigens de beslagregels gelden. Al kunnen de beschermingsbelangen van bewoners en vooral van omwonenden daarmee parallel lopen, de voorgestelde sluitingsbevoegdheid dient de handhaving van de openbare orde. Dus van het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse. Mensen moeten veilig over straat kunnen en niet met angst binnen zitten. Ook bij forse maatschappelijke onrust is de openbare orde in het geding. De handhaving daarvan is de wettelijke taak van de burgemeester en het wetsvoorstel betreft de verbetering van de toepasbaarheid en verruiming van diens instrumentarium om die taak waar te maken, in plaats van noodbevelen die nu waar mogelijk worden aangewend. Ik wijs naar aanleiding van het slotstuk van de vraag van deze leden («woningen waar illegale wapens worden aangetroffen») op de tekst van de voorgestelde c-grond; het moet gaan om het aantreffen van een wapen als bedoeld in de wapenwetgeving, waardoor de openbare orde rond de woning wordt verstoord of daarvoor ernstige vrees bestaat.

24. De leden van de **VVD**-fractie vragen of het klopt dat de regering een inspanningsverplichting heeft te voorkomen dat kinderen opgroeien in

huizen waar illegale wapens liggen en te voorkomen dat openbareorde-verstorings plaatsvinden met alle gevolgen van dien voor kinderen, ouders en buurtbewoners. Zij vragen te bevestigen dat het juist in het belang van minderjarige kinderen kan zijn een woning te sluiten, indien daar vuurwapens zijn gevonden of wanneer een woning bijvoorbeeld is beschoten door een vuurwapen. Ook vragen zij in dit kader of de burgemeester bij het voorbereiden van een sluitingsbesluit de belangen van alle belanghebbende minderjarige kinderen moet meewegen, ook die in de directe omgeving wonen, of dit gebeurt en hoe.

De overheid heeft inderdaad een positieve verplichting die voortvloeit uit artikel 2, eerste lid, EVRM om in concrete en levensbedreigende situaties preventief op te treden. Op grond van het Verdrag voor de rechten van het kind heeft Nederland erkend dat ieder kind het inherente recht op leven heeft en moet ons land in de ruimst mogelijke mate de mogelijkheden tot overleven en de ontwikkeling van een kind waarborgen. Bovendien vormen de belangen van het kind de eerste overweging bij alle maatregelen betreffende kinderen. Het is afhankelijk van de omstandigheden van het geval wat precies het belang van het kind is en waarmee een kind gediend is. Het kan inderdaad in het belang van minderjarigen zijn hun woning in de door deze leden genoemde situaties te sluiten. Ik verwijs wel naar antwoord 23, dat handhaving van de openbare orde het doel is van de nieuwe sluitingsbevoegdheid en dat vuurwapens die daarvoor vatbaar zijn, in beslag worden genomen. Het kan bovendien zijn dat een andere maatregel of ander besluit passender is voor een kind. Kinderen hebben immers in de regel eveneens belang bij een eigen thuis, samen met ouders of verzorgers en eventuele andere gezinsleden. Hiervoor hebben recentelijk ook de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman aandacht gevraagd.⁶⁰ Ook de gemeente heeft op grond van artikel 2.1 van de Jeugdwet bijvoorbeeld een taak de veiligheid van jeugdigen te bevorderen in de opvoedsituatie waarin zij opgroeien.

Met een sluitingsbesluit zijn vele, soms conflicterende belangen gemoeid. Dat betreft in voorkomend geval het belang van een minderjarig kind dat woont in een woning waarvan de sluiting wordt overwogen, maar in elk geval het belang van de openbare orde. Zoals gezegd in antwoord 23 wordt hier met «openbare orde» bedoeld op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse en moeten mensen veilig over straat kunnen en niet met angst binnen zitten. Dit geldt ook voor kinderen die wonen in de directe omgeving van een woning. De burgemeester moet alle relevante belangen meewegen, waarbij de belangen van minderjarige kinderen weliswaar zwaar wegen, maar niet altijd doorslaggevend (kunnen) zijn. Hoe hij dat doet, is aan hem, binnen de grenzen van proportionaliteit en subsidiariteit, en telkens afhankelijk van het geval. Hiervoor zijn geen algemene regels te geven. Het zal in elk geval afhangen van de ernst van de (dreigende) openbareordeverstoring, de aard en ernst van de gebeurtenis en de omgeving waarin iets plaatsvindt – ik wijs op het voorbeeld dat de regering gaf uit Nieuwegein, waar met een machinegeweer op een huis werd geschoten en een handgranaat werd neergelegd, waarna de aangrenzende basisschool moest worden ontruimd⁶¹ – maar ook van de persoonlijke situatie van kinderen en belangen van bewoners van een woning.

25. De leden van de **D66**-fractie vragen toelichting welke waarborgen er zijn om te voorkomen dat door een achteraf onjuist gebleken besluit tot sluiting van een woning voor betrokkenen ingrijpende gevolgen ontstaan, zoals het geen gebruik meer maken van de woning, ontbinding van de huurovereenkomst en plaatsing op een sanctielijst.

⁶⁰ Rapport KOM01/2023 en NO 2023/01.

⁶¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 3, p. 4.

Ik stel voorop dat het belangrijk is het wettelijke stelsel zo vorm te geven dat een onjuist besluit zoveel mogelijk wordt voorkomen. Dit gebeurt in de eerste plaats door helder in de wettekst en de memorie van toelichting tot uitdrukking te brengen wat de eisen zijn voor de bevoegdheid. Ten tweede moet toepassing van een bevoegdheid aan de eisen waarvan op zichzelf is voldaan, voldoen aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarbij proportionaliteit en subsidiariteit van belang zijn. De burgemeester moet alle belangen afwegen en niet alleen dat van de openbare orde. Dat kan meebrengen dat niet wordt gesloten, omdat dit onevenredig is of omdat er alternatieven zijn. Uit de recente evenredigheidsrechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak⁶² blijkt dat hierbij ook moet worden meegewogen wat sluiting betekent voor de woonbelangen, waaronder begrepen buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst en plaatsing op een lijst van verhuurders waardoor een periode geen nieuwe huurwoning kan worden verkregen. Ten derde zijn er procedurele waarborgen. Enerzijds in het besluitvormingsproces, zoals de verplichting zich over alle belangen te informeren en het waar mogelijk horen van belanghebbenden die zich benadeeld kunnen voelen. De burgemeester legt aan zijn besluit een deugdelijke motivering ten grondslag. Anderzijds door rechtsbescherming: tegen een sluitingsbesluit staan bezwaar en een gang naar de rechter open en in elk stadium van de rechtsbescherming kan de voorzieningenrechter worden gevraagd een besluit te schorsen.

Wat betreft de door deze leden genoemde civielrechtelijke gevolgen geldt dat dit bevoegdheden zijn van een verhuurder, maar buitengerechtelijke ontbinding mag geen automatisme zijn. In het burgerlijk recht is van belang of bevoegdheden redelijk en billijk zijn gebruikt. Dit geldt ook voor plaatsing op een lijst of weigering om opnieuw aan iemand te verhuren wiens woning via een onjuist besluit is gesloten. Een bewoner die zich met dergelijke buitengerechtelijke ontbinding geconfronteerd ziet en geen gehoor vindt, kan zich tot de burgerlijke rechter wenden of zijn situatie in het kader van een ontruimingsprocedure voorleggen aan de burgerlijke rechter.

26. De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe het in artikel 8 EVRM gewaarborgde recht zich verhoudt tot de situatie waarin meerdere personen woonachtig zijn in een woning waar een wapen wordt gevonden en de woning wordt gesloten, maar dit wapen slechts in bezit is van een van de bewoners en de andere bewoners hier niet bij betrokken zijn. Zij vragen hoe dit aspect wordt afgewogen in het kader van de proportionaliteit en subsidiariteit van het sluiten van de woning. Als een woning wordt gesloten, is dit een inperking van het recht op respect voor het privéleven van de bewoners. Onder omstandigheden is dat toegestaan, waarbij – voor zover voor deze vraag van belang – een «pressing social need» is vereist, alsmede dat is voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. De burgemeester moet dit beoordelen en afwegen, overigens ook op grond van Nederlands recht. Verstoring van de openbare orde, of ernstige vrees daarvoor, is immers een wettelijk criterium voor het ontstaan van de bevoegdheid. Hoe ernstig die verstoring is, speelt een rol op de balans van evenredigheid en subsidiariteit als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarbij de belangen van bewoners – zeker van hen die met het wapen niets van doen hebben – op de andere schaal liggen. De burgemeester betreft de vraag of hun een verwijt treft bij zijn belangenafweging en de beoordeling van de evenredigheid. Ook het belang van inwonende minderjarigen weegt zwaar. Ik verwijs tevens naar antwoord 10 waarin is toegelicht hoe verwijtbaarheid een rol speelt in de besluitvorming van de burgemeester.

⁶² ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 11.3 en 13.

6. Financiële lasten

27. De leden van de **SP**-fractie vragen te verduidelijken waar de verwachting op is gebaseerd dat terughoudend zal worden omgesprongen met de mogelijkheid om panden te sluiten. Zij willen weten of de regering dit bij alle burgemeesters heeft gepeild en, zo nee, hoe zij dan zo zeker weet dat lokale gezagen, bij gebrek aan een restrictief landelijk beleid, ook echt terughoudend zullen omgaan met hun sluitings-bevoegdheden.

De regering heeft niet bij alle burgemeesters gepeild of zij terughoudend zullen omgaan met de mogelijkheid om panden te sluiten. De bevoegdheid is ingrijpend van aard en ook als aan de specifieke wettelijke eisen is voldaan, moet toepassing achterwege blijven als zij disproportioneel is of als met minder ingrijpende middelen hetzelfde kan worden bereikt (subsidiariteit). Dit komt helder tot uitdrukking in de recente rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over het evenredigheidsbeginsel,⁶³ die eveneens in Caribisch Nederland onverkort wordt toegepast.⁶⁴ Dit geldt nu ook als krachtens noodbevel wordt gesloten. Ik hecht er waarde aan te benadrukken dat ik vertrouwen heb in het beoordelingsvermogen en de vakkundigheid van burgemeesters, ook bij de toepassing van de voorgestelde bevoegdheid. De burgemeester zal in de toepassing ervan worden ondersteund door het CCV. Ik verwijs hier naar antwoord 7. Over het wetsvoorstel vond ten slotte consultatie plaats bij onder meer het NGB. Het NGB wees erop dat sprake moet zijn van een strikt aan de handhaving van de openbare orde verbonden bevoegdheid. Ik merk dit op, omdat het de bevoegdheid van de burgemeester bindt en – ten opzichte van artikel 13b Opw, waar dit geen wettelijk criterium is – beperkt. Het NGB besteedde ook aandacht aan de positie van kinderen, het grondwettelijk woonrecht, rechterlijke toetsing en bestuurlijke dilemma's bij onderling uitgevochten vetes. Hieruit blijkt mij een duidelijk bewustzijn bij burgemeesters van de keerzijde van sluiten.

6.3. Uitvoeringslasten bij de politie

28. De leden van de **CDA**-fractie vragen een nadere toelichting op de toenemende mate van de uitvoeringslasten van de politie naar aanleiding van dit wetsvoorstel en wat dit betekent voor de politiecapaciteit. Met deze bevoegdheid kunnen uitvoeringslasten ontstaan voor de politie. De burgemeester zal vaak afhankelijk zijn van de bevindingen van de politie. 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. De regering is echter, met de korpschef, van mening dat ook gemeentelijke toezicht-houders na de sluiting kunnen constateren of wordt voldaan aan de naleving van de sluiting van de woning, en dat dit niet is voorbehouden aan de politie. Ook in de huidige situatie zal de politie met het oog op de handhaving van de openbare orde informatie aan de burgemeester verstrekken na bijvoorbeeld een beschieting. Wanneer nu op grond van een noodbevel wordt gesloten, zal de politie dezelfde werkzaamheden uitvoeren als hierboven beschreven na een sluiting op grond van de voorgestelde bevoegdheid. Met de voorgestelde bevoegdheid wordt een gedegen juridische grondslag gecreëerd om op te treden tegen bepaalde openbareordeverstoringen. Deze verstoringen worden door het voorstel niet meer dan nu het geval is. De politie wordt ook nu al ingezet. Lasten worden daarom opgevangen in de uitvoering.

⁶³ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

⁶⁴ GEA 4 november 2022, ECLI:NL:OGEABES:2022:23, r.o. 5.3.

7. Consultatiereacties

7.1. Inleiding

29. De leden van de **SP**-fractie willen in verband met de invoeringstoets weten op welke wijze de regering dit wetsvoorstel wil toetsen en welke vragen zij daarbij beantwoord wil zien. Zij horen graag wanneer de regering deze wet als succesvol beschouwt en wat de objectieve maatstaven zijn waaraan deze wet na een jaar getoetst zal worden. Voor de wet die de regering tot stand wenst te brengen, is een invoeringstoets voorzien. In de memorie van toelichting verwijst zij nog naar de eerste brief van de Minister-President over die toets. Inmiddels heeft de Minister voor Rechtsbescherming uw Kamer daarover met twee brieven nader ingelicht.⁶⁵ Het gaat dan om een bestudering van de werking van de wet in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. Deze toets wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over die werking, veelal na een jaar. Voor een volledig beeld van de beleidseffecten heeft regelgeving tijd nodig om een zichtbaar beleidseffect teweeg te brengen. Het doel van de invoeringstoets is daarmee niet om te kunnen vaststellen of de wet een succes is. Een vermoeden van het tegenovergestelde zou echter wel aan het licht kunnen komen. Met de invoeringstoets wil het kabinet eerder en beter kunnen inspelen op signalen van burgers, organisaties en bedrijven over de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk. Daarmee kan het bijvoorbeeld bijsturen als er oplosbare problemen opdoemen. Ook dient de toets de positie van onder meer decentrale overheden, die een belangrijk deel van de uitvoerings-, toezichts- en handhavingstaken onder zich hebben en met de invoeringstoets beter in staat worden gesteld om de knelpunten uit de uitvoeringspraktijk te betrekken bij eventuele nadere beleidsafwegingen. Voorlopige centrale vragen staan vermeld in de eerste brief van de Minister voor Rechtsbescherming. Kort gezegd: hoe pakt de regeling uit voor de mensen, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld en voor de uitvoering (met deelvragen als: zijn er signalen dat iets niet werkt, knelpunten, onbedoelde effecten of (indirect) discriminerende aspecten; is de kwaliteit van de uitvoering geborgd)? In de consultatiefase van dit wetsvoorstel zijn aandachtspunten meegegeven. Dergelijke punten komen ook terug in vragen van de leden van de SP-fractie en van andere leden. Bijvoorbeeld of burgemeesters de juiste balans treffen tussen handhaving van de openbare orde en belangen van bewoners, in hoeverre bewoners van onbesproken gedrag de dupe worden, wat er met kinderen gebeurt, hoe met vetes wordt omgegaan, of de bewijslat voor het lokaal bestuur te hoog ligt, of burgemeesters duidelijk is wat «in de onmiddellijke nabijheid» van een locatie betekent, hoe het loopt met hun ondersteuning, of mensen in beginsel wel of niet in staat moeten worden gesteld zelf maatregelen te treffen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd, of de c-grond (wapenvondst) te beperkt of juist te uitgebreid uitpakt en hoe het zit met de gevolgen voor de werkbelasting van de politie. De regering is daarop allemaal ingegaan in de memorie van toelichting en ik in deze nota naar aanleiding van het verslag. Het is goed om de uitwerking van dergelijke, in de beleidsvoorbereidende fase aangestipte punten relatief snel tegen het licht te houden. Dan kan worden gekeken of er signalen uit de praktijk komen over knelpunten voor de doelgroep of de uitvoerende organisaties en zo ja, wat daarmee te doen. Zoals in de brieven van de Minister voor Rechtsbescherming staat is het kabinet daarbij ook graag in verbinding met uw Kamer voor eventuele signalen die uw leden binnenkrijgen en om desgewenst

⁶⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 96 en Kamerstukken II 2022/23, 35 510, nr. 103.

betrokkenheid van uw Kamer bij de invulling van de invoeringstoets vorm te geven.

7.2. Openbaar bestuur

7.2.2. Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Bureau Regioburgemeesters

30. De leden van de **VVD**-fractie vragen om nadere toelichting voor en heroverweging van de keuze van de regering om artikel 174a, vierde lid Gemw (begunstigingstermijn) te laten gelden voor de b- en c-grond en verzoeken in te gaan op kritische consultatiereacties ter zake. Bepaald is dat belanghebbenden bij de bekendmaking van het besluit gelegenheid krijgen binnen een te stellen termijn maatregelen te treffen die versterking van de openbare orde beëindigen of, zo wordt voorgesteld, voorkomen. Dit geldt niet indien voorafgaande bekendmaking in spoedgevallen niet mogelijk is. Deze leden constateren terecht dat onder meer de korpschef voorstelde het daartoe strekkende vierde lid niet te laten gelden voor de voorgestelde b- en c-grond. In reactie hierop wees de regering op de door de korpschef omarmde waarborgen voor de sluitingsbevoegdheid en gaf zij aan daarom dat lid te laten gelden voor de nieuwe gronden. Er is verwezen naar nadere uitleg elders in de memorie van toelichting.⁶⁶

Een sluitingsbesluit heeft impact op de betrokkene. Hierover maakte de regering opmerkingen in verband met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Naar ik begrijp (zie vraag 22) onderschrijven de leden van de VVD-fractie die. Zij, en anderen, constateren voorts dat woningsluiting ingrijpend is. Anderzijds wijzen zij terecht op de gerechtvaardigheid van de inperking van enkele grondrechten. Het is belangrijk te beseffen dat het vierde lid een waarborg is die deze inperking rechtvaardigt. Wil die rechtvaardiging er zijn, dan kan niet louter worden beleden dat eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ertoe doet, zonder ook op wettelijk niveau waarborgen te maken voor de inperking ervan. Al toen het lid tot stand werd gebracht voor de huidige sluitingsgrond stelde de regering dat het mede daarom is dat de regeling, gelet op de maatschappelijke behoeften en de waarborgen waarin het wetsvoorstel voorziet, voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, zoals deze vorm kregen in de jurisprudentie van het EHRM.⁶⁷ Ook het wetsvoorstel moet daaraan voldoen. In het belang van grondrechten van bewoners, evenredigheid van overheidsop treden en de plicht geen zwaarder middel te gebruiken dan in een bepaald geval nodig is om een doel te bereiken (subsidiariteit) zie ik reden het vierde lid ook voor de b- en de c-grond te laten gelden. Die keuze ondermijnt de effectiviteit van het wetsvoorstel niet. Deze leden noemen de door de regering genoemde voorbeelden «zeer specifiek», maar die situaties kunnen zich voordoen. Het vierde lid doet niet anders dan waarborgen dat bewoners, tenzij grote spoed het niet toelaat, de kans krijgen tot op het laatste moment feitelijke sluiting van overheidswege te voorkomen.

Ik deel niet de in de consultatie geuite opvatting dat de bepaling onzinnig is. Wel onderschrijf ik de opmerking vanuit de gemeente Leeuwarden dat een sluiting kan worden opgeheven als de openbareordeverstoring zich niet meer voordoet, tenzij er – voor wat betreft de b- en de c-grond – sprake is van ernstige vrees voor een (nieuwe) openbareordeverstoring. Deze gemeente noemt als voorbeeld het ontbinden van het huurcontract. In die reactie wordt ook gezegd dat eigen maatregelen na bekendmaking van het besluit «een gepasseerd station» zijn. Om bij het voorbeeld te blijven: als ontbinding van de huur vóór een besluit zou worden

⁶⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 3, p. 40–41 met verwijzing naar p. 21–22.

⁶⁷ Kamerstukken II 1995/96, 24 699, nr. 3, p. 9.

genomen, reden kan zijn geen sluitingsbesluit te nemen en als ontbinding ná sluiting reden kan zijn te heropenen, dan is wat mij betreft ook mogelijk dat ontbinding relevant is in de tussenliggende fase. Te weten als een bewoner alsnog eieren voor zijn geld kiest nádat een besluit is genomen, maar vóórdát daadwerkelijk is gesloten en de huur opgeeft. Dat is dan geen gepasseerd station. Iets soortgelijks geldt voor het voorbeeld van de korpschef, aan wie een begunstigingstermijn niet mogelijk lijkt voor een bewoner die doelwit was van een aanslag, omdat deze de tegen hem gerichte dreiging niet zelf kan afwenden. Doet zich een casus voor waarin een besluit niet wordt genomen, als iemand vrijwillig elders woont⁶⁸, dan zie ik niet in waarom wettelijk geen waarborg kan bestaan dat iemand in beginsel alsnog kans krijgt daarvoor te kiezen nádat het besluit is genomen, maar vóórdát een woning zou worden verzegeld of dichtgetimmerd. Zo vermijdt men bijvoorbeeld kosten of huurrechtelijke gevolgen. Daarbij wijs ik erop dat het er niet om gaat dat de bewoner een dreiging tegen zichzelf afwendt, maar dat hij verstoring van de openbare orde beëindigt (zoals maatschappelijke onrust) of voorkomt (zoals herhalingsgevaar op die plaats). In het geval dat op het laatste moment iemand zijn eigen huis sluit of een passend alternatief voor sluiting accepteert in het geval de openbare orde is verstoord (of verstoring ernstig moet worden gevreesd) door het aantreffen van een wapen, is er geen reden daarover anders te denken. Daarbij teken ik nog aan dat de enkele vondst van een wapen, dat overigens in beslag zal worden genomen, in het wetsvoorstel geen grond is voor sluiting, het gaat erom of daaruit ter plekke een (ernstig te vrezen) openbareordeverstoring voortvloeit.

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

31. De leden van de **SP**-fractie lazen dat de gezagsdriehoeken van Amsterdam en Rotterdam het aantreffen van een vuurwapen in een woning beschouwen als een verstoring van de openbare orde. Zij vragen of het klopt dat het wetsvoorstel dit juist niet zonder meer als een verstoring van de openbare orde kwalificeert en of deze lezing van de gezagsdriehoeken dan niet juist aantoonde dat het goed zou zijn als er een landelijk kader komt, zodat verschillen van inzicht tussen gemeentes voorkomen kunnen worden.

Het klopt dat de regering in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting het aantreffen van een vuurwapen in een woning niet zonder meer beschouwt als verstoring van de openbare orde. Ook niet rond die locatie, zoals wordt vereist. Dit is vermeld in reплиek op de consultatiereactie van onder meer deze gezagsdriehoeken en in de artikelsgewijze toelichting op de c-grond. De beantwoording van deze vraag geeft mij gelegenheid dat in dit stadium te herhalen. Voor zover daar verschil van inzicht over bestond of zou bestaan, is het landelijk kader hiermee helder. Namelijk zoals de wetgever het vaststelt en het in de parlementaire geschiedenis is vastgelegd. In de ondersteuning die het CCV burgemeesters biedt voor de toepassing van de bevoegdheid, kan dit uitdrukkelijk worden verwoord. Wat betreft een landelijk kader wijs ik op antwoord 7.

⁶⁸ Een voorbeeld waar de burgemeester aanvankelijk niet optrad, omdat de beschoten bewoner en zijn partner elders verbleven, is de in de memorie van toelichting genoemde casus uit Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 25 maart 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BP9061, r.o. 4–6.

7.3.1. Rvdr en NVvR

32. De leden van de **SP**-fractie vragen de regering aan te geven waarom zij denkt dat de voorgestelde sluitings- en onteigeningsbevoegdheden proportioneel en subsidiair zijn.

Wat betreft proportionaliteit ligt op de ene schaal van de balans de structureel voorkomende, concrete openbareordeproblematiek van beschieting van panden en wapenvondsten in woningen, die de openbare orde bedreigen. Deze problematiek kan nu ofwel het hoofd niet worden geboden, ofwel alleen met de noodbevelsbevoegdheid, die daarvoor geen specifieke wettelijke basis vormt, terwijl wel een inperking van grondrechten plaatsvindt. Het gaat niet om kleine verstoringen van de openbare orde. De aanleiding van dit wetsvoorstel is immers de problematiek van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit en beschietingen, voor zover die gevolgen heeft voor de openbare orde rond een locatie. Ook na het aantreffen van een wapen kan de openbare orde situatie op die plek, afhankelijk van de omstandigheden, in het geding zijn. Bijvoorbeeld als onveiligheids- en angstgevoelens in de buurt zo ernstig, omvangrijk of duurzaam zijn, dat sprake is van zodanige maatschappelijke onrust dat van zo'n verstoring kan worden gesproken. Dat is dus een zwaarwegend algemeen belang met onvoldoende handelingsmogelijkheden. Sluiting en onteigening kunnen dan effectieve middelen zijn om de openbare orde te herstellen of te waarborgen.

Op de andere schaal van de balans liggen rechten van belanghebbenden, in het bijzonder van bewoners of gebruikers wier woning of pand wordt gesloten. Als waarborg hiervan geldt op wettelijk niveau dat de sluitingsbevoegdheid is geclausuleerd. Ten eerste is de bevoegdheid strikt aan de feitelijke handhaving van de openbare orde gerelateerd. Wil die in het geding zijn wegens reacties uit de buurt, dan moet het gaan om zodanig ernstige, omvangrijke of duurzame onveiligheids- en angstgevoelens dat van maatschappelijke onrust kan worden gesproken die het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse verstoort. Daarin ligt ook een waarborg van subsidiariteit: is er geen verstoring meer, of ernstige vrees daarvoor, dan moet een besluit worden ingetrokken, waardoor het doel van openbareordehandhaving op de minst bezwarende wijze wordt bereikt. Ten tweede geldt bij een nog niet ingetreden openbareordeverstoring, dat die érnstig moet worden gevreesd. Ten derde is bij (bedreiging met) geweld alleen érnstig geweld voldoende: wapengeweld of daarmee op een lijn te stellen geweld, bijvoorbeeld geweld door brandstichting, met een explosief of met zwaar vuurwerk. Ten vierde wordt de duur van de sluiting bepaald in het besluit. Ten vijfde worden belanghebbenden bij de bekendmaking van het besluit, grote spoed daargelaten, in de gelegenheid gesteld binnen een te stellen termijn maatregelen te treffen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd of voorkomen. Dan mag de burgemeester een pand dus niet daadwerkelijk meteen laten dichtspijkeren. In dit laatste ligt ook subsidiariteit besloten, namelijk als na het nemen van het besluit, maar voor de uitvoering ervan, alsnog een andere oplossing wordt bereikt. Ik wijs ter zake nog op antwoord 29. Ook de onteigeningsbevoegdheid is wettelijk beperkt. Dan gelden ten eerste strenge inhoudelijke eisen. De eerste stap is dan immers de sluiting. Als na sluiting de problematiek toch voortduurt, bestaat de mogelijkheid om het pand verplicht in beheer of gebruik te geven aan het bevoegd gezag of bijvoorbeeld een woningcorporatie of een derde om de problematiek te staken. Pas als dit verplicht beheer of gebruik door een ander evenmin uitzicht geeft op het duurzaam ophouden van overtreding van de Opiumwet, kan de onteigeningsbevoegdheid aan de orde zijn.⁶⁹ Onteigening kan dus alleen bij de meest

⁶⁹ Artikel 77, eerste lid, aanhef en onder 7°, Ow in samenhang met artikel 13b, tweede lid en onder b, Wonw.

ernstige en duurzame problematiek. In de genoemde stappen ligt ook subsidiariteit besloten, zoals de initiatiefnemers voor deze bevoegdheid destijds overwogen.⁷⁰ Ten tweede gelden bij onteigening schadeloosstellingsregels. Subsidiariteit is er nog in gelegen dat de onteigenende partij hetgeen moet worden onteigend, eerst tracht bij minnelijke overeenkomst te verkrijgen. Is ten slotte op zich aan de specifieke eisen voor sluiting of onteigening voldaan, dan volgt de vraag of zij niet onevenredig is. Dit komt helder tot uitdrukking in artikel 3:4 Awb en de recente rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over het evenredigheidsbeginsel,⁷¹ die eveneens in Caribisch Nederland onverkort wordt toegepast.⁷² Dit brengt mee dat de burgemeester proportioneel moet handelen in verband met deze bevoegdheid. Van belang hierbij is of een besluit wordt opgelegd aan iemand die niet zelf de openbare orde verstoort en of dit dan iemand is die daarvoor wel aanleiding geeft of zelfs dat niet. Hier spelen ook de belangen van andere inwonende personen, zoals familieleden die niet betrokken zijn bij de (ernstig te vrezen) verstoring van de openbare orde. De gevolgen van sluiting en aanwezigheid van minderjarige kinderen zijn van belang voor de beoordeling van de evenredigheid van het te nemen besluit. In voorkomend geval moet de burgemeester bij de afweging over het te nemen besluit de mogelijkheid van (maatschappelijke) opvang betrekken. Bezien wat sluiting betekent voor de woonbelangen betekent onder meer of buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst plaatsvindt of plaatsing op een lijst van verhuurders waardoor een periode geen nieuwe huurwoning kan worden verkregen. De duur van de sluiting mag niet onevenredig zijn ten aanzien van het doel van de sluiting. 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.

Wat de subsidiariteit betreft, geldt voor de burgemeester dat alternatieven moeten worden overwogen. Wordt voldoende soelaas 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, gezaghebber of hoofdofficier van justitie in het kader van of in lijn met 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. Ook is onder omstandigheden een maatregel denkbaar als aanvullend of alternatief cameratoezicht. Wat betreft de voorgestelde c-grond is van belang dat een aangetroffen wapen dat daarvoor vatbaar is, door de politie in beslag zal worden genomen en een bewoner mogelijk wordt aangehouden. Indien dan toch sprake is van een (ernstig te vrezen) verstoring van de openbare orde, dient te worden overwogen of woningsluiting opweegt tegen het belang dat een bewoner heeft bij de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Hierbij speelt ook dat niet elk wapen onder alle omstandigheden voldoende gewicht in de schaal legt om tot sluiting over te gaan.

33. De leden van de **SP**-fractie wijzen op de reactie van de regering, na opmerkingen van de Rvdr en de NVvR, waarbij zij aangeeft dat de voorgestelde sluitingsbevoegdheid een pandgebonden maatregel betreft en dus niet een persoonsgebonden maatregel. De regering geeft daarbij aan dat het gaat om het handhaven van de openbare orde en dat de bewoner van het pand dan geen schuld hoeft te treffen. Deze leden

⁷⁰ Kamerstukken II 1998/99, 24 549, nr. 10, p. 2–3, en nr. 11, p. 6.

⁷¹ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

⁷² GEA 4 november 2022, ECLI:NL:OGEABES:2022:23, r.o. 5.3.

menen dat een dergelijke opstelling misstanden in de hand werkt, de mens als uitgangspunt moet worden genomen en het wel degelijk de bewoner of eigenaar van het pand zal zijn die wordt geraakt door sluiting of onteigening. Zij vragen voorts of het dan niet wenselijk is alvorens daartoe te besluiten, in ieder geval vast te stellen dat de bewoner of eigenaar daadwerkelijk enige schuld heeft aan de verstoring van de openbare orde.

De bewoner of eigenaar van het pand die een sluitingsbesluit of – in uiterste gevallen – onteigeningsbesluit krijgt, wordt daardoor zeker geraakt. De belangen van bewoners of eigenaren moeten dan ook zorgvuldig door de burgemeester worden gewogen. Aan de andere kant van de balans staat dat mensen ter plekke veilig over straat moeten kunnen en niet met angst binnen zitten. De mens is dus uitgangspunt en – conflicterende – belangen van mensen moeten in een concreet geval worden gewogen. Het algemeen belang is niet het belang van het pand, van de locatie, maar van bijvoorbeeld de omwonenden – medemensen. Openbare orde is immers: het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse. Het is niet aan de burgemeester vast te stellen of iemand schuldig is of niet. Dan zou hij zich op strafrechtelijk terrein begeven. Als bijvoorbeeld iemands woning wordt beschoten, is diegene slachtoffer van ernstig geweld, of hij nu van onbesproken gedrag is of niet. Ik wijs verder op antwoord 10. Anderzijds kan dit, zoals ik in antwoord 3 ook erkende, een gevoel van onrechtvaardigheid teweegbrengen. Aan de voor bewoners of de eigenaar mogelijk zeer ingrijpende gevolgen komt voor het bestuur dat beslist en in de rechtspraak daarom veel gewicht toe bij de beoordeling van de vraag of een bevoegdheid in redelijkheid kan worden gebruikt en evenredig wordt toegepast. Ook hun belangen moeten voor een rechtmatig, namelijk een proportioneel en subsidiair besluit, zorgvuldig worden gewogen.

7.3.3. Politie

34. De leden van de **VVD**-fractie vragen duidelijker te omschrijven wanneer vuurwerk een wapen is als bedoeld in artikel 2 Wwm en de leden van de **CDA**-fractie vragen hoe kan worden beoordeeld of vuurwerk als wapen is bedoeld. Eerstgenoemde leden willen weten of het klopt dat hier in elk geval illegaal vuurwerk onder valt. Ook vragen zij te bevestigen dat bij de vondst van een x aantal kilo illegaal vuurwerk sprake is van een vuurwerkbom en van een wapen als bedoeld in artikel 2 Wwm, waardoor de burgemeester gebruik kan maken van zijn sluitingsbevoegdheid. Deze leden vragen, net als laatstgenoemde leden, verder of in gevallen waarin (veel) illegaal vuurwerk wordt aangetroffen (opslag van partijen, cobra's), de burgemeester straks gebruik kan maken van zijn nieuwe bevoegdheid. Eveneens vragen zij onder welke omstandigheden de burgemeester gebruik kan maken van zijn nieuwe bevoegdheid als er zwaar illegaal vuurwerk wordt afgestoken, omdat veel mensen het afsteken hiervan in hun straat ervaren als een verstoring van de openbare orde. Ten slotte vragen eerstgenoemde leden om nadere toelichting op het standpunt dat een generieke uitbreiding van het wetsvoorstel met vuurwerk een oprekking zou betekenen van de werkzaamheden van de burgemeester, aangezien hij niet wordt belast met de opsporing van illegaal vuurwerk, en of het regeringsstandpunt is afgestemd met de VNG, Bureau Regioburgemeesters en het NGB.

Vuurwerk is een wapen als het voldoet aan artikel 2, eerste lid, categorie II, of categorie IV, telkens onder 7°, Wwm. Dat wil zeggen als het is bestemd voor het treffen van personen of zaken door vuur of ontploffing, dan wel een voorwerp is waarvan, gelet op zijn aard of de omstandigheden waaronder het wordt aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het is bestemd om letsel aan personen toe te brengen of te dreigen. Ik verwijs ook naar de reactie van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en mij op de initiatiefnota van de leden

Michon-Derkzen en Haverkort over de aanpak van illegaal vuurwerk.⁷³ De burgemeester zal dit dus moeten beoordelen in een concreet geval en het oordeel met feiten of omstandigheden moeten onderbouwen. Deze kunnen bijvoorbeeld blijken uit informatie die de politie aan de burgemeester verstrekt in het kader van zijn wettelijke openbareordetaak. Het klopt niet dat in elk geval al het «illegale» vuurwerk – illegale handelingen met professioneel vuurwerk dat niet is bestemd voor consumenten – daaronder valt. Door die enkele handelingen staat immers niet vast dat dit vuurwerk de hiervoor genoemde bestemmingen heeft. Het kan en zal vaak bedoeld zijn om, hoe illegaal en vervelend dat ook is voor vele mensen en dieren, heel luid te klinken en niet om personen of zaken te raken, personen letsel toe te brengen of te dreigen. «Vuurwerkbom» is geen gedefinieerd begrip, dus ik kan niet aangeven dat daarvan bij de vondst van een bepaald gewicht vuurwerk sprake is. Daarvoor vatbare zaken worden bovendien in beslag genomen of bestuursrechtelijk verwijderd. Bij het aantreffen van een wapen wordt, mede in dit licht bezien, de openbare orde niet per definitie verstoord, noch moet daarvoor ernstig worden gevreesd en dat is wel een toepassingscriterium. Naar aanleiding van consultatiereacties van de korpschef en Aedes vereniging van woningcorporaties schreef de regering dat een generieke uitbreiding van dit voorstel als hier bedoeld een oprekking betekent van de werkzaamheden van de burgemeester waar zij niet voor wenst te kiezen. Ik ben het weliswaar met de aan het woord zijnde leden eens dat hij niet wordt belast met opsporing, maar het kabinet vindt het onwenselijk van de burgemeester een bestuurlijke handhaver van de wapen- of vuurwerkwetgeving te maken. De regering staat een strikte openbareordebevoegdheid voor, passend bij de bestaande wettelijke taak van de burgemeester. Dat is daarom verwoord als wettelijk criterium. De aanleiding van dit wetsvoorstel is bovendien de problematiek van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit en beschietingen, voor zover die gevolgen heeft voor de openbare orde rond een locatie. Dit wetsvoorstel is niet bedoeld om overlast of gevaarlijk of een grote hoeveelheid vuurwerk tegen te gaan of om bijvoorbeeld de woning te sluiten van iemand die op straat zwaar, professioneel vuurwerk illegaal afsteekt met de jaarwisseling. Ik ben het met deze leden eens dat het illegaal afsteken van vuurwerk ook de openbare orde kan verstoren. Sluiting van de locatie is echter geen effectief middel om deze (dreigende) verstoring in die straat te beëindigen of voorkomen, omdat de verstoring ter plaatse even goed kan plaatsvinden als de locatie nog open is. Steekt iemand op oudjaarsavond in zijn eigen straat cobra's af, dan is dat iets anders dan wanneer op een dag door het jaar heen cobra's vanaf de straat naar iemands woning worden gegooid. Wel is er het strafrecht om op te treden tegen iemand die zich zo misdraagt. Dit geldt ook voor illegale opslag. Hiervoor is er bovendien een proportioneel bestuursrechtelijk handelingsperspectief, naast de strafrechtelijke inbeslagneming van dat vuurwerk. Ik wijs op bestuursrechtelijke handhaving van de regels van de Woningwet (Wonw) en van de Wet vrom BES en op de artikelen 1a, tweede lid, 13b, tweede lid, en 17 Wonw en 2.1 en 10.4 Wet vrom BES, waarop de reactie op de initiatiefnota eveneens ingaat.⁷⁴ Dit past ook bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het college van burgemeester en wethouders of bestuurscollege, enerzijds, en de burgemeester of gezaghebber, anderzijds. De VNG, Bureau Regioburgemeesters en het NGB zijn geconsulteerd over concepten van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Hierin was de b-grond al beperkt tot (ernstig te vrezen) verstoring van de openbare orde door (bedreiging met) ernstig geweld, in welk verband de

⁷³ Kamerstukken II 2022/23, 36 251, nr. 3, reactie op aanbeveling 6.

⁷⁴ Zie voorts de kabinetsreactie op de initiatiefnota Michon-Derkzen-Haverkort, Kamerstukken II 2022/23, 36 251, nr. 3, reactie op aanbeveling 6.

conceptmemorie van toelichting vermeldde dat het kan gaan om geweld met zwaar vuurwerk. Ook was de c-grond reeds beperkt tot een dergelijke verstoring door het aantreffen van wapens als bedoeld in artikel 2 Wwm.⁷⁵ De door deze leden genoemde organisaties hebben daarin kennelijk geen aanleiding gezien uitbreiding te bepleiten. Zij zijn niet nader gehoord over het standpunt van de regering naar aanleiding van andermans consultatiereactie, zoals ook niet gebruikelijk is. Ik wijs er wel op dat het NGB heeft benadrukt dat een openbareordebevoegdheid wordt onderschreven, omdat handhaving van de openbare orde de taak is van burgemeesters. Dit genootschap wordt, net als de VNG, ook betrokken bij de uitwerking door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mij van een afwegingskader voor nieuwe bevoegdheden. Het is belangrijk dat het takenpakket van burgemeesters evenwichtig blijft. De VNG en Bureau Regioburgemeesters hebben in hun reactie gewezen op hun proeve van wetgeving over het voorkomen en aanpakken van ondermijning⁷⁶. Voor zover er gevolgen zijn voor de openbare orde rond een locatie is de achtergrond van dit wetsvoorstel inderdaad de oplossing van knelpunten in de huidige aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. In hun proeve van wetgeving gaan die organisaties ook niet in op vuurwerk.

35. De leden van de **VVD**-fractie vragen voorts naar de motivering voor en wenselijkheid van een verschil tussen de bevoegdheid van de burgemeester en die van de gezaghebber, omdat het wapenbegrip in Europees Nederland en Caribisch Nederland verschilt (in Caribisch Nederland zijn geen categorieën en de definitie verschilt). Deze leden merken terecht op dat er momenteel een verschil is in de wapenwetgeving in de verschillende delen van Nederland. Dit komt doordat in 2010 in Caribisch Nederland de Nederlands-Antilliaanse Wapenverordening 1931 de status van wet verkreeg en het uitgangspunt gold van legislatieve terughoudendheid voor de openbare lichamen. De verwijzing voor de betekenis van wapen in de c-grond naar de wapenwetgeving is van belang voor de rechtszekerheid en de afbakening van een vergaande bevoegdheid als deze. Zij voorkomt dat binnen een wetgevingssysteem – hetzij het Europees Nederlandse, hetzij het Caribische Nederlandse – de betekenis van één begrip uiteenloopt. Hoewel het op zich wenselijk zou zijn dat de burgemeester en de gezaghebber in dezelfde situaties dezelfde maatregel kunnen treffen, is het eveneens wenselijk dat «wapen» binnen deze Caribisch Nederlandse wettelijke bepalingen hetzelfde betekent. Hier wordt aan dit laatste voorrang gegeven. Dat er geen categorieën zijn in de Wapenwet BES is voor dit wetsvoorstel niet van belang, omdat de c-grond ook niet aanknoopt bij categorisering in de Wwm.

36. De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe de door artikel 8 EVRM vereiste, zo duidelijke mogelijke afbakening van de sluitingsbevoegdheid zich verhoudt tot de toelichting van de regering dat met name de vondst van een explosief of vuurwapen kan leiden tot openbareordeverstoringen. Voldoet deze afbakening?

De Afdeling advisering wees de regering erop dat het, mede met het oog op artikel 8 EVRM en artikel 10 van de Grondwet, van belang is dat – ten minste in de memorie van toelichting – een zo duidelijk mogelijke afbakening van de sluitingsbevoegdheid plaatsvindt. Zij adviseerde in de toelichting zo concreet mogelijk aan te geven welk type wapens bij vondst in een woning zou kunnen leiden tot (ernstige vrees voor) openbareordeverstoringen. Daarbij kon, aldus de Afdeling advisering, bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van eerdere ervaringen. De regering heeft

⁷⁵ internetconsultatie.nl/1559.

⁷⁶ regioburgemeesters.nl/publish/pages/726/proeve_van_wetgeving.pdf.

hieraan gevolg gegeven door te wijzen op de door ervaring ingegeven voorbeelden van de vondst van een explosief, van een vuurwapen of van vuurwerk voor zover dit tenminste een wapen is als bedoeld in de aangehaalde artikelen van de wapenwetgeving. In de artikelsgewijze toelichting op de c-grond zijn ook nog andere situaties aangehaald, net als in het antwoord 15. Ik ben van mening dat de afbakening genoeg is om te voldoen aan artikel 8 EVRM. Hierbij teken ik aan dat, ten eerste, in de wettekst al afbakening plaatsvindt naar wapens als bedoeld in artikel 2 Wwm of artikel 1, tweede lid, van de Wapenwet BES. Ten tweede is in de memorie van toelichting duidelijk vermeld dat het moet gaan om wapens die plegen te worden gebruikt bij georganiseerde en ondermijnende criminaliteit of waardoor mensen in de buurt zich erg onveilig en angstig voelen. Dit is ook van belang voor het proportionaliteitsvereiste dat onder meer in artikel 8 EVRM is opgenomen. Ten derde moet de burgemeester in een concreet geval eveneens proportionaliteitsafwegingen maken.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

37. De leden van de **SGP**-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen om in het wetsvoorstel naast het criterium «rond de woning» ook het criterium «in de onmiddellijke nabijheid van de woning» in te voeren. Zij vragen of hiermee is beoogd een uiteenlopend bereik te geven aan deze verschillende elementen en, zo niet, of eenduidige, bestaande terminologie («in en rond de woning») dan niet valt te verkiezen. Vereist is, voor zover hier relevant en kort gezegd, een gedraging «in de onmiddellijke nabijheid» van een woning, niet publiek toegankelijk lokaal of bijbehorend erf, waardoor de openbare orde «rond» die locatie wordt verstoord. Het begrip «onmiddellijke nabijheid» is, zoals aangegeven in antwoord 5, ontleend aan de Wet aanpak woonoverlast (artikel 151d Gemw). De regering heeft het in de artikelsgewijze toelichting precies zo geduid als de initiatiefneemster van die wet het deed en gemeend daarmee een zo scherp mogelijke afbakening te bevorderen, waarover uw Kamer eerder heeft gedebatteerd en met eenduidige terminologie binnen de Gemeentewet. «Onmiddellijke nabijheid» gaat niet louter over afstand. Er is bij het wetsvoorstel een duidelijke connectie vereist tussen bijvoorbeeld de schietpartij en die woning en er is geen sluitingsbevoegdheid als bij een woning wordt geschoten, maar die woning daarmee niets te maken heeft. Als bijvoorbeeld kogels over straat vliegen wanneer de buurman met een crimineel verleden in de drugswereld, lopend op weg van de geparkeerde auto naar huis met een automatisch geweer wordt beschoten, gebeurt dit in de onmiddellijke nabijheid van de woning waarvan mogelijk sluiting valt te overwegen als hij na enig verblijf buiten de deur thuis kogelwerend glas plaatst en weer zijn intrek neemt.⁷⁷ Dit doet iets met de openbare orde «rond» die woning. Dat begrip stond al in de artikelen 174a, eerste lid, Gemw en 177, eerste lid, WolBES (wat wordt voorgesteld inhoudelijk ongewijzigd te letteren als: a-grond) en is in de parlementaire geschiedenis niet verder ingevuld. Het zal dus naar normaal spraakgebruik moeten worden uitgelegd en dan betekent het: in de omtrek, nabijheid van, vlak bij die woning. Dit maakt dat het minder afbakenende waarde heeft voor openbare orde versturende gedragingen om bij de b-grond te worden toegepast en dat is ongewenst, waarbij ik aantekenen dat dit voor de a-grond niet problematisch is omdat de gedraging daar nauwkeurig wordt gelokaliseerd «in de woning of het lokaal of op het erf».

⁷⁷ Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 25 februari 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BP9061 en «Mitrailleur-schoten gelost op huis Eindhoven», omroepbrabant.nl/nieuws/722883/mitrailleur-schoten-gelost-op-huis-eindhoven (28 november 2010).

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

38. De leden van de **CDA**-fractie vragen ter zake het begrip «onmiddellijke nabijheid» om nadere verduidelijking van een verband tussen een verstoring van de openbare orde en gedragingen in de nabijheid rond de woning. Wat wordt precies verstaan onder «rond» de woning. Zij lezen dat een gedraging vijf straten verderop hier niet onder valt. Waar ligt precies die grens en is deze grens duidelijk genoeg voor burgemeesters om hierover adequaat een oordeel te kunnen vellen?

Vereist is, voor zover hier relevant en kort gezegd, een gedraging «in de onmiddellijke nabijheid» van een woning, niet publiek toegankelijk lokaal of bijbehorend erf, waardoor de openbare orde «rond» die locatie wordt verstoord. Het begrip «onmiddellijke nabijheid» is – ik verwijs tevens naar antwoorden 5 en 37 – ontleend aan de Wet aanpak woonoverlast (artikel 151d Gemw). De regering heeft het in de artikelsgewijze toelichting precies zo gedefinieerd als de initiatiefneemster van die wet het deed. Hieraan zijn ook de voorbeelden ontleend van een gedraging op het trottoir, op straat bij een woning, in de tuin of voor de deur van de burens en niet een gedraging vijf straten verderop. Vereist is, zo wordt daar gesteld en hier herhaald, dat er duidelijke connectie is tussen de gedraging en de woning, het lokaal of het erf.⁷⁸ Ik heb daaraan in zijn algemeenheid niets toe te voegen of af te doen. Nadere precisering is hier niet mogelijk, omdat het ene geval het andere nu eenmaal niet is. Bij ernstig geweld in duidelijk verband met een appartement in een appartementencomplex, zes hoog, in Amsterdam zal dit anders kunnen liggen dan bij ernstig geweld in duidelijk verband met een boerderij met een oprijlaan in het buitengebied van Appingedam. In een ander voorbeeld: het ene pand heeft een voortuin van waaruit zwaar vuurwerk tegen de woning wordt gegooid, een ander grenst direct aan de stoep vanaf waar precies hetzelfde gebeurt. Of: in het ene geval wordt een bewoner beschoten die vanuit zijn recht voor de deur geparkeerde auto naar huis loopt, in een ander geval gebeurt dit op de gemeenschappelijke parkeerplaats van de vereniging van eigenaren of de openbare parkeerplaats om de hoek. Uit de tussentijdse evaluatie van die wet, die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uw Kamer zond, blijkt niet dat burgemeesters met het begrip geen raad weten.⁷⁹ In alle gevallen geldt dat er een causaal verband kan zijn tussen de verstoring van de openbare orde rond die locatie – is het veilig in de buurt over straat te gaan, zijn daar ernstige, omvangrijke of duurzame onveiligheids- en angstgevoelens? – en de gedraging die plaatsvond nabij en duidelijk in verband met de woning, het lokaal of het erf.

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

39. De leden van de **VVD**-fractie vragen om aan te geven in welke situatie het denkbaar is dat een automatisch vuurwapen, granaatwerper, raketwerper of molotovcocktail wordt aangetroffen, maar de aanwezigheid daarvan geen grond voor sluiting oplevert. Zij vragen ook of deze wapens dan eerst moeten worden ingezet om dood en verderf te zaaien voordat de burgemeester over kan gaan tot sluiting van een woning en welke rechtsmiddelen omwonenden hebben als zij van mening zijn dat sluiting moet volgen.

Het aantreffen in een woning of niet publiek toegankelijk lokaal of op een bijbehorend erf van een van de genoemde wapens levert als zodanig geen grond voor sluiting op. Sluiting is pas aan de orde indien de openbare orde rond die locatie wordt verstoord of ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een zodanige verstoring. Die verstoring (of ernstige vrees

⁷⁸ Kamerstukken II 2014/15, 34 007, nr. 7, p. 7 en 13, en nr. 10, p. 2.

⁷⁹ Kamerstukken II 2019/20, 32 847, nr. 651.

daarvoor) is vereist en voldoende; gebruik van het wapen is dus niet vereist. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een notoire wapenverzamelaar waarvan de buurt van alles meekrijgt, maatschappelijke onrust (ernstige, omvangrijke of duurzame onveiligheids- en angstgevoelens) of een risico hetzij van herbewapening door een bewoner die op vrije voeten is, hetzij van een aanval door derden op een naar zij weten ontwapende bewoner, met ernstige vrees dat daardoor verstoring van de openbare orde optreedt. Een situatie waarin daaraan niet zal zijn voldaan, is als een dergelijk wapen in een woning wordt gevonden en in beslag wordt genomen en de bezitter ervan, tevens enige bewoner van die woning, wordt aangehouden en in voorlopige hechtenis wordt genomen. Dit terwijl er geen bijkomende omstandigheden zijn, bijvoorbeeld geen maatschappelijke onrust als hiervoor geduid. Overigens is voor toepassing van de bevoegdheid, dus voor sluiting, daarnaast altijd vereist dat zij proportioneel en subsidiair is.

Een belanghebbende kan bij de burgemeester of gezaghebber een verzoek doen om een besluit te nemen. Wordt de aanvraag afgewezen, dan is dat een beschikking (artikel 1:3, tweede lid, Awb) of wordt de weigering daarmee gelijk gesteld (artikel 3, tweede lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES). Hiertegen staat de gebruikelijke bestuursrechtelijke rechtsgang open van bezwaar en een gang naar de rechter, met de mogelijkheid in elk stadium van de bodemprocedure de voorzieningenrechter te verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen.

Artikel I, derde lid

40. De leden van de **SGP**-fractie vragen of zij uit de memorie van toelichting terecht hebben opgemaakt dat de enige grond waarbij een verlenging van het besluit niet mogelijk is, de situatie betreft waarin de verstoring van de openbare orde zich reeds heeft voorgedaan (de huidige grond, in het voorstel geletterd als onderdeel a). Zij vragen ook waarom het bezwaarlijk zou zijn te regelen dat besluiten in alle gevallen, dus voor alle gronden uit het wetsvoorstel, verlengd kunnen worden. In alle situaties die nu en met het wetsvoorstel worden bestreken, is verlenging mogelijk. De huidige artikelen 174a, eerste lid, Gemw en 177, eerste lid, WolBES (de voorgestelde a-grond) gaan over de situatie dat de openbare orde wordt verstoord. De bedoeling van de tweede zin van het huidige derde lid is dat een in dat verband genomen sluitingsbesluit kan worden verlengd tot een door de burgemeester te bepalen tijdstip. Dat blijft onveranderd het geval. Het wetsvoorstel voegt aan die zin slechts toe dat verlenging ook mogelijk is bij ernstige vrees voor het ontstaan van de verstoring van de openbare orde. Dit omdat de voorgestelde b- en c-grond mede die situatie omvatten, naast een reeds ontstane verstoring van de openbare orde die ook wordt gedekt door het huidige derde lid. Ik ben het met deze leden eens dat de mogelijkheid van verlenging voor zowel de bestaande als nieuw voorgestelde sluitingsgronden wenselijk is. De artikelen I en II, derde lid, vervangen dan ook de bestaande term «ernstige vrees voor herhaling» door «ernstige vrees voor herhaling of het ontstaan» van de verstoring van de openbare orde. De situatie waarin er alleen ernstige vrees is voor het ontstaan van die verstoring wordt als het ware toegevoegd aan de bestaande wettekst. Hiermee hoop ik het kennelijk gerezen misverstand te hebben weggenomen dat alleen bij, kort gezegd, toekomstige verstoring verlenging mogelijk is en niet bij een ingetreden verstoring, want dat is niet zo. Ik citeer uit de memorie van toelichting in verband met situaties van ingetreden verstoring (de huidige grond/a-grond, het tweede lid, en het desbetreffende deel van de b- en de c-grond): «In al die gevallen is verlenging mogelijk op grond van het huidige artikel 174a, derde lid, Gemw». En wat betreft toekomstige verstoring (het andere deel van de b- en de c-grond): «Het is ter

handhaving van de openbare orde wenselijk dat een dergelijk besluit ook voor bepaalde duur verlengbaar kan zijn.»

41. Ten slotte vragen de leden van de **SGP**-fractie of het vanuit redactioneel perspectief niet verkieslijk is om te formuleren «ernstige vrees voor het ontstaan of voor herhaling van de verstoring van de openbare orde». In het bestaande eerste lid (de voorgestelde a-grond) en tweede lid van de artikelen 174a Gemw en 177 WolBES gaat het om een verstoring die al plaatsvond. Bij de b- en de c-grond staat dit ook voorop, waarna een ernstig te vrezen verstoring wordt verwoord. Ik vind het daarom passend een verstoring die al plaatsvond en waarvan het bestaande derde lid uitgaat, voorop te blijven stellen en ook daar redactioneel dezelfde volgorde aan te houden als in de b- en de c-grond waar het gaat om een daarna verwoorde toekomstige verstoring.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yesilgöz-Zegerius