

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 9 november 2022

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De adjunct-griffier van de commissie,
Nouse

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	2
1. Aanleiding voor dit wetsvoorstel	3
2. De hoofdlijnen en de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen	4
2.1. Algemene opmerkingen	4
2.2. Huidig juridisch kader voor sluiting en tekortkomingen daarvan	7
2.2.1. Sluitingsbevoegdheid (huidige artikelen 174a Gemw en 177 WolBES)	7
3. Relatie met andere bevoegdheden	8
3.1. Inleiding	8
4. Verhouding tot hoger recht	8
4.2. Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	8
4.3. Recht op eigendom	10
6. Financiële lasten	10
6.3. Uitvoeringslasten bij de politie	10
7. Consultatiereacties	10
7.1. Inleiding	10
7.2. Openbaar bestuur	10
7.2.1. Nederlands Genootschap van Burge-meesters	10
7.2.2. Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Bureau Regioburgemeesters	11
7.2.3. Gezagsdriehoeken gemeenten Rotterdam en Amsterdam en gemeenten Leeuwarden, Nijmegen en Steenbergen	12
7.3.1. Raad voor de rechtspraak en Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak	12
7.3.3. Politie	12
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	14
<i>Artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onder b)</i>	14
<i>Artikel I, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onder c)</i>	14
<i>Artikel I, derde lid</i>	14

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet (Gemw), de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) 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 (hierna: het wetsvoorstel).

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden ondersteunen de versteviging van de aanpak van ondermijnende criminaliteit door aanpassing van wetgeving. Door het wetsvoorstel kunnen grondrechten ingrijpend worden beperkt. Het dient daarom kritisch te worden beoordeeld. Deze leden hebben daarom nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en onderstrepen de noodzaak van het wetsvoorstel in het kader van de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Deze leden danken de regering voor het ontwerp van het wetsvoorstel en hebben hierbij nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De regering betoogt dat het wetsvoorstel dient, wat betreft de sluitingsbevoegdheid, ter verbetering van de toepasbaarheid en verruiming van het instrumentarium van de burgemeester en de gezaghebber binnen de openbare ordetaak die zij hebben op grond van de artikelen 172, eerste lid Gemw en artikel 174, eerste lid WolBES. Met dit wetsvoorstel zou de openbare orde rond een woning, niet publiek toegankelijk lokaal of bijbehorend erf beter kunnen worden gehandhaafd in geval van ernstig geweld, of bedreiging daarmee, in of in de onmiddellijke nabijheid van die locatie, dan wel in het geval van het daar aantreffen van een wapen, omdat de burgemeester, dan wel de gezaghebber, de bevoegdheid wordt gegeven om die plaats te sluiten. Daarbij wordt zelfs, als ultimium remedium, onteigening mogelijk gemaakt. Deze leden hebben over de voorgestelde wijzigingen de nodige vragen.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden begrijpen dat dergelijke gevaarlijke situaties de openbare orde ernstig kunnen verstoren. Zij zijn echter nog niet overtuigd van het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel. Zij hebben daarom enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben behoefte aan het stellen van enkele nadere vragen. Allereerst merken zij op dat het voorstel andermaal een bestuursrechtelijk instrument bij de burgemeester legt om op te treden tegen georganiseerde criminaliteit. Daarmee dreigt ook het bestuursrecht, in plaats van het strafrecht, als ultimium remedium te worden ingezet. Hoe weegt de regering dit wetsvoorstel tegen de achtergrond van dat basale principe? Deze leden willen de regering wel blijven aansporen tot matiging bij het beleggen van deze en vergelijkbare verantwoordelijkheden bij de burgemeester. Zij vragen of en, zo ja, welke wetgeving nog meer in voorbereiding is die ziet op het uitbreiden van de bestuursrechtelijke bevoegdheden van burgemeesters bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het belang dat burgemeesters en gezaghebbers toegerust zijn met voldoende op maat gesneden bevoegdheden om ernstige verstoringen van de openbare orde te voorkomen en te bestrijden.

1. Aanleiding voor dit wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie constateren dat de afgelopen jaren veel mensen zijn opgeschrikt door (wapen)geweld. Niet alleen is vuurwapengeweld in de hoofdstad de afgelopen jaren flink toegenomen, ook in andere delen van ons land heeft de georganiseerde drugscriminaliteit zich genesteld in onze samenleving. Geharde criminelen nemen steeds vaker woonhuizen onder vuur en steeds vaker worden wapens en illegaal vuurwerk gevonden in huizen waar kinderen wonen. Door deze criminelen kunnen kinderen niet veilig opgroeien. Om alle wijken in Nederland veilig te houden, is het cruciaal dat burgemeesters de juiste instrumenten kunnen gebruiken waarmee ze de openbare orde kunnen bewaren of herstellen. In dat kader achten deze leden het van belang dat in het coalitieakkoord is afgesproken dat de aanpak van ondermijning wordt verstevigd door aanpassing van wetgeving, opsporing, straffen, gegevensuitwisseling en detentie. Voornoemde leden verwelkomen het wetsvoorstel mede in het licht van deze passage uit het coalitieakkoord en stellen de regering graag nog enige vragen.

Het valt de leden van de SP-fractie op dat de regering steeds zorgvuldig om de belangrijkste vraag heen draait, namelijk: is het handhaven, dan wel het herstellen, van de openbare orde een taak voor het bestuursrecht of voor het strafrecht? De huidige bevoegdheden voor burgemeesters om de openbare orde te herstellen, wanneer deze is verstoord door ernstig geweld, of bedreiging daarmee, of het aantreffen van een wapen, of bij ernstige vrees daarvoor, zijn volgens de regering ontoereikend. In plaats van een fundamentele herbezinning of het wel nuttig en effectief is om via het bestuursrecht in dergelijke gevallen de openbare orde te herstellen, kiest de regering er echter voor om nog meer bestuursrechtelijke bevoegdheden te creëren.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat het in alle voorbeelden die de regering noemt ter ondersteuning van dit wetsvoorstel gaat om feiten die gekwalificeerd kunnen worden als strafbare feiten, die ook adequaat in het strafrecht bestraft kunnen worden. Als de regering van mening is dat strafbaar handelen op dit moment niet adequaat genoeg aangepakt wordt, waarom zet zij dan niet in op een versterking van de strafrechten? Waarom kiest de regering ervoor om burgemeesters onder de noemer «handhaven van de openbare orde» meer bevoegdheden en dus ook meer verantwoordelijkheden te geven om strafrechtelijke handelingen een halt toe te roepen? Is de regering bijvoorbeeld niet bereid te investeren in de strafrechten? Is zij huiverig voor het pakken van een regierol en kiest zij er daarom maar voor om de problemen op het bordje van de lokale gezaghebbers te gooien? Hoe eerlijk vindt de regering het eigenlijk dat burgemeesters de afgelopen jaren steeds meer tot spreekwoordelijke sheriffs zijn geworden, nu zij steeds meer bevoegdheden en dus ook verantwoordelijkheden hebben gekregen om de orde te handhaven? Kan de regering uiteenzetten waarom het noodzakelijk is dat uitgerekend een burgemeester zich moet buigen over de vraag of een pand wel of niet gesloten moet worden als daar bijvoorbeeld vuurwerk of een wapen is gevonden? Waarom wordt een dergelijke beslissing niet aan de politie, Openbaar Ministerie (OM) en de rechter overgelaten? Als het antwoord is dat bestuursrechtelijk veel sneller kan worden opgetreden dan strafrechtelijk, moet dan niet eens gekeken worden naar hoe in het strafrecht een procedure ontwikkeld kan worden waarmee dezelfde snelheid bereikt kan worden?

2. De hoofdlijnen en de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen

2.1 Algemene opmerkingen

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting enkele voorbeelden van gewelddadige situaties waardoor de openbare orde werd verstoord waarin het huidige artikel 174a, eerste lid Gemw geen grondslag bood voor de burgermeester om in te grijpen. De aan het woord zijnde leden vragen – samen met de wetenschappelijke commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) – of de voorgestelde uitbreiding van het instrumentarium van de burgermeester werkelijk bijdraagt aan het tegengaan van de bedoelde problematiek rondom de openbare orde. Kan de regering toelichten hoe incidenten, zoals genoemd in de toelichting, kunnen worden voorkomen door het sluiten van een woning in de nabijheid waarvan het incident heeft plaatsgevonden?

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat burgemeesters op basis van bijvoorbeeld artikel 13b Opiumwet ook bevoegdheden hebben om panden als ultimum remedium te sluiten. Deze leden wijzen er voorts op dat burgemeesters de reikwijdte van artikel 13b Opiumwet de afgelopen jaren

steeds verder hebben opgerekt, waardoor de Raad van State zich genoodzaakt zag om de overheid terug te fluiten.¹ Eén van de oorzaken dat burgemeesters artikel 13b Opiumwet steeds verder konden oprekken was het ontbreken van een duidelijk, landelijk kader. Recent WODC-onderzoek wees ook op de noodzaak van een dergelijk kader.² Het valt voornoemde leden in dat licht op dat de regering ook bij de nu voorliggende uitbreiding van bestuursrechtelijke bevoegdheden niet kiest om duidelijke landelijke richtlijnen op te stellen. Wederom is de redeneerlijn: we creëren een lokale bevoegdheid en het lokale gezag moet zelf maar invullen hoe ze daar precies mee om wil gaan? Is de regering bereid alsnog landelijke richtlijnen op te stellen om bijvoorbeeld rechtsongelijkheid tussen verschillende gemeentes te voorkomen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering het met dit wetsvoorstel ook mogelijk wil maken dat een pand dat is gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet onteigend kan worden. Deze leden wijzen op de discussie die speelt rondom artikel 13b. Zou het niet beter zijn om eerst te voorkomen dat panden op grond van artikel 13b onterecht worden gesloten, voordat überhaupt wordt nagedacht over het toevoegen van een nog verstrekkender middel, namelijk de onteigening van een pand op basis van artikel 13b Opiumwet? Zo nee, waarom niet? Voorziet de regering hier helemaal geen problemen mee in de toekomst? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat sluiting en onteigening van panden op basis van artikel 13b Opiumwet alleen als ultimum remedium worden ingezet?

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie hebben kanttekeningen bij de proportionaliteit en effectiviteit van de voorgestelde verruiming. Zo vragen zij 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. Hoe kan worden voorkomen dat onschuldige personen of mogelijk zelfs slachtoffers van zich tegen hen gekeerd geweld de dupe worden van de sluiting van hun woning omdat een burgemeester van mening is dat die woning gesloten moet worden? Als een woning al gesloten moet worden vanwege dreigend gevaar voor de openbare orde, ook al kan dat aan de bewoners niet worden aangerekend, hoe wordt dan omgegaan met de huisvesting voor die bewoners? Moet de gemeente in die gevallen zorgen voor tijdelijk alternatieve huisvesting? Zo nee, waarom niet?

De constatering van de regering dat de voorgestelde sluitingsbevoegdheid geen persoonsgebonden maatregel betreft maar een pandgebonden maatregel, waarbij het gaat om het handhaven van de openbare orde en waarbij het niet gaat om de vraag of de bewoner van het pand schuld heeft, stelt de leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie niet gerust. Een maatregel kan immers niet louter pandgebonden zijn omdat van een pand zelf geen bedreiging van de openbare orde uit kan gaan. Daar zijn de bewoners van een pand voor nodig dan wel derden die buiten dat pand gedragingen vertonen. Met de genoemde constatering van de regering ten aanzien van de pandgebondenheid bevestigt de regering eerder de kanttekeningen die ook de NVvR uitsprak, namelijk dat er geen causaal verband vereist is tussen de problematiek rondom de openbare orde en de (personen in de) woning om een woning te laten sluiten. «Het kan dus gebeuren dat een bewoner/gebruiker van een pand, die zelf niets heeft te maken met (een) vorm(en) van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, door toedoen van onbekende derden, die

¹ ECLI:NL:RVS:2021:1468.

² <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3092/3135-onderzoek-toepassing-artikel-13b-opiumwet-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

bijvoorbeeld (vuurwapen)geweld hebben gebruikt tegen de woning/het pand en/of een handgranaat aanbrengen aan de woning of het pand, de sluiting ervan teweeg kunnen brengen», aldus de NVvR. Kan de regering nader ingaan op hoe vermeden kan worden dat onschuldige burgers getroffen zullen gaan worden door de sluiting van hun woning? Deze leden delen de mening van de NVvR dat de voorgenomen sluitingsbevoegdheid in de wet geclausuleerd moet worden tot die gevallen waarbij sprake is van een relatie tussen het gevaar voor de openbare orde en georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. De argumentatie van de regering dat dat niet wenselijk is omdat daarmee de grens tussen het strafrecht en het openbare orderecht zou vertroebelen, vinden deze leden niet verhouding staan tot het risico dat er onschuldige of zelfs bedreigde mensen uit hun woning worden gezet. Kan de regering daar nader op ingaan?

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie vragen of door het sluiten van een woning pas nadat een incident zich heeft voorgedaan verdere verstoringen van de openbare orde kunnen worden voorkomen. Zijn in het geval er over bewoners van een woning al eerder ernstige signalen bekend zijn over openbare orde risico's die rondom de woning kunnen gaan spelen geen andere maatregelen mogelijk om ernstige verstoring van de openbare orde te voorkomen? De regering stelt weliswaar dat sluiting pas aan de orde kan zijn als lichtere maatregelen niet effectief genoeg zijn om de openbare orde te beschermen. Deze leden vrezen echter omdat sluiting van woningen onder de huidige wetgeving al lang niet altijd de rechterlijke toets doorstaat en omstreden is, dat dat ook het geval zal zijn bij de nu voorgenomen verruiming van de sluitingsbevoegdheid. Bovendien daar waar het om het sluiten van drugspannen gaat zal er naar de mening van deze leden eerder een verband tussen de bewoners van dat pand en het gevaar voor de openbare orde zijn, dan wanneer sprake is van incidenten die buiten de woning plaatsvinden waarbij de openbare orde in het geding is zoals in het voorliggend wetsvoorstel aan de orde is. Deelt de regering die mening? Zo ja, kan de regering dan beter uitleggen hoe een burgemeester die een pand op grond van het voorliggend wetsvoorstel wil sluiten een verband kan leggen tussen de gevaarlijke incidenten buiten dat pand en de relatie met dat pand?

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat overtuigend met voorbeelden wordt gemotiveerd wanneer voorliggend wetsvoorstel van meerwaarde kan zijn. Deze leden onderschrijven deze meerwaarde ook van harte. Wel zien zij ook een keerzijde van het voorstel, bijvoorbeeld wanneer geweldsincidenten plaatsvinden bij (familieleden van) getuigen in strafzaken, bij andere onschuldige betrokkenen bij een strafzaak, of bij «vergisdelicten». Hoe heeft de regering op dit moment geborgd dat deze groepen niet dubbel te lijden krijgen onder geweldsincidenten wanneer na een geweldsincident vervolgens ook nog sluiting van het pand volgt. Voornoemde leden merken op dat ten opzichte van 2019, toen het aanvankelijke voorstel is opgesteld, een verdere verharding heeft plaatsgevonden waarin voornoemde voorbeelden helaas niet meer enkel hypothetisch zijn. Deze leden verwijzen hierbij expliciet naar de mogelijkheid dat door criminelen doelbewust wordt geanticipeerd op voorliggend wetsvoorstel om tegenstanders in hun doen en laten te belemmeren. Zij zien dat ook vanuit de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) op dit risico wordt gewezen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wil toelichten wat precies de reikwijdte is van het begrip lokalen in de Gemeentewet en hoe dat zich verhoudt tot andere wetten, bijvoorbeeld als het gaat om besloten plaatsen. Vallen onder dit begrip bijvoorbeeld ook verenigingsgebouwen?

Is bekend of bepaalde gebouwen die als lokaal beschouwd zouden kunnen worden categorisch worden uitgezonderd met het oog op bescherming van specifieke grondrechten?

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering er niet voor kiest de vervolgbesluiten na sluiting van de woning, zoals buitengerechtelijke ontbinding en onteigening, niet door te trekken naar de BES-wetgeving, terwijl dat ten aanzien van sluiting juist wel gebeurt. Waarom zouden deze instrumenten niet gelijkkelijk in het Caribisch gebied beschikbaar dienen te zijn? Waarom is dit wetsvoorstel geen aanleiding om hierin verandering te brengen?

2.2 Huidig juridisch kader voor sluiting en tekortkomingen daarvan

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

De leden van de D66-fractie lezen in het wetsvoorstel dat op basis van het gewijzigde artikel 174a Gemw de burgermeester een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf kan sluiten als een wapen als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie (Wwm) wordt aangetroffen, de zogenaamde c-grond. In het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) alsook in de consultatiereacties van de NVvR en van de gezagsdriehoeken van de gemeenten Rotterdam en Amsterdam en van de gemeenten Leeuwarden, Nijmegen en Steenbergen zijn enkele opmerkingen gemaakt over het onderscheid tussen diverse soorten wapens. In de memorie van toelichting is tot uiting gebracht dat met name de vondst van een explosief of een vuurwapen in een woning kan leiden tot (ernstige vrees voor) openbare ordeverstoring. Kan de regering nader toelichten waarom in de wetsbepaling is gekozen voor een bredere bevoegdheid op basis van meerdere categorieën wapens, zoals die zijn opgenomen in artikel 2 Wwm? Kan de regering reflecteren op de proportionaliteit van het sluiten van een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of erf als gevolg van de aanwezigheid van wapens bedoeld in artikel 2, eerste lid, categorie 1 Wwm?

De leden van de D66-fractie lezen in het wetsvoorstel dat het mogelijk wordt om de woning te sluiten op het moment dat de openbare orde rond de woning is verstoord doordat ernstig geweld, of bedreiging daarmee, in of in de onmiddellijke nabijheid van de woning wordt gepleegd, of daar ernstige vrees voor bestaat en dat het mogelijk wordt de woning te sluiten op het moment dat daar een wapen wordt aangetroffen en daardoor de openbare orde rond de woning daardoor wordt verstoord, of daarvoor ernstige vrees bestaat. Gezien de inperking van grondrechten dient wettelijk duidelijk te zijn afgebakend in welke gevallen deze inperking gerechtvaardigd is. Met dit wetsvoorstel kunnen grondrechten van burgers worden ingeperkt op basis van de discretionaire bevoegdheid van de burgermeester. De termen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen zijn open waardoor beoordelingsruimte bestaat. Kan de regering toelichten hoe misbruik van deze discretionaire bevoegdheid wordt voorkomen, ter bescherming van grondrechten van burgers?

De leden van de D66-fractie zien in de nieuwe wettelijke bevoegdheid enkele gelijkenissen met de bevoegdheden neergelegd in artikel 13b van de Opiumwet. Kan de regering toelichten welke inzichten zijn meegevoerd uit de rechtspraak en evaluatie van artikel 13b Opiumwet bij de totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel? Kan de regering daarbij ook ingaan op de beoordelingsruimte die ook in de wet Damocles wordt toegekend aan de burgermeester?

De leden van de SGP-fractie lezen dat het bereik van de huidige sluitingsbevoegdheid volgens de regering te beperkt is omdat de jurisprudentie aangeeft dat bedreigingen in de woning moeten hebben plaats gevonden. Deze leden 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. Zij vragen welke lessen hieruit te trekken zijn als het gaat om de voorgestelde redactie, bijvoorbeeld als het gaat om het vereiste dat gedragingen rond of in de onmiddellijke nabijheid van de woning moeten optreden.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven welke vereisten gelden als het gaat om het objectiveren van een ernstig vermoeden van verstoring van de openbare orde. Deze leden merken op dat de noodzaak van objectivering zich door het wetsvoorstel sterker doet gevoelen, aangezien een sluiting van een woning niet in alle gevallen meer gebeurt in situaties waarin de verstoring van de openbare orde daadwerkelijk is opgetreden.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat het niet de bedoeling is de huidige grond (het nieuwe onderdeel a) te beperken tot de sfeer van drugscriminaliteit, maar 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.

3. Relatie met andere bevoegdheden

3.1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie merken op dat het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) burgemeesters kan ondersteunen bij toepassing van de nieuwe bevoegdheid. Deze ondersteuning bestaat volgens de memorie van toelichting in elk geval uit het onderhouden van een netwerk voor vragen en ervaringen, een digitaal webdossier en een handreiking. Wanneer zijn deze hulpmiddelen voor gemeenten beschikbaar en kan de regering samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bevorderen dat alle burgemeesters tijdig op de hoogte zijn van de verruiming van de bevoegdheid van 174a Gemw en van de mogelijkheden om kennis en ervaring uit te wisselen? Welke rol spelen de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) bij het beiden van ondersteuning aan gemeenten? Kan de burgemeester mede op basis van informatie van een RIEC overgaan tot het inzetten van zijn nieuwe bevoegdheid?

4. Verhouding tot hoger recht

4.2. Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

De leden van de VVD-fractie lezen dat veel behartigingswaardige opmerkingen worden gemaakt over de impact van een sluitingsbesluit voor betrokkene. Deze leden constateren met de regering dat sluiting van een woning ingrijpend is voor betrokkenen en een gerechtvaardigde inperking betekent van een aantal grondrechten. Voortdurende van een levensgevaarlijke situatie waarin illegale wapens zijn aangetroffen in een woning waardoor de vrees ontstaat voor een verstoring van de openbare orde, levert ook een aantal beperkingen op van grondrechten van omwonenden. Deelt de regering deze mening?

Kan de regering bevestigen dat het wetsvoorstel niet tot doel heeft mensen te straffen, maar juist strekt tot bescherming van bewoners zelf en omwonenden van woningen waar illegale wapens worden aange-

troffen? Klopt het dat de regering ook een inspanningsverplichting heeft om alles op alles te zetten om te voorkomen dat kinderen opgroeien in huizen waar illegale wapens liggen en te voorkomen dat openbare ordeverstoringen plaatsvinden met alle gevolgen van dien voor kinderen, ouders en buurtbewoners? Kan de regering in dit licht bevestigen dat het juist in het belang van minderjarige kinderen kan zijn om een woning te sluiten, indien vuurwapens zijn gevonden in de betreffende woning of wanneer een woning bijvoorbeeld beschoten is door een vuurwapen? Deze leden vragen in het kader van het voorgaande of de burgemeester bij het voorbereiden van een sluitingsbesluit de belangen van alle belanghebbende minderjarige kinderen moet meewegen. Dan gaat het niet alleen om de minderjarige kinderen die in de woning zelf wonen, maar ook de minderjarige kinderen die in de directe omgeving van de woning wonen. Worden hun belangen ook meegewogen en zo ja, hoe?

De leden van de D66-fractie lezen in het advies van de Afdeling dat door het sluiten van de woning diep wordt ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer. Als gevolg van de woningsluiting kan een bewoner geen gebruik meer maken van de woning, de huurovereenkomst kan worden ontbonden en betrokkenen kunnen op een zwarte lijst terechtkomen. Indien na sluiting van de woning het besluit dat daar aan ten grondslag lag onjuist blijkt heeft de sluiting al plaatsgevonden, met alle gevolgen voor de betrokkenen van dien. Kan de regering toelichten welke waarborgen er zijn om deze verregaande gevolgen ten gevolge van een onjuist besluit tot sluiting van een woning voor betrokkenen te voorkomen? Met welke maatregelen voorziet de regering het beschermen van inwonende kinderen of onschuldige huisgenoten?

De leden van de CDA-fractie lezen dat het sluiten van woningen moet voldoen aan de Europese eisen omtrent de waarborg van artikel 8 EVRM. Deze leden vragen hoe dit 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. Hoe wordt dit aspect afgewogen in het kader van de proportionaliteit en subsidiariteit van het sluiten van de woning?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in het bijzonder hoe de weging zal plaatsvinden wanneer kinderen in een pand woonachtig zijn. Deze leden lezen dat dit enkele feit niet genoeg is om niet tot sluiting over te gaan. In voorkomende gevallen kunnen voornoemde leden hier begrip voor opbrengen maar zij vragen juist op dit punt een scherp en specifiek afwegingskader. Voorts vragen zij hoe er zorg is voor deze kinderen wanneer wél tot sluiting wordt overgegaan.

De leden van de SGP-fractie vragen welke ondersteuning van de overheid verwacht mag worden ten aanzien van onschuldige burgers die met sluiting van hun woning te maken krijgen. Noopt een beroep op algemeen belang bij sluiting van een woning niet ook tot garantie op ondersteuning ten laste van de algemene middelen en zou de uitbreiding van de wettelijke regeling inzake sluiting van woningen geen reden moeten zijn om te verkennen of ook nadere wettelijke regels nodig zijn ter ondersteuning van slachtoffers? Deze leden wijzen op situaties waarin gezinnen geheel buiten hun schuld te maken krijgen met ernstig geweld in en rond hun woning door de georganiseerde drugscriminaliteit. Vindt de regering het billijk dat de gemeente in zulke situaties bij sluiting van de woning zou volstaan met het wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen om vervangende woonruimte te vinden? Deze leden begrijpen dat de aanwezigheid van kinderen in zulke situaties niet op voorhand reden is om af te moeten zien van sluiting van de woning, maar daarmee zou de

gemeente evenmin op voorhand gevrijwaard moeten zijn van verantwoordelijkheid ten aanzien van de gevolgen van het besluit tot sluiting. Zij verwijzen in dit verband naar de wettelijk geregelde schadeloosstelling bij onteigening.

4.3. Recht op eigendom

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre onteigening aan de orde kan zijn en is geweest in situaties waarin eigenaren zonder hun toedoen slachtoffer zijn geworden van ernstige criminaliteit in en rond hun woning.

6. Financiële lasten

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering verwacht dat de bevoegdheid om panden te sluiten met terughoudendheid zal worden toegepast en dat daarom weinig extra kosten verwacht worden. Kan de regering nader verduidelijken waar de verwachting op is gebaseerd dat terughoudend zal worden omgesprongen met de mogelijkheid om panden te sluiten? Heeft de regering dit bij alle burgemeesters gepeild? Zo nee, hoe weet zij dan zo zeker dat lokale gezagen, bij gebrek aan een restrictief landelijk beleid, ook echt terughoudend zullen omgaan met hun sluitingsbevoegdheden?

6.3. Uitvoeringslasten bij de politie

De leden van de CDA-fractie lezen dat met de wetswijziging uitvoeringslasten ontstaan voor de politie, nu vaak de burgemeester of gezaghebber afhankelijk is van de bevindingen van de politie. Deze leden vragen de regering om 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.

7. Consultatiereacties

7.1. Inleiding

De leden van de SP-fractie vinden het een goede ontwikkeling dat de regering voornemens is om nieuwe wet- en regelgeving voortaan een jaar na start van de uitvoering te toetsen en dat dit ook voor de nu voorliggende wet geldt. Deze leden willen wel graag weten op welke wijze de regering voornemens is dit wetsvoorstel te gaan toetsen en welke vragen zij daarbij beantwoord wil zien. Voornoemde leden horen graag wanneer de regering deze wet als succesvol beschouwt. Wat zijn de objectieve maatstaven waaraan deze wet na een jaar getoetst zullen worden?

7.2. Openbaar bestuur

7.2.1. Nederlands Genootschap van Burgemeesters

De leden van de D66-fractie constateren dat de bevoegdheden van de burgermeester op het terrein van openbare orde de afgelopen jaren geleidelijk zijn verruimd. Daarmee verandert geleidelijk bestuurlijke en staatsrechtelijke positie van de burgemeester. De aan het woord zijnde leden lezen in de consultatie van het Nederlands Genootschap van Burgermeesters (NGB) dat het bestuursrecht niet in de plaats van het strafrecht dient te treden. Deze leden vragen naar de overwegingen van de regering om deze voorgestelde bevoegdheid toe te kennen aan de burgermeester in plaats van andere instanties. Heeft de regering overwogen om de voorgestelde bevoegdheid neer te leggen bij de

rechter-commissaris, zodat op verzoek van de officier van justitie deze een dergelijke woning, het niet voor het publiek toegankelijke lokaal of erf mag sluiten? Zo ja, waarom is dan gekozen om deze bevoegdheid toch bij onder te brengen bij de burgemeester?

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering erkent dat sluitingen uitgelokt zouden kunnen worden, bijvoorbeeld door een handgranaat aan de deur van een tegenstander te hangen. Het NGB geeft aan dat zij het wenselijk zou vinden als voor dergelijke gevallen een landelijk kader ontwikkeld wordt. Klopt het dat de regering hiervan zegt: sorry, maar we scheppen een lokale bevoegdheid, kijk lokaal maar hoe je hier precies mee omgaat? Is dat nou deugdelijk bestuur?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het NGB aangeeft dat burgemeesters worstelen met hoe om te gaan met de inzet van sluitingsbevoegdheid als dwangmiddel. Deze leden vinden de roep van de NGB om te komen met een kader van hoe om te gaan met (mogelijke) uitlokking en daarbij behorende dilemma's begrijpelijk. Kan de regering toezeggen met de NGB en relevante partijen een dergelijk kader te zullen opstellen?

7.2.2. Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Bureau Regioburgemeesters

De leden van de VVD-fractie lezen dat zowel de VNG, als de regioburgemeesters en het NGB dringend hebben gepleit om artikel 174a, vierde lid Gemw niet te laten gelden voor de b- en c-grond. In dit vierde lid worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om binnen een begunstigingstermijn de (dreigende) verstoring van de openbare orde te beëindigen. Dit belangrijke advies van deze stakeholders heeft de regering na ampele overweging naast zich neergelegd. Kan de regering dit besluit nader toelichten? Deze leden wijzen in dit verband op de reactie van de korpschef waar de regering volledig aan voorbij gaat. De korpschef heeft in zijn consultatiereactie laten weten dat de verwachting is dat, gelet op het doel van de maatregel en de ernst van de problematiek, vrijwel altijd sprake zal zijn van een spoedeisend belang. De politie acht het verder onwenselijk dat bewoners, wanneer sprake is van het aantreffen van gevaarlijke partijen vuurwerk, explosieven of wapens, middels een begunstigingstermijn in de gelegenheid worden gesteld om de situatie te herstellen. Kan de regering hierop ingaan? De regering noemt een paar voorbeelden waarin het kennelijk voldoende wordt geacht om niet over te gaan tot sluiting wanneer een bewoner tijdelijk elders gaat wonen, bewoners hun pand gaan verhuren of maatregelen uit het stelsel bewaken en beveiligen of een getuigenbeschermingsprogramma aan de orde zijn. Dit zijn wat voornoemde leden betreft enkele zeer specifieke mogelijke voorbeelden, waarbij burgemeesters prima in staat zijn en zullen zijn om te beoordelen of het sluiten van de woning in die specifieke gevallen een proportionele maatregel is. De aan het woord zijnde leden benadrukken voorts hierbij de constatering van de gemeente Leeuwarden dat een sluiting uiteraard altijd weer kan worden opgeheven indien de openbare ordeverstoring zich niet meer voordoet als gevolg van de getroffen maatregelen. Deze leden merken op dat de keuze van de regering de effectiviteit van het wetsvoorstel dreigt te ondermijnen en constateren voorts een gebrek aan draagvlak voor deze keuze in de uitvoeringspraktijk, waaronder in elk geval bij de politie, de VNG, de regioburgemeesters en het NGB. Ook de gemeenten Amsterdam en Rotterdam waren hier kritisch op en de gemeente Nijmegen noemde dit onderdeel van het wetsvoorstel zelfs onzinnig. Kan de regering de keuze om een begunstigingstermijn mogelijk te maken bij de b- en c-grond heroverwegen?

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

Belangrijk onderdeel van de uitbreiding van de bestuurlijke bevoegdheden is dat zij kunnen worden ingezet bij een verstoring van de «openbare orde». De leden van de SP-fractie hebben gelezen dat de gezagsdriehoeken van Amsterdam en Rotterdam het aantreffen van een vuurwapen in een woning beschouwen als een verstoring van de openbare orde. Klopt het dat het wetsvoorstel dit juist niet zondermeer als een verstoring van de openbare orde kwalificeert? Zo ja, is deze lezing van de gezagsdriehoeken dan niet juist exemplarisch voor waarom het goed zou zijn als er een landelijk kader komt, zodat verschillen van inzicht tussen gemeentes voorkomen kunnen worden? Zo nee, waarom niet?

7.3.1. Raad voor de rechtspraak en Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

De leden van de SP-fractie vragen de regering nader in te gaan op de opmerking van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVR) dat het nu voorliggende instrument effectiviteit mist en het ook niet duidelijk is op welke manier het bestuurlijke instrumentarium nu bijdraagt aan het voorkomen van openbare ordeproblemen. Ook de korpschef wijst op het soms verplaatsen van de dreiging op iemands persoon. Kan de regering deze fundamentele kritiek onderbouwd weerleggen? Welke wetenschappelijke bewijzen heeft de regering voor de stelling dat openbare ordeproblemen op een effectieve manier kunnen worden bestreden met het voorgestelde instrumentarium? Kan de regering aangeven waarom zij denkt dat de voorgestelde sluitings- en onteigeningsbevoegdheden proportioneel en subsidiair zijn? Kan de regering ingaan op de meer fundamentele kritiek dat sluiting dan wel onteigening van een pand naar de letter van de wet wellicht niet als straf in de zin van het strafrecht kan worden bestempeld, maar dit voor de betrokkenen in alle opzichten wel als een straf zal voelen? Passen dergelijke bevoegdheden dan wel in het bestuursrecht?

De leden van de SP-fractie wijzen op de reactie van de regering, na opmerkingen van de Rvdr en de NVR, waarbij zij aangeeft dat de voorgestelde sluitingsbevoegdheid een pandgebonden maatregel betreft en dus niet een persoonsgebonden maatregel. De regering geeft daarbij aan het gaat om het handhaven van de openbare orde: «en dan hoeft de bewoner van het pand geen schuld te treffen.». Ziet de regering niet in dat een dergelijke opstelling misstanden in de hand werkt? Als niet de mens als uitgangspunt wordt genomen, maar gezegd wordt dat een maatregel genomen wordt tegen een pand, waar is de overheid dan mee bezig? Ziet de regering ook in dat het wel degelijk de bewoner of eigenaar van het pand zal zijn die geraakt wordt een sluitings- onteigeningsmaatregel? Zo ja, zou het dan niet wenselijk zijn om, voordat een sluiting of onteigening verordonneerd wordt, in ieder geval vast moet staan dat de bewoner of eigenaar ook daadwerkelijk enige schuld heeft aan de verstoring van de openbare orde?

7.3.3. Politie

De leden van de VVD-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van de reactie van de regering op het advies van de korpschef ten aanzien van het onderdeel vuurwerk. De regering schrijft dat alleen wanneer het aantreffen van vuurwerk in een concrete situatie een wapen is als bedoeld in artikel 2 Wwm, een burgemeester bij (ernstige vrees voor) een openbare ordeverstoring gebruik kan maken van zijn nieuwe bevoegdheid een woning te sluiten. Kan de regering duidelijker omschrijven wanneer

vuurwerk een wapen is als bedoeld in artikel 2 van de Wwm? Klopt het dat hier in elk geval al het illegale vuurwerk onder valt? Kan de regering bevestigen dat bij de vondst van een x aantal kilo illegaal vuurwerk, sprake is van een vuurwerkbom en aldus sprake van een wapen als bedoeld in artikel 2 Wwm, waardoor de burgemeester gebruik kan maken van zijn sluitingsbevoegdheid?

De leden van de VVD-fractie brengen de regering in herinnering dat politie en OM al jaren waarschuwen voor de opslag van partijen illegaal vuurwerk. Er is immers sprake van massa-explosieven. Als er per ongeluk één af gaat, dan ontploft de hele partij vuurwerk. «Het is letterlijk levensgevaarlijk», aldus een officier van justitie van het functioneel parket.³ Ook wordt al jaren gewaarschuwd voor zeer populaire cobra's, die onder andere worden gebruikt om bijvoorbeeld een geldautomaat op te blazen en om aanslagen te plegen. Kan de regering bevestigen dat in al deze gevallen, wanneer illegaal vuurwerk wordt aangetroffen, de burgemeester straks gebruik kan maken van zijn nieuwe bevoegdheid? Zo nee, waarom niet? Deze leden kunnen zich goed voorstellen dat – naast de kwestie rondom het bezit en vondsten van illegaal vuurwerk – veel mensen het afsteken van zwaar illegaal vuurwerk in hun straat ervaren als een verstoring van de openbare orde. Onder welke omstandigheden kan de burgemeester vervolgens gebruikmaken van zijn nieuwe bevoegdheid als er zwaar illegaal vuurwerk wordt afgestoken?

De leden van de VVD-fractie lezen dat een generieke uitbreiding van het wetsvoorstel met vuurwerk een oprekking zou betekenen van de werkzaamheden van de burgemeester. Kan de regering dit standpunt nader toelichten? Waarom zou de omvang van een partij gevonden illegaal vuurwerk opeens een oprekking betekenen van de werkzaamheden van de burgemeester? De burgemeester wordt dan toch niet opeens belast met de opsporing van illegaal vuurwerk?

De leden van de VVD-fractie vernemen graag van de regering of het standpunt dat zij inneemt ten aanzien van het brengen van illegaal vuurwerk onder dit wetsvoorstel is afgestemd met de VNG, de regioburgemeesters en het NGB.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat in de Wapenwet BES wapens niet zijn aangeduid in categorieën en ook niet dezelfde definitie van «wapens» wordt gehanteerd als in artikel 2 Wwm. Hierdoor lijkt een wettelijk verschil te ontstaan op grond waarvan een gezaghebber niet in dezelfde gevallen kan gebruik maken van zijn nieuwe bevoegdheid als een burgemeester. Deze leden vragen naar de motivering van de regering om een dergelijk verschil te laten ontstaan en of de regering het wel wenselijk acht dat gezaghebbers en burgemeesters in dezelfde gevallen gebruik kunnen maken van hun nieuwe bevoegdheid.

De leden van de CDA-fractie lezen dat sluiting op de c-grond wegens het aantreffen van vuurwerk alleen aan de orde kan zijn voor zover dit in een concrete situatie als wapen is bedoeld. Deze leden vragen hoe beoordeeld kan worden of vuurwerk als wapen is bedoeld. Kan een zeer grote hoeveelheid vuurwerk in een woning, die niet gebruikt wordt als wapen, ook vallen onder de c-grond en dus onder de sluitingsbevoegdheid?

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het uitgangspunt dat het aantreffen van wapens in een woning kan leiden tot openbare ordeverstoringen en dat hier adequaat op gereageerd moet worden door burgemeesters. Met het oog op artikel 8 EVRM, waaruit afgeleid kan worden dat

³ <https://magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2021/04/explosievendag-nfi>.

sprake moet zijn van een zo duidelijk mogelijke afbakening van de sluitingsbevoegdheid, vragen deze leden hoe dit aspect zich verhoudt tot de toelichting van de regering dat met name de vondst van een explosief of vuurwapen kan leiden tot openbare ordeverstoringen. Is deze afbakening duidelijk genoeg om te voldoen aan artikel 8 EVRM?

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

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. Deze leden vragen of hiermee beoogd is een uiteenlopend bereik te geven aan deze verschillende elementen. Indien dat niet het geval is, vragen zij of het niet verstandiger is zoveel mogelijk eenduidige terminologie te kiezen en te volstaan met de reeds gangbare aanduiding «in en rond de woning».

Artikel 1, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onder b)

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering het begrip «onmiddellijke nabijheid» toelicht in die zin dat er een duidelijke connectie moet zijn tussen de gedraging en de locatie, en dat de maatregel gerelateerd is aan de locatie. Deze leden vragen de regering om een 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? Voornoemde leden 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?

Artikel 1, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onder c)

De leden van de VVD-fractie lezen dat wapens die een (ernstige vrees voor) zodanige verstoring van de openbare orde met zich brengen, dat sluiting noodzakelijk kan zijn, wapens zijn die plegen te worden gebruikt bij georganiseerde en ondermijnende criminaliteit of waardoor mensen in de buurt zich erg onveilig en angstig voelen. Daarbij denkt de regering dat met name de vondst in een woning van een explosief of een vuurwapen leidt tot (ernstige vrees voor) een openbare ordeverstoring. De regering stelt dat zelfs de enkele aanwezigheid van een zwaar wapen, geen grond voor sluiting oplevert. Wel zal volgens de regering het aantreffen van bijvoorbeeld een automatisch vuurwapen, granaatwerper, raketwerper of molotovcocktail doorgaans wel sneller zodanige maatschappelijke onrust in een buurt oproepen, dat daardoor naar het oordeel van de burgemeester de openbare orde rond een woning wordt verstoord. Kan de regering aangeven 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? Moeten deze zware wapens dan eerst worden ingezet om dood en verderf te zaaien voordat de burgemeester over kan gaan tot sluiting van een woning? Welke rechtsmiddelen hebben omwonenden als zij van mening zijn dat de vondst van automatische vuurwapens, granaatwerpers, raketwerpers of molotovcocktails wel grond zou moeten opleveren voor sluiting van de woning?

Artikel 1, derde lid

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 (huidige grond, onderdeel a nieuw). Deze leden vragen waarom het bezwaarlijk zou zijn om te regelen dat besluiten in alle gevallen, dus voor alle gronden uit het wetsvoorstel, verlengd kunnen worden. De situatie waarin de burgemeester de termijn wil verlengen om de opgetreden verstoring definitief op te kunnen lossen, lijkt immers niet veel te verschillen van die waarin verlenging nodig is om nieuwe verstoring te vermijden. Het is de vraag waarom verlenging wel mogelijk is wanneer «slechts» vrees bestaat voor verstoring van de openbare orde, terwijl verlenging is uitgesloten wanneer de verstoring zich daadwerkelijk heeft gemanifesteerd. Een generieke mogelijkheid tot verlenging zou de duidelijkheid van de regeling in de praktijk ten goede komen. Vanuit redactioneel perspectief vragen deze leden overigens of het niet verkieslijk is om te formuleren «ernstige vrees voor het ontstaan of voor herhaling van de verstoring van de openbare orde».