

De Minister van Justitie en Veiligheid
Prof. mr.
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
14 januari 2020

Contactpersoon

Uw kenmerk

Onderwerp
Uitbreiding sluitingsbevoegdheid burgemeester

Geachte

De Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de NVvR heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de Wijziging van de Gemeentewet en enkele andere wetten in verband met uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en om enkele omissies te herstellen. Dit wetsvoorstel vult de al bestaande bevoegdheid van de burgemeester ex art. 174a van de Gemeentewet (Gw) om woningen te sluiten aan¹ voor twee situaties:

- (sub b) Indien door ernstig geweld, of bedreiging daarmee, in of in de onmiddellijke nabijheid van de woning de openbare orde rond de woning wordt verstoord of ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan;
- (sub c) indien door het aantreffen in de woning van een wapen als bedoeld in artikel 2 van de Wet Wapens en Munitie (WWM) de openbare orde rond de woning wordt verstoord of ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan.

De WeCo maakt bij dit wetsontwerp de volgende kanttekeningen.

I. Doel en strekking van het wetsontwerp; wettelijke regeling van de sluitingsbevoegdheid

De burgemeester beschikt al over de nodige bevoegdheden tot sluiting (en andere ordemaatregelen, zoals de bevoegdheid om noodbevelen uit te vaardigen). In hoofdstuk 3

¹ De huidige bevoegdheid is neergelegd in artikel 174a sub a; indien door gedragingen in de woning de openbare orde rond de woning wordt verstoord.

wordt van deze bevoegdheden een overzicht gegeven. Volgens de toelichting schiet het instrumentarium van de burgemeester niettemin te kort als het gaat om ernstige geweldsincidenten.

De WeCo zet in de eerste plaats vraagtekens bij de effectiviteit van het nu voorgestelde instrument. Draagt de in het wetsontwerp voorgestelde sluitingsbevoegdheid werkelijk bij aan het voorkomen van de bedoelde openbare orde problemen? De in de toelichting genoemde voorbeelden betreffen weliswaar ernstige incidenten, maar tegelijkertijd valt lastig voor te stellen dat deze incidenten kunnen worden voorkomen, of in gevolgen worden beperkt, door de woning te sluiten die zich bevindt in de nabijheid waarvan het incident heeft plaatsgevonden. De WeCo adviseert op dit punt een nadere toelichting te geven.

Dit geldt te meer nu de nieuwe sluitingsbevoegdheid zeer algemeen is geformuleerd. Op geen enkele manier wordt een causaal verband vereist tussen de openbare orde problematiek en de (personen in de) woning. Dit betekent dat de burgemeester bevoegd zou zijn elke woning te sluiten zodra wordt voldaan aan de toepassingsvoorwaarde dat sprake is van (dreiging van) geweld in de nabijheid van een woning of in die woning een wapen wordt aangetroffen. Daarmee is sprake van een zeer ingrijpende bevoegdheid. Immers, onschuldige burgers kunnen als gevolg hiervan uit hun woning worden gezet als er 'toevallig' voor hun deur een geweldsincident plaatsvindt, dan wel in de woning een wapen² wordt gevonden. De wet vereist niet dat er een verband is met een of meer (vaste) bewoners/gebruikers van een woning of ander pand. 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 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. De WeCo is van oordeel dat in de toelichting te makkelijk wordt verondersteld dat ook de getroffen burger (bewoner/gebruiker van het pand) deelneemt aan vormen van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, terwijl het net zou goed kan gaan om slachtoffers of (verwanten van) getuigen in strafzaken tégen dergelijke personen. Het gebruik van (vertrouwelijke) politie-informatie zou hier duidelijkheid kunnen geven om tot een evenwichtige nadere weging te kunnen komen. Als blijkt dat er geen verband kan worden gelegd, zou de overheid, als uitgangspunt, binnen bepaalde grenzen een passende vorm van beveiliging moeten aanbieden of faciliteren aan de eigenaar(s)/gebruiker(s)/bewoner(s) van een dergelijk pand, in plaats van over te gaan tot sluiting van de woning of het (bedrijfs)pand.

Inbreuken op grondrechten, zeker ingrijpende inbreuken op zeer basale grondrechten zoals het huisrecht en het eigendomsrecht, vragen om een adequate inkadering/afgrenzing en zorgvuldige afweging. De wet en de memorie van toelichting (mvt) behoren die kaders te geven. Naar het oordeel van de WeCo bieden de nu geformuleerde bepalingen en de toelichting daarop niet een dergelijke passend kader. De enkele omstandigheid dat in (beperkt) bijzondere situaties, zoals benoemd in de mvt, sprake is geweest van beslissingen van burgemeesters op het scherpst van de snede qua inzet van de sluitingsbevoegdheden, rechtvaardigt niet een wetswijziging die leidt tot een te ruime bepaling die geen afdoende bescherming biedt bij zwaarwegende inbreuken op grondrechten.

² Zie hierna in het advies meer over het wel zeer ruime begrip 'wapen' dat wordt gehanteerd in dit wetsontwerp.

De WeCo adviseert de minister nader te overwegen hoe deze bevoegdheid verder kan worden geclausuleerd. Dit zou niet alleen in de toelichting, maar ook in de wettekst tot uitdrukking moeten komen. Te denken valt aan een clausulering dat de bevoegdheid alleen mag worden ingezet, als er (al dan niet in de vorm van (vertrouwelijke) CIE-informatie) aanwijzingen zijn dat het geweld in relatie staat tot georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Dit maakt de bepalingen hanteerbaar voor de bevoegde burgemeesters, begrijpelijker voor burgers, maar de beslissingen tot inzet van deze nieuwe bevoegdheden worden op die manier ook beter toetsbaar voor de voorzieningen- en bodemrechter. In dit kader wil de WeCo wijzen op het algemeen juridisch concept van de 'redelijke toerekening'. Doorwerking van dit rechtsbeginsel zou ertoe moeten leiden dat in een dergelijke situatie juist niet de getroffen(e)n extra nadelige gevolgen zouden moeten ondervinden van ernstig strafbaar gedrag van derden, ook niet indien dit gedrag de openbare orde ernstig aantast of dreigt aan te tasten.

De bestuursrechter toetst ook nu al kritisch of een sluiting in een concreet geval niet onevenredig is, ook al is de burgemeester daartoe bevoegd en ook al is die sluiting overeenkomstig de beleidsregel(s). De WeCo verwijst in dit kader naar het zeer recente ABRS 4-12-2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083, waar het ging om een vrouw en kinderen die niet wisten dat de ex/vader een hennepkwekerij in het bijbehorende schuurtje exploiteerde. Te verwachten valt dat de bestuursrechter bij de toetsing van deze nieuwe bevoegdheden dezelfde overwegingen maakt. Ook om die reden adviseert de WeCo de minister om in de wettekst en de toelichting zorgvuldig tot uitdrukking te brengen onder welke toepassingsvoorwaarden de bevoegdheid mag worden gehanteerd. Een duidelijker omschrijving van het toepassingsbereik maakt de regeling beter bruikbaar voor de betreffende burgemeesters, in zijn uitwerking beter voorspelbaar en daardoor effectiever.

Overige opmerkingen

De WeCo merkt op dat zowel in de wettekst als de toelichting het begrip 'wapen' niet consequent wordt gebruikt. De verwijzing naar het begrip wapen als omschreven in artikel 2 van de Wet wapens en munitie (zie het voorstel voor het aangepaste art. 174a lid 1 onder c.), maakt dat *alle* wapens³ die vallen onder de werking van de WWM aanleiding kunnen zijn voor inzet van art. 174a GW. Dat het aantreffen van, bijvoorbeeld, (automatische) vuurwapens van cat. II en/of explosieven (inclusief (hand)granaten) aanleiding kan zijn voor de mogelijke inzet van een sluitingsbevoegdheid is begrijpelijk, maar ook bepaalde messen, boksbeugels, een busje traangas of een voor afdreiging geschikt op een vuurwapen gelijkend voorwerp vallen onder het genoemde wetsartikel uit de WWM. De WeCo adviseert ook op dit punt een duidelijker onderbouwing.⁴

⁴ Door bijvoorbeeld een beperking op te nemen tot vuurwapens van de categorieën II en III en/of toebehoren daarvan en/of tot handgranaten c.a./explosieven.

Tot slot merkt de WeCo op dat in de memorie van toelichting uitvoerig aandacht wordt besteed aan de bestuurlijke lasten die de nieuwe sluitingsbevoegdheid met zich mee zal brengen. Deze lasten zouden beperkt blijven, waardoor er geen extra budget nodig is. Met geen woord wordt gerept over de extra belasting die beroepsprocedures over toepassing van deze bevoegdheid voor rechtbank en Afdeling bestuursrechtspraak (voorlopige voorzieningen en bodemzaken) mee zal brengen. De WeCo adviseert de minister de toelichting op dit punt aan te vullen, ook financieel en cijfermatig.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

voorzitter