

Memorie van toelichting

Algemeen deel

1. Aanleiding voor dit wetsvoorstel

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

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

Op dit moment beschikt de burgemeester over bevoegdheden om ter handhaving van de openbare orde op te treden. Hij kan zo nodig een voor het publiek toegankelijke ruimte sluiten. Ook kan hij een woning sluiten als rond de woning een verstoring van de openbare orde plaatsvindt door gedragingen in die woning. Deze bevoegdheden blijven met dit voorstel inhoudelijk ongewijzigd. Inmiddels is echter gebleken dat zij niet toereikend zijn bij ernstig geweld of het aantreffen van een wapen. Zo was volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het gooien van explosieven richting de woning van de president van een outlaw motorcycle gang in Nieuwstadt een ernstige verstoring van de openbare orde. Zij vond het daarom begrijpelijk dat de burgemeester het nodig achtte in te grijpen en de veiligheid en rust in de straat wilde herstellen. Het huidige artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet bood daarvoor volgens de Afdeling echter geen grondslag, omdat dit alleen betrekking heeft op gedragingen in de woning waardoor de openbare orde eromheen wordt verstoord. Het sluitingsbesluit werd herroepen.² In Eindhoven werd op het erf van een woning in een woonwijk geschoten tussen bewoners en mensen in hesjes van een outlaw motorcycle gang.³ De strafrechter die de daders bestrafte, overwoog dat schietincidenten voor veel onrust zorgen in de maatschappij.⁴ Ook hier was woningsluiting op grond van artikel 174a van de Gemeentewet niet mogelijk, aangezien dit vraagt om verschillende soorten ernstige overlast, die zich met grote regelmaat en langdurig voordoen. Die bepaling bood de burgemeester daarom geen grondslag deze woning te sluiten om de openbare orde te herstellen.

Het is verder wenselijk een specifieke wettelijke bevoegdheid te introduceren die het mogelijk maakt om een woning te sluiten in geval de openbare orde in de omgeving wordt verstoord of dreigt te worden verstoord wanneer daar een wapen wordt aangetroffen. Zo werden in een woning midden in de Amsterdamse woonwijk Watergraafsmeer explosieven aangetroffen, naast zwaar vuurwerk waarvan het kruit wordt gebruikt om explosieven mee te maken. Uit angst voor agressie hadden omwonenden de bewoner niet durven aanspreken op onder meer de aanloop van onbekenden, die ook geregeld in de woning zouden verblijven. Zij voelden zich na het aantreffen van de explosieven onveilig, waren geschrokken, ongerust en bang voor herhaling. Volgens de politie is het vervaardigen van deze explosieven zeer gevaarlijk

¹ Kamerstukken II 2017/18, 29911, nr. 207, en Kamerstukken II 2018/19, 29911, nr. 212.

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

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

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

met een concreet risico op een kettingreactie aan explosies. De burgemeester zocht voor een sluiting toevlucht tot een combinatie van wettelijke grondslagen, waaronder een noodbevel.⁵

Een sluiting dient er in zulke gevallen toe het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse te handhaven. Hiermee wordt rust gebracht in de verstoorde situatie en eventueel kunnen verdere maatregelen worden getroffen zonder dat de openbare orde ondertussen verder of opnieuw wordt verstoord. Het gaat hier om situaties waarin de openbare orde op maatschappelijk onaanvaardbare wijze in het geding is. Buurtbewoners en mensen die in een buurt hun werk doen, naar school gaan of op straat zijn, krijgen immers direct te maken met ernstig geweld of bedreiging daarmee, of met een zodanige aanwezigheid van wapentuig, dat het openbare leven erdoor op zijn kop staat of kan komen te staan. De problematiek waar het hier om gaat, legt een grote druk op de omgeving. De ernst van de situaties die zich hebben voorgedaan vormt aanleiding dit wetsvoorstel in te dienen, dat voorziet in het aanvullen van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 174a van de Gemeentewet. Daarnaast voorziet het voorstel in aanpassingen van enkele wetsbepalingen die in verband staan met de sluitingsbevoegdheid en waarvan het wenselijk is dat zij daarmee gelijke tred houden in geval de sluitingsbevoegdheid wordt uitgebreid. Dit betreft de bevoegdheid van verhuurders om buitengerechtelijk te ontbinden en de bevoegdheid om, indien gebruiks- en beheersmaatregelen in opdracht van het gemeentebestuur uiteindelijk niets uithalen, te onteigenen.

2. De hoofdlijnen en de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen

2.1. Algemene opmerkingen

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

Sinds de Wet Victor in 2002 in werking trad, bevatten het Burgerlijk Wetboek en de onteigeningswet bevoegdheden die een vervolg mogelijk maken op een sluiting op grond van artikel 174a van de Gemeentewet. Het gaat om buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst en, indien het op grond van de Woningwet in gebruik of beheer geven van een gesloten gebouw geen duurzame oplossing biedt, om onteigening. Er worden wijzigingen voorgesteld om die bevoegdheden in de pas te laten lopen met de uitbreiding van artikel 174a van de Gemeentewet (artikel II, onder 1, artikel III, onder 1, en artikel IV, aanhef en onderdelen a en c, van het wetsvoorstel). Soortgelijke wijzigingen zijn abusievelijk niet doorgevoerd toen per 1 januari 2019 de bevoegdheid van de burgemeester is verruimd om op grond van artikel 13b van de Opiumwet een last onder bestuursdwang op te leggen, indien ergens voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die zijn bestemd voor onder meer de productie van harddrugs of grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepcultuur.⁶ Voorgesteld wordt om die omissies nu te herstellen

⁵ Rechtbank Amsterdam 24 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3688.

⁶ Wet van 12 december 2018 tot wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid), Stb. 2018, 481.

(artikel II, onder 2, artikel III, onder 2, en artikel IV, aanhef en onderdelen b en d, van het wetsvoorstel).

De achtergrond van dit wetsvoorstel is dat de afgelopen jaren in een noemenswaardig aantal gemeenten de omgeving is opgeschrikt door (wapen)geweld in of in de onmiddellijke nabijheid van een woning of tegen een bewoner ervan. Niet alleen zijn woningen beschoten, ook zijn handgranaten tegen de gevel van een woning gelegd of aan de deurknop opgehangen, kennelijk om mensen te doden, bedreigen of intimideren. In paragraaf 1 kwamen explosieven in Nieuwstadt en een schietpartij in Eindhoven al aan de orde, die waren gerelateerd aan outlaw motorcycle gangs. Er zijn meer zaken te noemen. In Amsterdam zagen buurtbewoners mannen met bivakmutsen. Er bleek een woning te worden overvallen en er werden ter plekke drie Albanese mannen aangehouden. In de woning werden ook twee gewonde en geknevelde Albanese mannen aangetroffen. Ook werden er een vuurwapen, drugs en aan drugshandel gerelateerde goederen gevonden. Vanwege dit laatste kon de burgemeester de woning sluiten, namelijk op grond van artikel 13b van de Opiumwet. In Eindhoven werd een na jarenlange detentie teruggekeerde veroordeelde voor synthetischdrugshandel beschoten met een automatisch wapen, waarbij de kogels insloegen in zijn woning, twee naastgelegen woningen en nabije auto's.⁷ In een andere zaak werd de burgemeester ingelicht over het bestaan van concrete aanwijzingen voor een op handen zijnde liquidatie van iemand die verkeerde in het criminele circuit en op het punt stond te gaan getuigen. In Nijmegen dreigden volgens de politie bij een woning zodanige criminele vergeldingsacties dat speciale teams zouden moeten worden ingezet vanwege schietgevaar, waarbij politiemensen en alle mensen in de omgeving groot gevaar zouden lopen. De bewoners hadden door de politie aangeboden beveiligingsmaatregelen afgewezen.⁸ In Roosendaal zaten na een beschieting de kogelgaten in de brievenbus en het raam en rolluik van de woning van een man die zelf werd verdacht van een schietpartij in dezelfde wijk, tweeënhalve maand eerder.⁹ In Zandvoort werden schoten gelost op een woning en werd later een handgranaat aangetroffen.¹⁰ In Nieuwegein werd een huis met een machinegeweer onder vuur genomen en vond de politie een week later een handgranaat bij de woning en een handgranaat bij een daar geparkeerde auto. De aangrenzende basisschool moest worden ontruimd.¹¹ In Spijkenisse vond een schietpartij op een woning plaats, volgens de politie in het criminele milieu, en de politie vreesde meer schietpartijen met risico's voor onschuldige bewoners, buurtbewoners en passanten. De bewoner had antecedenten in het kader van de Opiumwet en de Wet wapens en munitie. Hij vroeg de politie geen hulp, omdat hij de burgemeester en de politie niet vertrouwt en "niet op circus zit te wachten".¹² In Zwolle overleefde een man een beschieting tussen zijn auto en zijn huis, midden in een woonwijk. Volgens de burgemeester zijn de bewoners in de buurt enorm geschrokken en voelen zij zich niet veilig in hun straat.¹³ In een interview met de beschoten persoon wordt opgetekend dat hij de daders "snotneusjes" vindt, "mij maken ze niet bang met een automatisch wapen", angst en vrees in de buurt voor herhaling zijn "onzin" en "aanstellerij".¹⁴ Uit dergelijke gevallen blijkt de ernst van de casuïstiek, die zich door het hele land voordoet. Ook blijken hieruit de botsingen van individuele belangen van een bewoner en van omwonenden, en van een individueel belang met de handhaving van de openbare orde, waarvoor minnelijke oplossingen geen soelaas bieden.

⁷ Rechtbank 's-Hertogenbosch 25 februari 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BP9061.

⁸ Rechtbank Gelderland 8 februari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:479.

⁹ Rechtbank Zeeland-West-Brabant 23 februari 2018, ECLI:NL:RBZWB:2018:1340.

¹⁰ Raadsinformatiebrief van de burgemeester van Zandvoort, www.zandvoort.raadsinformatie.nl (12 december 2018).

¹¹ "Twee handgranaten in de straat: Nieuwegeinse buurt flink geschrokken", www.ad.nl (15 februari 2018).

¹² Rechtbank Rotterdam 13 maart 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:2053.

¹³ "Burgemeester sluit per direct woning Van Disselstraat", 23 september 2019, www.zwolle.nl.

¹⁴ "Doelwit mislukte liquidatie Zwolle doet zijn verhaal: 'Snotneusjes met wapens maken mij niet bang'", www.destentor.nl (26 september 2019).

Daarnaast treft de politie zeer regelmatig wapens aan in woningen. Een wapen kan onder omstandigheden aanleiding vormen voor een (te vrezen) verstoring van de openbare orde rond die woning, ook al is het na het aantreffen in beslag genomen, dan wel juist omdat het in beslag is genomen. In paragraaf 1 kwam de aanwezigheid van explosieven in een woning in Amsterdam al aan de orde, waarbij omwonenden overlast hadden ervaren van aan en af lopende mensen, maar niet durfden te klagen uit angst voor een agressieve reactie. De omwonenden waren na het politieoptreden bang dat er wederom explosieven in de woning worden opgeslagen en dat zij daarbij gevaar lopen. In Aalsmeer werden in de woning van de vriendin van een wegens een "vergisliquidatie" gedetineerde verdachte, naast een volle patroonhouder met munitie, twee doorgeladen vuurwapens aangetroffen. Eén van die wapens lag in de meterkast naast de voordeur. In de buurt van de woning stond een gepantserde auto.¹⁵ In Den Haag werd een man tussen 2013 en 2017 vier keer in verband gebracht met (vuur)wapens en munitie, met name ook in huis. De derde keer werd hij bloedend op straat voor zijn woning aangetroffen, omdat hij zichzelf in zijn been had geschoten. De politie vond in de woning onder meer elf gasvuurwapens en een zelfgemaakte kogelvanger met hulzen en kruitresten eromheen. De bewoner verklaarde een vuurwapenhobbyist te zijn, die in zijn woning wapens ombouwt. Desondanks werden bij een latere actie opnieuw, onder meer, onderdelen en verpakkingen van (semi)automatische vuurwapens gevonden. In aangetroffen blikken en in de muur zag de politie vermoedelijke kogelgaten. Het aantreffen van een wapen kan in een buurt zodanige maatschappelijke onrust met zich brengen dat daardoor de openbare orde rond een woning wordt verstoord. Ook kan de vermeende aanwezigheid van een wapen, wanneer dit bekend is in het criminele milieu, aanleiding zijn voor criminele ontmoetingen met alle mogelijke gevolgen van dien voor de openbare orde. Die gevolgen kunnen er ook zijn wanneer het criminele milieu ermee bekend is dat een wapen niet meer aanwezig is en de bewoner zijn bescherming dus kwijt is. Ook is er de situatie dat een aangetroffen wapen in beslag wordt genomen, maar een bewoner op vrije voeten is, bijvoorbeeld in afwachting van zijn strafproces, terwijl in de rede ligt dat in de woning opnieuw een wapen aanwezig zal zijn onder zodanige omstandigheden dat verstoring van de openbare orde rond de woning zeer waarschijnlijk is.

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

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

2.2. Het juridisch kader voor sluiting

Bij geweld of dreigend geweld, zoals onder meer een beschieting of het achterlaten van een handgranaat, of bij het aantreffen van een wapen, komen voor de burgemeester momenteel diverse openbareordebevoegdheden in beeld. Of het gebouw een woning is of dat het openstaat voor het publiek is bepalend voor de toepasselijke bevoegdheid. Voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, zoals onder andere horeca- inrichtingen en winkels, geldt het regime van artikel 174 van de Gemeentewet en gelden eventuele gemeentelijke verordeningen. De burgemeester kan hieraan de bevoegdheid ontlenen om aan de toegang voorwaarden te verbinden of om dit gebouw of erf te

¹⁵ Rechtbank Amsterdam 16 mei 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:10629.

sluiten. Dat is anders bij woningen. Indien het gebouw als woning kan worden gekwalificeerd, spelen het huisrecht, het recht op privéleven en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, hierna: EVRM en artikel 10 van de Grondwet) namelijk een centrale rol.¹⁶ Beperking van artikel 10 van de Grondwet vereist een specifieke wettelijke grondslag. Op dit moment trachten burgemeesters woningsluitingen in de context van verstoring van de openbare orde, of de ernstige vrees daartoe, te realiseren met toepassing van de huidige artikelen 174a, 172, derde lid, en 175 van de Gemeentewet. Deze bepalingen kennen een zeer specifiek toepassingsbereik en zijn daarom voor de hiervoor beschreven situaties niet goed toepasbaar. Dan wel betreft het een noodbevoegdheid, die in beeld komt omdat reguliere bevoegdheden ontbreken. Hieronder wordt op de betreffende bevoegdheden ingegaan. Als de burgemeester nu een woning sluit op grond van artikel 172, derde lid, of 175 van de Gemeentewet ontbreekt ten slotte de mogelijkheid van buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst door een verhuurder, het verplicht in gebruik of in beheer geven van het gebouw of onteigening. De desbetreffende wetsbepalingen in het Burgerlijk Wetboek, die met de Wet Victor zijn ingevoerd, verlangen namelijk een sluiting op grond van artikel 174a van de Gemeentewet.

2.2.1. De sluitingsbevoegdheid (huidig artikel 174a van de Gemeentewet)

Artikel 174a van de Gemeentewet geeft de burgemeester de bevoegdheid om een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij de woning of het lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde daaromheen wordt verstoord (eerste lid (oud), in het voorstel: eerste lid, onderdeel a). Het tweede lid kent de burgemeester een sluitingsbevoegdheid toe, indien hij de ernstige vrees heeft voor verstoring van de openbare orde. Voor deze "preventieve" sluiting moet een woning al eerder zijn gesloten en zijn aanwijzingen nodig voor dreigende herhaling van overlast. De sluitingen moeten verder met elkaar verband houden, maar die tweede sluiting mag niet direct op de eerste sluiting volgen. Kortom, het mag niet gaan om een verlenging van de eerste sluiting. Artikel 174a van de Gemeentewet vindt zijn oorsprong in de aanpak door gemeentebesturen om straatoverlast van drugsdealers en drugsverslaafden tegen te gaan.¹⁷ Door de wijziging van artikel 13b van de Opiumwet in 2007 is toepassing van de sluitingsbevoegdheid van artikel 174a van de Gemeentewet ten aanzien van drugsgerelateerde overlast in onbruik geraakt.

Bij gebruik van wapens van buitenaf in de richting van woningen blijkt het huidige artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet niet toereikend voor de sluiting van een woning. Het gooien van explosieven is namelijk niet te kwalificeren als een gedraging die in de woning heeft plaatsgevonden, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ook al betrof dit zonder meer een ernstige verstoring van de openbare orde.¹⁸ In vervolg hierop oordeelde de Rechtbank Amsterdam dat dit niet anders is wanneer een handgranaat landt op de grond in een portiek van een woning en daar ontploft.¹⁹ Als een wapen in een woning wordt aangetroffen of zich daar incidenteel een ernstig, de openbare orde rond de woning verstorend geweldsincident voordoet, is artikel 174a van de Gemeentewet zoals dat nu luidt, evenmin goed toepasbaar. De parlementaire behandeling bij het oorspronkelijke wetsvoorstel inzake de invoeging van artikel 174a van de Gemeentewet heeft het toepassingsbereik bij niet-drugsgerelateerde verstoringen van de openbare orde namelijk beperkt tot overlast die voor de omgeving vergelijkbaar is met drugsoverlast.²⁰ Als maatstaf voor toepassing van het huidige artikel 174a van de

¹⁶ Zie ook ABRvS 28 augustus 1995, AB 1996, 204.

¹⁷ 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 (2017), p. 127 e.v.

¹⁸ ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:923.

¹⁹ Rechtbank Amsterdam 20 juni 2019, zaaknummer AMS 17/7375.

²⁰ Kamerstukken II 1995/96, 24699, nr. 5, p. 7.

Gemeentewet geldt dat de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning door de overlast in ernstige mate wordt bedreigd. Daarbij moet aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens aannemelijk worden gemaakt dat zich in de woning of op het daarbij horend erf ernstige gedragingen voordoen, en dat daardoor verschillende soorten ernstige overlast zich met grote regelmaat en langdurig voordoen.²¹ Uit de strekking van het huidige artikel 174a van de Gemeentewet en de doorgaans strikte toepassing daarvan door de rechter vloeit voort dat dit artikel niet, althans niet met een voor burgemeesters en burgers (wier woonrecht op het spel staat) voldoende mate van zekerheid toepasbaar is bij de hier aan de orde zijnde problematiek. Dit terwijl ook één gebeurtenis in een woning of een of meer gebeurtenissen in de onmiddellijke nabijheid ervan de openbare orde op maatschappelijk onaanvaardbare wijze op het spel kunnen zetten. De huidige situatie is voor ernstig geweld of een wapen onwenselijk en wordt met dit wetsvoorstel geadresseerd.

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

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

Artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet omvat de bevoegdheid van de burgemeester om bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde. Deze zogenoemde lichte bevelsbevoegdheid wordt, zo blijkt uit de jurisprudentie, regelmatig door burgemeesters aangewend na beschietingen en andere incidenten met een wapen. Hetzij door de woning te sluiten, hetzij door het gebied rondom de woning aan te wijzen als een gebied waar de bewoner niet mag komen, waarmee de burgemeester feitelijk een sluiting van de woning bewerkstelligt voor die persoon. Een volledige sluiting betreft dit laatste echter niet, terwijl die wel noodzakelijk kan zijn ter handhaving van de openbare orde rond de woning. Er zijn uitspraken waarin optreden op grond van deze bepaling, onder omstandigheden, is toegestaan.²² In een enkel geval met aanhaling van het gezegde “nood breekt wet”, mits het een kortdurende beperking van grondrechten betreft. De Rechtbank Amsterdam achtte een gebiedsverbod van drie maanden voor een gebied waarin ook betrokkenes woning ligt, in beginsel niet onredelijk.²³ Recente uitspraken laten ook een andere richting zien. In een andere zaak oordeelde diezelfde rechtbank dat sluiting van een woning op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet voor drie maanden, niet kan worden aangemerkt als een maatregel van korte duur.²⁴ De Rechtbank Zeeland-West-Brabant uitte vanwege het vereiste lichte karakter en de relatie tot grondrechten ernstige twijfels over de bevoegdheid van de burgemeester om een beschoten woning te sluiten op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet.²⁵ De Rechtbank Rotterdam oordeelde dat een beschieting zonder meer een verstoring van de openbare orde was, maar dat de burgemeester de bevoegdheid een woning te sluiten en een gebiedsverbod te geven niet kan ontleenen aan artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet.²⁶ De rechtbank oordeelde dat daarmee de persoonlijke levenssfeer, die is beschermd in artikel 10 van de Grondwet, te veel werd beperkt, terwijl daarvoor een specifieke grondslag is vereist. Volgens de rechtbank voldoet artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet niet aan dat

²¹ Zie vaste rechtspraak, waaronder ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1836.

²² O.a. Rechtbank 's-Hertogenbosch 25 maart 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BP9061; Rechtbank Gelderland 15 juli 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3916; Rechtbank Oost-Brabant 14 april 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:2161.

²³ Rechtbank Amsterdam 22 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3726.

²⁴ Rechtbank Amsterdam 20 juni 2019, zaaknummer AMS 17/7375.

²⁵ Rechtbank Zeeland-West-Brabant 30 januari 2018, ECLI:NL:RBZWB:2018:540.

²⁶ Rechtbank Rotterdam 31 juli 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:6229.

criterium. De wetenschap plaatst bij gebruik in dit soort gevallen van de lichte bevelsbevoegdheid ook kanttekeningen.²⁷ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft zich nog niet uitgelaten over de grondwettelijke toelaatbaarheid van woningsluiting op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. Rechtsonzekerheid over de reikwijdte van deze bevoegdheid is onwenselijk. In het licht van de Grondwet is bovendien een specifieke grondslag in de wet gewenst. Dit wetsvoorstel voorziet in het oplossen van dat knelpunt.

2.2.3 Het noodbevel (artikel 175 van de Gemeentewet)

Artikel 175 van de Gemeentewet omvat de bevoegdheid van de burgemeester tot het geven van een bevel bij (ernstige vrees voor) oproer, ernstige wanordelijkheden of een ramp. Het gaat hier om een noodbevel, dat kan worden ingezet bij uitzonderlijke gevallen. Recentelijk is een tendens zichtbaar dat burgemeesters hiertoe overgaan om de sluiting van woningen te bewerkstelligen, waarbij de beschieting van een woning als ernstige wanordelijkheid wordt aangemerkt. Voorzieningenrechtshouders hebben deze bevelen ook in stand gelaten.²⁸ Uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn er echter nog niet. Opmerking verdient dat de burgemeester met een noodbevel weliswaar kan afwijken van de wet, maar niet van de Grondwet. In de wetenschap wordt algemeen aanvaard dat toepassing van noodbevelen slechts toepassing kan vinden op het moment dat de reguliere bevoegdheden geen oplossing meer bieden.²⁹ Het gevolg van dit voorstel is dat de burgemeester bij de hier geregelde gevallen, zoals beschietingen van woningen of een wapenvondst, geen toevlucht (meer) hoeft te zoeken tot artikel 175 van de Gemeentewet, maar een reguliere bevoegdheid rechtstreeks ontleent aan de nieuwe onderdelen van artikel 174a, eerste lid van de Gemeentewet. Dit biedt, gelet op de formulering van de voorgestelde wijzigingen, meer rechtszekerheid voor de belanghebbende.

2.3. Het juridisch kader voor ontbinding en onteigening

Artikel 7:231 van het Burgerlijk Wetboek bevat een bevoegdheid voor een verhuurder om een huurovereenkomst buitengerechtelijk te ontbinden op de grond dat door gedragingen in het gehuurde de openbare orde is verstoord en het gehuurde om die reden is gesloten op grond van artikel 174a van de Gemeentewet. Deze bevoegdheid bestaat ook als door gedragingen in een dergelijk gebouw in strijd is gehandeld met artikel 2 of 3 van de Opiumwet en dat gebouw daarom is gesloten op grond van de Opiumwet. Dit is afwijking van het normale regime, waarbij ontbinding op de grond dat de huurder tekort is geschoten in de nakoming van zijn verplichtingen, alleen door de rechter kan plaatsvinden. De initiatiefnemers wilden hiermee bereiken dat een verhuurder sneller tot ontbinding kan overgaan.³⁰ De regering lichtte, kort weergegeven, toe dat sluiting op grond van artikel 174a van de Gemeentewet naleving van de huurovereenkomst onmogelijk maakt. Dit leidt tot het niet-betalen van huur en er zijn risico's dat de huurder geen of nauwelijks verhaal biedt. Er ontstaat bovendien een impasse doordat geen nieuwe huurder kan worden gezocht. Hetzelfde zal zich voordoen wanneer de burgemeester het gehuurde heeft gesloten op grond van de voorgestelde nieuwe onderdelen van artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet. De ontbinding is niet gegrond op een tekortkoming van de huurder, maar op de enkele grond dat de burgemeester een besluit heeft genomen.³¹ Dit laat onverlet dat de burgerlijke rechter in een door de verhuurder aan te spannen procedure, al dan niet in kort geding, om de (op

²⁷ 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 (2017), p. 32.

²⁸ Rechtbank Gelderland 28 september 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4125; Rechtbank Gelderland 8 februari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:479; Rechtbank Rotterdam 13 maart 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:2053 en ECLI:NL:RBROT:2019:2054.

²⁹ 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 (2017), p. 63 e.v.

³⁰ Kamerstukken II 1998/99, 24549, nr. 11, p. 6.

³¹ Kamerstukken II 1999/2000, 26089, nr. 6, p. 37.

ontbinding volgende) ontruiming – waartoe de huurder niet wil overgaan – te bewerkstelligen, kan beoordelen of de verhuurder zijn buitengerechtelijke ontbindingsbevoegdheid op redelijke en billijke wijze heeft gebruikt.

Er is geen reden daar anders tegenaan te kijken, wanneer de burgemeester het gehuurde heeft gesloten op grond van de voorgestelde nieuwe onderdelen van artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet. Ook dan dient de mogelijkheid van buitengerechtelijke ontbinding te bestaan, waarbij moet worden benadrukt dat dit geen automatisme mag zijn. Een verhuurder dient zich, zo blijkt ook uit de huidige rechtspraak, af te vragen of ontbinding gerechtvaardigd is en daarbij alle omstandigheden en belangen mee te wegen. De burgerlijke rechter die in voorkomend geval wordt betrokken in de zaak omdat ontruiming aan de orde is, maakt vervolgens een eigen afweging en kan beoordelen of de verhuurder zijn buitengerechtelijke ontbindingsbevoegdheid op redelijke en billijke wijze heeft gebruikt.³² Met name in geval van sluiting van een woning van iemand die slachtoffer is of dreigt te worden van een incident, bijvoorbeeld een beschieting of bedreiging, mag een verhuurder niet lichtvaardig omspringen met diens belangen en concluderen dat het incident voor rekening en risico van de huurder komt.

Het is eveneens wenselijk de mogelijkheid van buitengerechtelijke ontbinding te introduceren als de burgemeester een gebouw heeft gesloten omdat in dat gebouw in strijd is gehandeld met artikel 10a of 11a van de Opiumwet en de burgemeester, zoals sinds 1 januari 2019 mogelijk is voor een deel van de gedragingen die in die artikelen staan.³³ Advocaten,³⁴ wetenschappers,³⁵ en Aedes (de vereniging van woningcorporaties) hebben erop gewezen dat artikel 7:231, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek niet is aangepast bij de verruiming van de sluitingsbevoegdheid op grond van de Opiumwet. Dit is destijds over het hoofd gezien, hoewel bij de behandeling van dat wetsvoorstel in de Eerste Kamer wel is uitgegaan van de mogelijkheid van buitengerechtelijke ontbinding als een woning is gesloten onder toepassing van (het verruimde) artikel 13b van de Opiumwet.³⁶

Artikel 77, eerste lid, onder 7°, van de onteigeningswet maakt onteigening mogelijk van een gebouw als bedoeld in artikel 13b, tweede lid, van de Woningwet.³⁷ Dit zijn gebouwen die de burgemeester heeft gesloten op grond van artikel 13b van de Opiumwet of van artikel 174a van de Gemeentewet en waarbij het college van burgemeester en wethouders vervolgens de eigenaar heeft verplicht het gebouw in gebruik te geven aan een derde of in beheer te geven aan het college of bijvoorbeeld een woningcorporatie. Voorwaarde voor een daaropvolgende onteigening is, dat het aanwenden van die gebruiks- of beheersbevoegdheid geen uitzicht heeft geboden op een duurzaam herstel van de openbare orde rond dat gebouw, die is verstoord door gedragingen in dat gebouw, onderscheidenlijk het duurzaam achterwege blijven van een overtreding van artikel 2 of 3 van de Opiumwet. De initiatiefnemers hebben deze onteigeningsmogelijkheid expliciet bedoeld als “ultimum remedium” om een definitieve oplossing te bewerkstelligen als alle voorgaande stappen (sluiten, gebruik/beheer door een ander) onvoldoende blijken uit te halen. Beoogd is daartoe alleen in het uiterste

³² Zie recente rechtspraak en analyse in G.J. Scholten, “Damocles en Victor, een krachtig duo in de strijd tegen de drugsriminaliteit?”, WR 2019/77.

³³ Wet van 12 december 2018 tot wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid), Stb. 2018, 481.

³⁴ M. van den Oord, “Bewuste keuze of omissie bij wijziging 13b Opiumwet?”, weblog op www.vbtm.nl (14 december 2018); G.J. Scholten, “Damocles en Victor, een krachtig duo in de strijd tegen de drugsriminaliteit?”, WR 2019/77.

³⁵ M. Bruijn & J. Brouwer, “Verruiming Wet Damocles”, NJB 2019, p. 945.

³⁶ Handelingen I 2018/19, nr. 9, p. 10-9-9. Zie ook Kamerstukken I 2018/19, 34763, B. p. 2.

³⁷ Als wetsvoorstel 35133 (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet) tot wet wordt verheven, vervalt artikel 77 van de onteigeningswet en bevatten de artikelen 11.8 en 11.9 van de Omgevingswet een soortgelijke bevoegdheid.

geval over te gaan. Van andere middelen en mogelijkheden moet in redelijkheid niet zijn te verwachten dat ze een terugkeer opleveren naar normale verhoudingen.³⁸

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

2.4. De aard van de bevoegdheden

Geweldpleging en illegaal wapenbezit zijn in de eerste plaats ernstige feiten, waar de wetgever vanzelfsprekend hoge straffen op heeft gesteld. Het kan bijvoorbeeld gaan om misdrijven tegen iemands leven of persoonlijke vrijheid, misdrijven die gevaarlijk zijn voor de algemene veiligheid van personen of goederen, poging hiertoe, en overtreding van de Wet wapens en munitie. Een beschieting, het achterlaten van een handgranaat of de illegale aanwezigheid van een vuurwapen is alle reden voor onderzoek door politie en justitie. Het doel hiervan is een dader te achterhalen, te vervolgen en te bestraffen. Het gaat dan om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Dit wetsvoorstel is niet strafrechtelijk van aard (zie ook paragraaf 4.4 in verband met relevante rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM)). Het dient in de eerste plaats ter verbetering van de toepasbaarheid en verruiming van het instrumentarium van de burgemeester binnen de openbareordetaak die hij heeft op grond van artikel 172 van de Gemeentewet.³⁹ Teneinde de openbare orde rond een woning te kunnen handhaven in geval van ernstig geweld, of bedreiging daarmee, in of in de onmiddellijke nabijheid van een woning, dan wel in geval van het aantreffen van een wapen in een woning, wordt de burgemeester de bevoegdheid gegeven een woning te sluiten. Voorgesteld wordt deze bevoegdheid toe te voegen aan het bestaande artikel 174a van de Gemeentewet, dat is opgenomen in hoofdstuk XI van de Gemeentewet. Dat artikel bevat een openbareordebevoegdheid om woningen te sluiten. Omdat ook de voorgestelde uitbreiding op dit terrein ligt, ligt het voor de hand om deze op te nemen in dat artikel.

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

3. Relatie met andere bevoegdheden

3.1. Inleiding

Dit voorstel brengt met zich dat burgemeesters de sluitingsbevoegdheid zoals vervat in artikel 174a van de Gemeentewet ruimer kunnen toepassen. Dit artikel staat in een hoofdstuk van de Gemeentewet met bevoegdheden die de burgemeester toekomen ter handhaving van de openbare orde. Kenmerkend aan deze bevoegdheden is dat zij de burgemeester exclusief toekomen, zodat adequaat en efficiënt kan worden opgetreden. In de voorbereiding van dit voorstel is onder meer onderzocht of de nieuwe sluitingsbevoegdheid in de Wet wapens en munitie zou kunnen en horen te komen staan. Daarnaast is gekeken naar aanverwante of soortgelijke regelingen. Daarbij is telkens in overweging genomen of bestaande bevoegdheden sluiting van de woning bij (dreigend) ernstig geweld of de vondst van wapens al mogelijk maken. Ook is in overweging genomen of andere maatregelen de openbare orde afdoende kunnen garanderen, terwijl zij minder vergaande gevolgen voor de belanghebbenden teweegbrengen. In paragraaf 2.2 kwam al aan de orde dat toepassing van artikel 174 van de Gemeentewet niet aan de

³⁸ Kamerstukken II 1998/99, 24549, nr. 10, p. 2-3, en nr. 11, p. 6.

³⁹ Kamerstukken II 2018/19, 29911, nr. 244, p. 4-5.

orde is, omdat dat voor het publiek toegankelijke gebouwen betreft. Ook werden daar de huidige sluitingsbevoegdheid van artikel 174a van de Gemeentewet, de lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet) en het noodbevel (artikel 175 van de Gemeentewet) besproken. Hierna zullen nog enkele wettelijke regelingen aan bod komen. Vanuit de Gemeentewet zijn dat artikel 151c en 151d. Daarna zal, mede in analogie met artikel 13b van de Opiumwet, de Wet wapens en munitie worden besproken. Ten slotte komt artikel 17 van de Woningwet aan bod.

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

3.2. Artikel 151c van de Gemeentewet

De gemeenteraad kan door middel van artikel 151c van de Gemeentewet de burgemeester de bevoegdheid verlenen cameratoezicht in te zetten in het belang van de handhaving van de openbare orde. Het spreekt voor zich dat deze bevoegdheid niet overeenkomt met sluiting. Nog daargelaten dat, gegeven de tussenkomst van de raad, niet elke burgemeester zonder meer over die bevoegdheid beschikt. In zoverre heeft cameratoezicht een andere uitwerking dan de sluiting beoogt te hebben. De bevoegdheid tot het instellen van cameratoezicht kan en moet echter wel in het licht van de subsidiariteit worden gezien. Zo heeft de burgemeester van de gemeente Echt-Susteren naar aanleiding van de vondst van een granaat, besloten tot plaatsing van camera's.⁴⁰ Wat hierbij onder meer een rol speelde, waren de incidenten (met explosieven) die sinds 2014 in die gemeente hebben plaatsgevonden in verband met outlaw motorcycle gangs. In een soortgelijk Amsterdams geval oordeelde de rechtbank dat de burgemeester aannemelijk moet maken dat de verstoring van de openbare orde niet afdoende kan worden bestreden met minder ingrijpende maatregelen, waaronder camerabewaking.⁴¹ Het plaatsen van camera's is een minder vergaande maatregel dan de sluiting van de woning en kan in voorkomend geval een af te wegen alternatief zijn.

3.3. Artikel 151d van de Gemeentewet

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

Ook hier is van belang dat een burgemeester niet zonder meer en niet zonder beperking over deze bevoegdheid beschikt. Daarnaast geldt het artikel alleen voor woningen en bijbehorende erven, en niet voor de niet voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij horende erven. De bevoegdheid van de raad en de burgemeester is bovendien gericht op het voorkomen of bestrijden van hinder voor de omgeving van een woning of erf, waarbij de bewoner of gebruiker de normadressaat is van een gedragsaanwijzing. Deze moet ook aan de gedragsaanwijzing kunnen voldoen. Een verstoring van de openbare orde is geen

⁴⁰ Aanwijzingsbesluit verlengen cameratoezicht Cypresstraat te Echt februari 2019, Gemeentebld 2019, nr. 47908.

⁴¹ Rechtbank Amsterdam 20 juni 2019, zaaknummer AMS 17/7375.

vereiste voor toepassing van deze bevoegdheid. Uit de aard en toepassingsvoorwaarden van de bevoegdheid vloeit voort dat deze niet of in slechts zeer beperkte gevallen toepasbaar kan zijn voor de eerder geschetste situaties van (bedreiging met) ernstig geweld of het aantreffen van een wapen. Een gedragsaanwijzing op grond van artikel 151d van de Gemeentewet biedt in deze situaties bovendien onvoldoende soelaas.

3.4. De Wet wapens en munitie

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

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

Bij invoering van een bevoegdheid analoog aan die in de Opiumwet zou de burgemeester in staat worden gesteld om de sluiting van de woning te gelasten zonder daarbij een openbareordeverstoring te hoeven aantonen. De voorgestelde wetswijziging heeft echter niet tot doel de Wet wapens en munitie door de burgemeester te doen handhaven of wapens te reguleren, maar beoogt te voorzien in een proportionele verruiming van het bestuurlijk instrumentarium voor de burgemeester om de openbare orde rond een woning te handhaven. Een incident met bijvoorbeeld een handgranaat geeft in veel gevallen grote onrust in de woonomgeving en schendt dan de openbare orde in ernstige mate. Het past niet in de systematiek van het bestuursrecht om deze sluitingsbevoegdheid onder te brengen in de bijzondere wet die wapens en munitie beheerst. Dat de burgemeester geen handhaver wordt van de Wet wapens en munitie, brengt ook met zich dat hij niet treedt in de vraag of een verbodsbepaling wordt overtreden. Bepalend is of met de aanwezigheid van één of meer wapens sprake is van een verstoring van de openbare orde, of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Praktisch is overigens slecht denkbaar dat de openbare orde rond een woning wordt verstoord of dreigt te worden verstoord vanwege het enkele feit dat een legaal wapen wordt aangetroffen, bijvoorbeeld omdat voor de aanwezigheid ervan een vergunning is afgegeven.

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

3.5. Artikel 17 van de Woningwet

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

4. Verhouding tot hoger recht

4.1. Inleiding

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

4.2. Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Artikel 10 van de Grondwet omvat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dit artikel staat beperking toe bij of krachtens de wet, en dit wetsvoorstel voorziet in een dergelijke wettelijke grondslag. Artikel 8 van het EVRM beschermt ook de persoonlijke levenssfeer. Beperking is onder bepaalde voorwaarden mogelijk. De inperking moet voorzienbaar zijn bij wet en de maatregel moet voldoen aan de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemde doelcriteria. Tot slot moet de inperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Ingevolge de geldende rechtspraak van het EHRM wordt het laatste vereiste ingevuld door de zwaarwegende belangen die in het geding zijn (“pressing social need”) en door vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

Dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke grondslag in het nationale recht voor beperking van de persoonlijke levenssfeer en strekt tot het voorkomen van wanordelijkheden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (zie paragraaf 1, 2.1 en 2.4). Dit zijn gerechtvaardigde belangen als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van het EVRM. Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de huidige bevoegdheden niet toereikend zijn om de geschetste problematiek het hoofd te bieden en dat daaraan wel dringend maatschappelijke behoefte is. De praktijkgevallen die aanleiding vormen voor dit wetsvoorstel, zijn zonder uitzondering ingrijpende en vergaande gebeurtenissen. Het ging om het gooien of achterlaten van en zelf knutselen met explosieven, geweldpleging – al dan niet met (automatische) (vuur)wapens – tussen leden van motorbendes of in verband met mensen die de politie linkt aan zware criminaliteit, doorgeladen wapens en notoire wapenverzamelaars. De casuïstiek speelde

zich midden in wijken af, veelal in de openbare ruimte, waar ook andere mensen wonen en hun eigen leven leiden of kinderen naar school gaan. De Explosieven Opruimingsdienst Defensie kwam ter plaatse, kogels vlogen door buurten of in andermans woning, straten werden afgezet en een school ontruimd, en omwonenden werden geconfronteerd met gemaskerde of gewonde mensen op straat. Los van de strafrechtelijke implicaties, leveren zulke gebeurtenissen een radicale verstoring op van het gewone leven op die plek. Als sprake is van een zodanige (overlast)situatie dat het woon- en leefklimaat van omwonenden ernstig wordt aangetast, kan op grond van artikel 8 van het EVRM voor de overheid een (positieve) verplichting bestaan om maatregelen te nemen en aldus het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer voldoende te waarborgen. Net zo goed als dat de overheid op grond van artikel 2 van het EVRM ook een inspanningsverplichting heeft om levensbedreigende situaties voor haar inwoners te voorkomen. Onder omstandigheden en alle belangen afwegend is het bij (dreigende) verstoringen van het maatschappelijk leven door (dreigend) ernstig geweld of het aantreffen van een wapen passend en geboden om de mogelijkheid te scheppen de angel uit de situatie te trekken. Namelijk door een woning, niet voor het publiek toegankelijk lokaal of bijbehorend erf zichtbaar te sluiten, ook als een zwaarwegend belang van bijvoorbeeld een bewoner het onderspit delft. Als een locatie buiten gebruik wordt gesteld, zal zij geen doelwit meer zijn en geen plek meer zijn waar gebeurtenissen kunnen plaatsvinden die de gewone gang van zaken rond die plek in het gedrang brengen. De openbare orde wordt zo gehandhaafd, waar deze op maatschappelijk onaanvaardbare wijze werd geschonden of dreigt te worden geschonden.

Daarbij geldt dat de uitoefening van de sluitingsbevoegdheid met diverse waarborgen is omkleed. Van bijzonder belang is dat een woning kan worden gesloten van iemand die slachtoffer is of dreigt te worden van een incident, bijvoorbeeld een beschieting of bedreiging. Die persoon is niet degene die de openbare orde verstoort. Het doel van de sluitingsbevoegdheid in de voorgestelde situaties is het beëindigen of voorkomen van verstoring van de openbare orde rond een woning en dat betekent dat het besluit moet zijn gericht op en moet kunnen leiden tot de verwezenlijking van dit doel. Onder omstandigheden kan dit doel worden bereikt met een besluit aan een ander dan de persoon die de verstoring veroorzaakt, bijvoorbeeld aan diegene die de aanleiding is van de (dreigende) verstoring van de openbare orde. In dat geval zal de burgemeester daar wel rekening mee moeten houden bij de afweging van het algemeen belang en het belang van degene aan wie het besluit wordt gegeven. Het belang van die persoon bij het respecteren van zijn huisrecht weegt in zo'n geval namelijk zwaarder dan wanneer de dreiging of verstoring wel van hem zou uitgaan.⁴² Overigens zal een burgemeester in voorkomend geval, met name waar het voorgestelde artikel 174a, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet betreft, ook moeten onderzoeken of met andere wettelijke burgemeestersbevoegdheden of los daarvan de openbare orde op een voor de bewoner minder belastende manier kan worden gehandhaafd. Met name valt te overwegen of voldoende soelaas wordt geboden door tijdelijk vrijwillig verblijf van een of meer bewoners elders, al dan niet in combinatie met het tijdelijk door een ander laten betrekken van de woning. Ook valt te denken aan maatregelen van de burgemeester of de hoofdofficier van justitie in het kader van het Stelsel bewaken en beveiligen, mits opportuun en door betrokkene aangenomen, dan wel extra politie-aandacht, bijvoorbeeld in de vorm van surveillance.⁴³

Wordt toch besloten tot sluiting, dan moet de duur van de sluiting in het besluit worden vastgelegd. Deze zal niet langer mogen zijn dan nodig is om de openbare orde rond de woning te handhaven (artikel 174a, derde lid, van de Gemeentewet). Net als bij de bestaande bevoegdheid krijgen belanghebbenden zo mogelijk gelegenheid binnen een te stellen termijn maatregelen te treffen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd. Dan wel, in geval van ernstige vrees voor het ontstaan van verstoring

⁴² Zie o.a. Rechtbank Oost-Brabant 14 april 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:2161.

⁴³ Zie verder ook paragraaf 5.

van de openbare orde, die vrees wordt weggenomen. Hiertoe wordt voorgesteld artikel 174a, vierde lid, van de Gemeentewet te wijzigen. Een en ander betekent, net als nu, dat afgezien van spoedsituaties waarbij voorafgaande bekendmaking niet mogelijk is, de burgemeester een pand niet daadwerkelijk meteen mag laten dichtspijkeren en dat belanghebbenden in dat geval zelf maatregelen kunnen treffen om de tenuitvoerlegging van het besluit te voorkomen.⁴⁴ Uiteraard gelden daarnaast de waarborgen die op grond van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bestaan. Met name ook waar het, mede in het licht van artikel 13 van het EVRM, gaat om effectieve rechtsbescherming⁴⁵ in de vorm van bezwaar en – bij de rechter – beroep, hoger beroep en een voorlopige voorziening. Rechtsbescherming is ook van belang in verband met de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheid voor verhuurders om buitengerechtelijk te kunnen ontbinden. Hierop zal nader worden ingegaan in paragraaf 5.

4.3. *Recht op eigendom*

Het recht op ongestoord genot van eigendom is neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Eigendom mag niet worden ontnomen, behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Dit staat echter niet in de weg aan wetgeving die noodzakelijk is om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Vaste rechtspraak van het EHRM is dat een beperking een “fair balance” moet opleveren tussen het algemeen belang en de bescherming van iemands fundamentele rechten. Daarom moet de beperking evenredig zijn ten opzichte van het nagestreefde doel. Het EHRM laat hierbij een grote mate van beleidsruimte.⁴⁶

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

De beperking vindt plaats op een proportionele wijze. Enerzijds is hierbij van belang dat de openbare orde rond een woning in ernstige mate in het geding is in de situaties waarop de voorgestelde onderdelen b en c van artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet zien. Het gaat om (dreigende) verstoring in verband met (bedreiging met) ernstige geweldpleging of het aantreffen van een wapen. De casuïstiek geeft van die ernst ook blijk. Anderzijds zijn ook hier de in paragraaf 4.2 gereleveerde waarborgen van belang.

Artikel 14 van de Grondwet bevat bepalingen over onteigening. Dit kan alleen geschieden in het algemeen belang en, in beginsel, tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften. Bij of krachtens de wet kan ook worden bepaald dat recht bestaat op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade, indien in het algemeen belang de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt. De voorgestelde onteigeningsbevoegdheid sluit aan bij de huidige regeling uit artikel 77, eerste lid, onder 7°, van de onteigeningswet en, als de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (wetsvoorstel 35133) van kracht wordt, bij hetgeen dan wordt geregeld in hoofdstuk 11 van de Omgevingswet. Voor de algemene belangen die bij dit voorstel in het geding zijn, wordt verwezen naar de desbetreffende bepalingen en hetgeen hierboven uiteen is gezet over de openbare orde. Waar het herstel van de omissie betreft, is bij de totstandkoming van de Wet van 12 december 2018 tot wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid) gewezen op het voorkomen en beheersen van de uit het drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en de nadelige effecten van de productie en distributie van, handel in en het gebruik van

⁴⁴ Kamerstukken II 1995/96, 24699, nr. 3, p. 9 en 11.

⁴⁵ EHRM 13 mei 2008, Application No. 19009/04 (McCann e.a./Verenigd Koninkrijk).

⁴⁶ EHRM 29 april 1999, Application Nos. 25088/94, 28331/95 en 28443/95 (Chassagnou e.a./Frankrijk).

drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden.⁴⁷ Hier wordt ten slotte herhaald dat onteigening een laatste redmiddel is, als een duurzame oplossing niet anderszins valt te bereiken.

4.4. "Criminal charge"

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

Het EHRM heeft in het arrest Engel e.a. tegen Nederland drie criteria geformuleerd om te bepalen of een sanctie bestraffend is. Het eerste criterium betreft de classificatie van de maatregel naar nationaal recht. Het tweede criterium ziet op de aard van de overtreding, mede bezien in relatie tot het doel van de maatregel. Soms beoordeelt het EHRM dit criterium aan de hand van de aard van de norm die wordt overtreden. Het gaat er daarbij om of een algemene strafrechtelijke norm aan de orde is. In dit verband is ook het EHRM-arrest inzake Öztürk tegen Duitsland van belang. Het derde criterium betreft de zwaarte van de maatregel. De laatste twee criteria zijn niet cumulatief: het voldoen aan één van deze criteria kan in bepaalde gevallen reeds leiden tot de conclusie dat een sanctie bestraffend is. Daarnaast is mogelijk dat het tweede en derde criterium in samenhang bezien een dergelijke conclusie kunnen rechtvaardigen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State past deze criteria ook toe, bijvoorbeeld om te beoordelen of een last onder bestuursdwang op grond van artikel 13b van de Opiumwet daaronder valt. Dat een burgemeester zich voor een sluiting baseert op informatie uit een strafzaak is niet van belang voor de beoordeling of sprake is van een "criminal charge".⁴⁸

Met het nemen van een sluitingsbesluit op grond van artikel 174a, eerste lid, onderdelen b en c, van de Gemeentewet wordt een algemene bestuursrechtelijke norm uit de Gemeentewet en de Awb toegepast. Hiermee wordt niet opgetreden tegen schending van verboden, neergelegd in bijvoorbeeld het Wetboek van Strafrecht of de Wet wapens en munitie. Ook niet waar die verboden in een concreet geval wel zijn overtreden. Het optreden van de burgemeester is niet strafrechtelijk. Artikel 174a, eerste lid, onderdelen b en c, van de Gemeentewet richt zich – net zo min als de oorspronkelijke bevoegdheid waarvan nu wordt voorgesteld deze in onderdeel a onder te brengen – niet op de overtreder, maar ziet op het beëindigen of voorkomen van verstoring van de openbare orde. De duur van de sluiting moet, net als bij de oorspronkelijke bevoegdheid om op grond van artikel 174a van de Gemeentewet te sluiten, beperkt zijn tot een periode waarin de openstelling van de woning, het lokaal of het erf daadwerkelijk een bedreiging vormt voor de openbare orde daaromheen.⁴⁹ Er vindt ook geen vaststelling van schuld van de bewoners plaats en van die schuld wordt ook niet uitgegaan. Het gaat er hier om het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse te handhaven en dat niet te laten verstoren door (bedreiging met) ernstig geweld (onderdeel b) of wegens het aantreffen van een wapen (onderdeel c). Het gaat om een bestuurlijke maatregel en niet om een bestraffende sanctie.

Bij de beoordeling van de zwaarte van de maatregel is van belang of de maatregel zodanig zwaar is dat deze daardoor als punitief moet worden beschouwd. De zwaarte van de maatregel wordt beoordeeld aan de hand van objectieve maatstaven. Hoewel sluiting van een woning een grote impact kan hebben, is in dit beoordelingskader in het algemeen niet van belang hoe de betrokkene de maatregel subjectief ervaart. Sluiting op grond van artikel 174a van de Gemeentewet is een bestuursrechtelijke maatregel en wordt in het algemeen niet als een bestraffende sanctie aangemerkt. Het EHRM merkt

⁴⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34763, nr. 3, p. 1.

⁴⁸ ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1930.

⁴⁹ Kamerstukken II 1995/96, 24699, nr. 3, p. 7.

slechts zelden een bestuursrechtelijke maatregel aan als een bestraffende sanctie louter op grond van de zwaarte van de maatregel. Zoals hiervoor is aangegeven, hebben allerlei gemeenten – zowel in dorpen als steden – te maken met grote gewelds- en wapenproblematiek, ook in woonwijken. Dit legt een grote druk op de omgeving en rechtvaardigt de in het eerste lid voorgestelde wijzigingen. Daarbij zijn de sluitingsbesluiten op grond van het bestaande derde lid van een bepaalde duur, die zoals gezegd samenhangt met de daadwerkelijke openbareordesituatie. Bij verlengingsbesluiten zal de burgemeester opnieuw duidelijk moeten maken waarom nog sprake is van (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde. Overigens moet hij een besluit tot sluiting of tot verlenging van de duur van sluiting ook intrekken als er geen verstoring meer is van de openbare orde rond de woning of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Een besluit tot sluiting is daarom niet op basis van de zwaarte van de maatregel als een bestraffende sanctie aan te merken. Gelet op het voorgaande brengen het tweede en derde criterium evenmin in onderlinge samenhang mee dat het besluit te sluiten in het algemeen een bestraffende sanctie is.

Opmerking verdient ten slotte dat een sluitingsbesluit kan worden voorgelegd aan de bestuursrechter. Sluitingsbeleid of een concreet sluitingsbesluit van een burgemeester dat het voornoemde reparatoire karakter miskent, zal daar stuklopen.⁵⁰

5. Verhouding tot ander nationaal recht

Net als bij toepassing van het huidige artikel 174a van de Gemeentewet geldt dat de burgemeester bij gebruikmaking van de voorgestelde verruimde sluitingsbevoegdheid is gebonden aan de regels van de Awb.

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

Tegen het besluit op grond van artikel 174a van de Gemeentewet staan rechtsmiddelen open. Dit is ook het geval voor een besluit op grond van de voorgestelde nieuwe onderdelen. Een belanghebbende kan tegen het besluit een bezwaarschrift indienen bij de burgemeester. Vervolgens staat tegen de beslissing daarop beroep open bij de rechtbank, gevolgd door hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het maken van bezwaar of instellen van beroep of hoger beroep schorst de werking van het bestreden besluit niet. Daarom is van belang dat in elk van die fases, in

⁵⁰ ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187.

geval van een spoedeisend belang, de voorzieningenrechter kan worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Het bestreden besluit kan zo worden geschorst.

Crux van de buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst is dat de rechter daaraan niet te pas komt. Dat is nu ook niet het geval en de voorgestelde uitbreiding van de buitengerechtelijke ontbindingsbevoegdheid sluit hierop aan. Dat berooft de huurder echter niet van rechtsbescherming. Na ontbinding pleegt immers ontruiming te volgen. Om dit te bereiken in geval de huurder daartoe niet wil overgaan, moet een verhuurder een kort geding of een bodemprocedure beginnen tegen de huurder. Zoals in paragraaf 2.3 is benadrukt moet buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst na een sluiting door de burgemeester geen automatisme zijn. De civiele rechtspraak geeft daarvan ook blijk.⁵¹ Dat is niet anders in geval van sluiting op grond van de nieuwe onderdelen van artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet.

De voorgestelde onteigeningsbevoegdheid sluit aan bij de huidige regeling uit artikel 77, eerste lid, onder 7°, van de onteigeningswet en, als de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (wetsvoorstel 35133) van kracht wordt, bij hetgeen dan wordt geregeld in hoofdstuk 11 van de Omgevingswet. Dit betreft regels over de totstandkoming van een onteigeningsbesluit en over de rechtsbescherming daartegen.

6. Financiële lasten

6.1. Kostenverdeling

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

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

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

6.2. Uitvoeringslasten bij gemeenten

⁵¹ Zie recente rechtspraak en analyse in G.J. Scholten, "Damocles en Victor, een krachtig duo in de strijd tegen de drugscriminaliteit?", WR 2019/77.

Op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet bevat deze paragraaf een beschrijving van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor decentrale overheden. Vooropstaat dat moeilijk inzichtelijk is welke kosten er voor de gemeenten (feitelijk) door dit wetsvoorstel ontstaan. Zoals reeds is aangehaald, betreft dit voorstel immers een bevoegdheid en geen verplichting. Het is dus afhankelijk van de vraag óf, en zo ja hoe een burgemeester gebruik zal maken van deze bevoegdheid. De kosten voor de uitvoering van de in dit voorstel geregelde bevoegdheid kunnen bovendien sterk per gemeente verschillen. De omvang van de gemeente, het aantal incidenten, de expertise die de gemeente in huis heeft en de keuzes die worden gemaakt bij bijvoorbeeld de wijze van bekendmaking of het al dan niet aanwenden en behandelen van een of meer rechtsmiddelen, spelen daarbij een doorslaggevende rol. In dit onderdeel is inzichtelijk gemaakt welke werkzaamheden bij gemeenten behoren te worden verricht om de bevoegdheid effectief uit te voeren. Met name moet dan gedacht worden aan de kosten die gemoeid zijn met het voorbereiden en uitvoeren van het besluit van de burgemeester. Allereerst zal de burgemeester het sluitingsbesluit moeten laten opstellen en daarin de sluiting voldoende moeten onderbouwen. Dit betekent doorgaans dat een gemeentebestuur de bestuurlijke rapportage van de politie doorneemt en het conceptbesluit opstelt. Afhankelijk van de complexiteit en de omstandigheden van het geval zullen hiermee grofweg gemiddeld 180 minuten gemoeid zijn. Het besluit moet vervolgens op de juiste manier worden bekendgemaakt. Dit kan gebeuren door toezending of uitreiking (artikel 3:41 van de Awb) en is in dat laatste geval afhankelijk van de locatie van de woning ten opzichte van het gemeentehuis. Er wordt gerekend met een gemiddelde reistijd van 30 minuten. Als belanghebbenden niet zelf maatregelen nemen om tenuitvoerlegging van het besluit te voorkomen, kan de burgemeester de kosten verhalen die met tenuitvoerlegging zijn gemoeid. Ten slotte speelt toezicht op naleving van het besluit, indien een gemeenteraad een verbodsbepaling heeft opgenomen in de gemeentelijke verordening. Feitelijk betekent dit dat een gemeentebestuur dan bij de gesloten woning kan kijken of de woning daadwerkelijk gesloten is. Hiervoor is een beperkte tijd nodig, daarbij kan worden gedacht aan drie minuten. Ook moeten gemeenten er op bedacht zijn dat de belanghebbende bezwaar, een voorlopige voorziening, beroep en hoger beroep kan instellen.

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

De totale geschatte tijdbesteding komt daarmee op 2.223 minuten. Benadrukt moet echter worden dat niet elke sluiting tot aan de hoogste bestuursrechter uitgeprocedeerd zal worden. Evenmin zal bij elke sluiting beroep of een voorlopige voorziening volgen. Dat is nu ook niet het geval en er is naar verwachting des te minder reden voor bij een duidelijke, specifieke rechtsgrondslag om tot sluiting over te gaan. Om die reden wordt bij de berekening van de gemiddelde lasten van de gemeente uitgegaan van 1.203 minuten: de tijd die gemoeid is met het besluit, het toezicht op de naleving ervan, een mogelijke bezwaarprocedure en één ander mogelijk rechtsmiddel. Afgezet tegen een intern bruto salaris van 54 euro per uur, zou dit betekenen dat elke sluiting grofweg 1080 euro aan kosten mee kan brengen. Deze kostprijs dient vervolgens te worden

afgezet tegen het aantal sluitingen. In paragraaf 6.1 is al aangehaald dat het aantal extra sluitingen naar aanleiding van dit voorstel moeilijk is vast te stellen. Vooropstaat dat de bevoegdheid naar verwachting, mede vanwege de ingrijpende aard ervan, terughoudend zal worden toegepast. Bij benadering worden twintig à dertig extra woningsluitingen verwacht. Dit zijn de sluitingen die nu noch op grond van artikel 174a van de Gemeentewet noch op een andere wettelijke grondslag kunnen plaatsvinden. Dit zal dan naar verwachting een totale kostenpost van maximaal tussen de 21.600 en 32.400 euro opleveren. Deze extra kosten zijn gezien de hoogte van de voornoemde bedragen te verwaarlozen. Daarnaast scheidt dit voorstel, zoals al eerder aangehaald, geen wettelijke verplichting voor decentrale overheden, maar enkel een bevoegdheid.

6.3. Uitvoeringslasten bij de politie

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

6.4. Regeldrukeffecten voor burgers, bedrijven en professionals

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

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

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

geding aanspannen om daaropvolgende ontruiming te realiseren, indien de huurder daaraan niet zelf meewerkt. Doet hij dit, dan brengt die keuze kosten met zich.

7. Consultatiereacties

PM

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1, eerste lid (artikel 174a, eerste lid, onderdeel a)

Voorgesteld wordt twee situaties toe te voegen aan het huidige artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet. De bestaande bevoegdheid blijft inhoudelijk onaangeroerd en wordt, voor de leesbaarheid, ondergebracht in een als zodanig geletterd onderdeel a.

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

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

Wil een woning, niet voor het publiek toegankelijk lokaal of bijbehorend erf met toepassing van dit onderdeel kunnen worden gesloten, dan is het centrale criterium dat rond die plek de openbare orde wordt verstoord, dan wel ernstige vrees bestaat voor het daar ontstaan van verstoring van de openbare orde. Het begrip “(verstoring van de) openbare orde” betekent in onderdeel b hetzelfde als in andere bepalingen in hoofdstuk XI van de Gemeentewet. De handhaving van de openbare orde door de burgemeester bestaat uit het feitelijk herstellen en bewaren van de openbare orde. Die openbare orde wordt beheerst door een complex van rechtsregels, dat ziet op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven. Met het begrip “openbare orde” wordt hier dus gedoeld op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse.⁵² Overlast die alleen binnen in een woning wordt ondervonden, valt daar niet onder.⁵³ Het gebruik van het begrip “openbare orde” impliceert dat louter het feit dat zich in het pand eventueel wanordelijkheden voordoen, geen grond voor sluiting kan opleveren.⁵⁴ Een verstoring van de openbare orde is ook niet hetzelfde als het plegen van een misdrijf. Een (ernstig gevreesde) verstoring van de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf betekent dat (er ernstig vrees bestaat dat) daar daadwerkelijk effect waarneembaar is op het openbare leven.⁵⁵

Het begrip “ernstige vrees” (namelijk voor het ontstaan van verstoring van de openbare orde) heeft eveneens dezelfde betekenis als bij andere bevoegdheden van de burgemeester die zijn geregeld in hoofdstuk XI van de Gemeentewet. De bevoegdheid heeft in zoverre een preventief karakter. Het is voor de uitoefening van de bevoegdheid geregeld in onderdeel b niet noodzakelijk dat de openbare orde al is geschonden, bijvoorbeeld doordat een woning is beschoten. De sluitingsbevoegdheid is ook in beeld op het moment dat de burgemeester hiervoor ernstig vreest. De burgemeester heeft beoordelingsruimte en de bestuursrechter toetst in zoverre uitsluitend of de burgemeester in redelijkheid kon inschatten of de vrees bestaat, met een terughoudende toets. Net als bij zijn lichte bevelsbevoegdheid, gebiedsverboden of noodbevoegdheden zal de burgemeester het besluit deugdelijk moeten onderbouwen met feiten die aanleiding geven voor die vrees en aangeven waarom het concrete besluit nodig is voor de handhaving van de openbare orde rond de locatie. Ernstige vrees kan bijvoorbeeld blijken uit informatie die de politie aan de burgemeester verstrekt in het kader van het

⁵² ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117.

⁵³ Vgl. ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1569.

⁵⁴ Kamerstukken II 1995/96, 24699, nr. 3, p. 6.

⁵⁵ 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 (2017), p. 29-30.

Stelsel bewaken en beveiligen of van zijn openbareordetaak over feiten en omstandigheden die een dreiging zeer waarschijnlijk maken. Zo kan een openbareordeverstoring te vreezen zijn bij de op handen zijnde liquidatie bij de woning van betrokkene. Ook valt te denken aan een eerdere actie die vanuit het criminele milieu tegen iemand of tegen zijn omgeving heeft plaatsgevonden. Dan wel een actie die dit klaarblijkelijk beoogde, maar bij vergissing plaatsvond tegen een ander of op een andere plek.

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

De (dreigende) verstoring van de openbare orde in de zin van onderdeel b moet een specifieke oorzaak hebben, namelijk ernstig geweld of bedreiging daarmee. Geweld is een breed begrip dat ook voorkomt in het Wetboek van Strafrecht, waar het overigens niet is gedefinieerd. De meest algemeen aanvaarde betekenis, waarbij hier wordt aangesloten, is dat fysieke kracht wordt gebruikt die zo hevig is, dat zij geschikt schijnt het rechtsgoed in gevaar te brengen dat de betreffende bepaling beschermt. Het is niet noodzakelijk dat het geweld gevolgen heeft gehad, zoals verwonding van personen of beschadiging van goederen.⁵⁶ In de strafrechtspraak worden onder "geweld" onder meer begrepen het bekladden en bespuiten van of gooien van eieren of andere voorwerpen naar een pand. Dit volstaat echter niet voor een vergaande maatregel als een sluiting. De proportionaliteit vereist, ook in het licht van de aanleiding voor dit wetsvoorstel, een zekere mate van ernst van het geweld: wapengeweld of daarmee op een lijn te stellen geweld, zoals bijvoorbeeld door brandstichting,⁵⁷ of met een explosief of zwaar vuurwerk. In het kader van dit wetsvoorstel dient het ernstige geweld bovendien te worden gerelateerd aan de (ernstig te vreezen) verstoring van de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf, dus aan het zojuist geschetste daadwerkelijk waarneembare effect op het gemeenschapsleven aldaar. Een evident voorbeeld betreft het beschieten van een woning of het gooien van een al dan niet exploderend explosief. Het neerleggen van een handgranaat is een voorbeeld van dreigen met ernstig geweld.

De maatregel is gerelateerd aan de locatie. Dit komt tot uiting in onderdeel b. In de eerste plaats doordat het moet gaan om handhaving van de openbare orde "rond" de woning, het lokaal of het erf. Dit is ook bij de huidige sluitingsbevoegdheid van artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet het geval. In de tweede plaats geldt dat het ernstig geweld dat wordt gepleegd of waarmee wordt bedreigd, zich moet voordoen in of in de onmiddellijke nabijheid van de woning of het lokaal of op het erf of in de onmiddellijke nabijheid daarvan. Het kan bijvoorbeeld gaan om een beschieting van een woning, lokaal of erf van buitenaf (dus om geweld daartegen) of een beschieting die daar plaatsvindt (in een woning of lokaal, op een erf of vanuit of vanaf die locatie), ook als dat (anders dan bij de klassieke bevoegdheid in onderdeel a het geval is) de enige soort problematiek is of er geen problematiek is die met grote regelmaat of langdurig plaatsvindt. De "onmiddellijke nabijheid" is ontleend aan artikel 151d van de Gemeentewet. Daarover is in de wetsgeschiedenis overwogen dat het bijvoorbeeld gaat om een gedraging op het trottoir of op straat ter hoogte van of vlakbij de woning.⁵⁸ Ook kan het bijvoorbeeld gaan om een gedraging in de tuin of voor de deur van de burens. Een gedraging vijf straten verderop, zo wordt in de wetsgeschiedenis van artikel 151d van de Gemeentewet verduidelijkt, valt daar niet onder. Vereist is dat er een duidelijke connectie is tussen de gedraging en de woning of het erf.⁵⁹ Dit betekent dat een

⁵⁶ Vgl. A.J. Machielse, in: Noyon/Langemeijer/Rommelink, aantekening 6 op artikel 81 en aantekening 2 op artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht.

⁵⁷ Zie ook HR 5 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:306.

⁵⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34007, nr. 10, p. 2.

⁵⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34007, nr. 7, p. 13.

schietpartij op het trottoir voor een woning geen aanleiding kan zijn voor sluiting van die woning, indien die woning daarmee niets te maken heeft en die connectie dus ontbreekt. Het enkele feit dat een willekeurige woning of willekeurig lokaal of erf in de buurt ligt, is dus onvoldoende. Overigens staat deze beperking er niet aan in de weg dat de burgemeester die verstoring van de openbare orde rond een woning, lokaal of erf ernstig vreest, daartoe als feit of omstandigheid ook kan betrekken dat op een andere plek al een actie heeft plaatsgevonden.

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

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

Wil een woning, niet voor het publiek toegankelijk lokaal of bijbehorend erf met toepassing van dit onderdeel kunnen worden gesloten, dan is het centrale criterium dat rond die plek de openbare orde wordt verstoord, dan wel ernstige vrees bestaat voor het daar ontstaan van verstoring van de openbare orde. Deze begrippen zijn hiervoor al toegelicht bij de artikelsgewijze toelichting van onderdeel b en deze toelichting is van overeenkomstige toepassing voor onderdeel c.

Die (dreigende) verstoring van de openbare orde moet een specifieke oorzaak hebben, namelijk dat in de woning of het lokaal of op het erf een wapen als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie is aangetroffen. In dit voorstel is ervoor gekozen het begrip "wapen" niet nader te duiden, maar aan te sluiten bij de opsomming van de soorten wapens in de Wet wapens en munitie. Die opsomming heeft haar diensten bewezen en de verwijzing voorkomt dat de betekenis van begrippen uiteenloopt. Niet elk aangetroffen wapen in de woning, in het lokaal of op het erf levert (ernstige vrees voor) een openbareordeverstoring rond die locatie op. Met name niet omdat een wapen dat wordt aangetroffen, in beslag zal plegen te worden genomen. Het gaat er hier niet om dat de burgemeester langs bestuursrechtelijke weg de Wet wapens en munitie handhaaft (zie ook paragraaf 3.4). De enkele aanwezigheid volstaat niet om die verstoring of vrees aan te nemen. De nieuwe sluitingsbevoegdheid is strikt gerelateerd aan de taak van de burgemeester om de openbare orde te handhaven. Is er geen (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde rond de locatie waar het wapen is aangetroffen, dan kan de burgemeester dus niet sluiten. Ook hier geldt dat de burgemeester beoordelingsruimte heeft, maar dat hij zijn besluit dat het aantreffen van een wapen de sluiting van de woning, het lokaal of het erf wettigt, deugdelijk moet motiveren. Hierbij kan en dient hij evenals bij de andere sluitingsgronden alle omstandigheden van het geval af te wegen. Feiten die daarbij een rol kunnen spelen, zijn onder andere de plek waar het wapen aanwezig was, of het wapen is (door)geladen, of er ook munitie aanwezig was en of er meer wapens aanwezig waren. Ook is van belang wat voor een wapen wordt aangetroffen. Hoewel zelfs de enkele aanwezigheid van een zwaar wapen, geen grond voor sluiting oplevert, zal het aantreffen van bijvoorbeeld een automatisch vuurwapen, granaatwerper, raketwerper of molotovcocktail doorgaans sneller zodanige maatschappelijke onrust in een buurt oproepen, dat daardoor naar het oordeel van de burgemeester de openbare orde rond een woning wordt verstoord, dan wanneer een boksbeugel of een vlindermes wordt gevonden. Ook factoren die verbonden zijn aan het pand en de omgeving, andere aanwezige goederen of daar wonende, verblijvende of aanwezige personen zullen relevant zijn. Met name zal uit de te betrekken feiten en omstandigheden immers steeds moeten blijken dat, hoewel een wapen niet meer aanwezig is, toch (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde rond die plaats bestaat en dat sluiting van de woning, het lokaal of het erf de passende maatregel is om die openbare orde te handhaven. De feiten en omstandigheden moeten in een concreet geval de motivering kunnen dragen, dat sprake is van of ernstig valt te vrezen voor een openbareordeverstoring, bijvoorbeeld als criminelen zich op een bepaalde wijze tot de woning, het lokaal of het erf zullen wenden. Dan wel als een bewoner zich zodanig (her)bewapent, dat daadwerkelijk effect voor het openbare leven rond de woning in de rede ligt.

Artikel I, tweede lid (artikel 174a, tweede lid, van de Gemeentewet)

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

Artikel I, derde lid (artikel 174a, derde lid, van de Gemeentewet)

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

Artikel I, vierde lid (artikel 174a, vierde lid, van de Gemeentewet)

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

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

In artikel 7:231, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek staat de bevoegdheid van een verhuurder tot buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst. De bewoordingen sluiten aan bij de huidige sluitingsbevoegdheid van artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet, waarvan wordt voorgesteld die onder te brengen in onderdeel a. Te weten ontbinding na sluiting wegens een verstoring van de openbare orde rond het

gehuurde door gedragingen in het gehuurde. Het voorgestelde onderdeel b gaat echter niet alleen om gedragingen in het gehuurde, maar ook om hetgeen in de onmiddellijke nabijheid ervan gebeurt. De voorgestelde onderdelen b en c zien verder niet alleen op gevallen waarin de openbare orde rond het gehuurde wordt verstoord, maar ook op gevallen waarin voor het ontstaan daarvan ernstige vrees bestaat. De wijzigingen die in artikel II, onder 1, worden voorgesteld, passen de bewoordingen van artikel 7:231, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek hierop voor die gevallen aan. De wijzigingen die in artikel II, onder 2, worden voorgesteld, herstellen de omissie die is begaan bij de totstandbrenging van de Wet van 12 december 2018 tot wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid). Voor zover in het gebouw zodanig in strijd is gehandeld met artikel 10a of 11a van de Opiumwet dat op grond van artikel 13b van de Opiumwet is gesloten, kan buitengerechtelijk worden ontbonden.

Artikelen III en IV

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

Artikel V

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

CONSULTATIEVERSIE