Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2022–2023

36 217 Wijziging van de Gemeentewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en enkele andere wetten in verband met uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester en de gezaghebber ter handhaving van de openbare orde en om enkele omissies te herstellen

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 september 2023

1. Inleiding

Met belangstelling nam ik kennis van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ga ik hieronder in op de gestelde vragen. Bij de beantwoording houd ik op een punt na de volgorde aan van het verslag. Alleen in paragraaf 2 beantwoord ik, in het verlengde van een vraag van de leden van de BBB-fractie, enkele vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie uit paragraaf 4 van het verslag. Dit vanwege samenhang die ik bij die vragen ervaar.

2. De hoofdlijnen en de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen

De leden van de fractie van de **BBB** vragen te preciseren wat wel en niet onder de bijzondere gevallen valt waarin een woning kan worden gesloten, indien criminelen weten dat het plaatsen van een bom ervoor zorgt dat mensen uit hun huis worden gezet en dit hun extra motivatie geeft om wraak te nemen op slachtoffers. Criminelen zullen niet alleen proberen mensen af te schrikken met beschietingen, maar ook direct proberen hen uit hun huis te verdrijven, aldus deze leden.

In verband met de verhouding tot hoger recht (paragraaf 4 van het verslag) vragen de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA**[1] zich af of de c-grond de weg opent voor chantage.[2] Ook dan kan volgens hen wel degelijk sprake zijn van een gevaar voor de openbare orde. Op welke wijze betrekt de burgemeester de aard en mate van betrokkenheid van de bewoner van het pand bij de belangenafweging, zo vragen zij.

De sluitingsbevoegdheid vereist geen causaal verband tussen de openbareordeverstoring en de personen in de woning, zo vervolgen laatstgenoemde leden. De wet vereist immers niet dat er een verband is

[1] Bij wier vragen de leden van de **PvdD**- en de **ChristenUnie**-fracties zich aansluiten.
[2] Zie bijv. https://nos.nl/artikel/2479399-horecaondernemers-in-utrecht-gechanteerd.

kst-36217-C
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

met een of meer bewoners/gebruikers van een woning/pand. Het kan dus zijn dat onschuldige bewoners, die zelf niets te maken hebben met wat voor vorm van criminaliteit dan ook, door toedoen van derden die bijvoorbeeld het pand beschieten of een handgranaat aanbrengen aan de woning of het pand, worden geconfronteerd met sluiting van het pand. Op deze manier kan sluiting ook als intimidatie van slachtoffers of getuigen in strafzaken worden ingezet. Deze leden wijzen erop dat ik op vragen rondom causaliteit in de Tweede Kamer heb geantwoord dat de burgemeester wikt en weegt en een belangenafweging maakt. Zij vragen op welke wijze kan worden voorkomen dat onschuldige burgers (zoals bijvoorbeeld getuigen of slachtoffers) worden geconfronteerd met een sluiting. Welke informatie wordt bij deze weging door de burgemeester betrokken? En op grond van welke informatie mag deze bevoegdheid worden ingezet? En welke andere interventies worden ingezet, zoals bijvoorbeeld (camera)beveiliging van het pand, alvorens tot dit ingrijpende middel wordt overgegaan?

Met de voorgestelde bevoegdheid kan de burgemeester[3] in twee specifieke situaties een woning in beginsel sluiten, zo antwoord ik op de vraag van de leden van de BBB-fractie. Ten eerste, indien (bedreiging met) ernstig geweld in of onmiddellijk nabij een woning de openbare orde eromheen ernstig verstoort (of hiervoor ernstige vrees bestaat). Dit is de zogenoemde b-grond.[4]Ten tweede, indien die verstoring (of die vrees) ontstaat doordat in een woning een wapen is aangetroffen als bedoeld in de wapenwetgeving. Dit is de c-grond. In het licht van inleidende opmerkingen van deze leden merk ik op dat deze bestuursrechtelijke bevoegdheid náást strafrechtelijk optreden staat en niet in plaats daarvan komt. Aangezien het gaat om ernstige strafbare feiten, die bijvoorbeeld verband houden met explosieven of beschietingen, kan ik ook geen voorbeeld bedenken waarbij niet (tevens) sprake zal zijn van een strafrechtelijk onderzoek. Informatie die de burgemeester ten grondslag legt aan zijn besluit, komt in de praktijk uit bestuurlijke rapportages, politierapporten of sfeerrapportages en uit meldingen, zo beantwoord ik een vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie.

Het motief van de genoemde gedragingen zal niet altijd duidelijk zijn, maar ik ben het eens met de leden van de onderscheiden fracties dat dit wraak of chantage kan zijn. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken terecht op dat ook bij chantage sprake kan zijn van een gevaar voor de openbare orde. Of, zoals het wetsvoorstel luidt, van ernstige verstoring van de openbare orde of ernstige vrees daarvoor. Het voorstel opent die weg op zichzelf genomen niet, want de kwestie speelt nu ook al. De burgemeester kan thans immers een woning of niet voor het publiek openstaand lokaal onder omstandigheden sluiten per noodbevel ingeval van ernstige wanordelijkheden of ernstige vrees daarvoor. Iets soortgelijks geldt momenteel voor horeca, waar deze leden een voorbeeld over aandragen, of winkels.[5]Er zijn burgemeesters, bijvoorbeeld die van Amsterdam, die ervaring hebben met zulke situaties en de dilemma's en afwegingen die daarbij spelen.

---

[3] Voor de leesbaarheid schrijf ik hierna veelal alleen: «burgemeester». Hieronder wordt dan mede de gezaghebber begrepen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

[4] Genoemd naar onderdeel b van het eerste lid van de voorgestelde artikelen 174a van de Gemeentewet (Gemw) en 177 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES).

[5] Deze kunnen – als zijnde voor het publiek openstaande gebouwen – ook worden gesloten op grond van de artikelen 174, tweede lid, Gemw en 176, tweede lid, WolBES of van een gemeentelijke of eilandsverordening, indien de raad daarin heeft voorzien.

De nadelige gevolgen van een sluitingsbesluit voor bewoners, die er onmiskenbaar zijn, mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met sluiting beoogde handhaving van de openbare orde. De burgemeester moet die afweging maken en motiveren: is sluiting geschikt, noodzakelijk en evenwichtig? Als een bewoner naar de rechter gaat, zal deze toetsen of dit ook naar behoren is gebeurd. In een concreet geval moet dus van sluiting worden afgezien als zij niet proportioneel is of als een voor de bewoner minder belastende maatregel voldoende soelaas biedt (subsidiariteit). Het belang van een bewoner die zelf de openbare orde niet verstoort, weegt in dit verband zwaarder dan het belang van iemand van wie die dreiging of verstoring wel uitgaat of het belang van degene die zelf de openbare orde verstoort. Wordt een bepaald motief, bijvoorbeeld wraak of chantage, aannemelijk, dan kan dit bij die afwegingen worden betrokken. Als een bewoner getuige of (anderszins) slachtoffer is of als aannemelijk is dat de bewoner van onbesproken gedrag is, zal dit daarbij ook moeten worden betrokken. Dit kan, zo luidt mijn antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA, blijken uit dezelfde soort informatiebronnen als die tot sluiting aanleiding zouden geven en waaruit de burgemeester informatie ter hand wordt gesteld, zoals politiegegevens. Ook kan zoiets blijken uit het driehoeksoverleg van openbaar ministerie, burgemeester en politie, uit informatie die de burgemeester zelf heeft óf natuurlijk via de bewoner zelf, die bovendien in beginsel moet worden gehoord alvorens een besluit wordt genomen. Juist in zulke gevallen kan het zo zijn dat vanwege de proportionaliteit niet kan worden gesloten, terwijl dit wel in het belang van de openbare orde zou zijn. Ook valt zeker in die gevallen veeleer te bezien of voor de bewoner minder belastende maatregelen de openbare orde goed of – alles afwegend – ten minste in voldoende mate waarborgen. Te denken valt aan maatregelen in het kader van een getuigenbeschermingsprogramma, extra politie-aandacht, bijvoorbeeld in de vorm van surveillance, gemeentelijke of eilandelijke maatregelen en het door de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA genoemde cameratoezicht.

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** vragen om (wetenschappelijke) onderbouwing voor de effectiviteit van woningsluitingen. Zij wensen hierbij specifiek de omstandigheid te betrekken dat de sluiting van het pand volgens hen veelal zal plaatsvinden nadat de wapens (en, zo schrijven zij, wellicht in de toekomst het vuurwerk) zijn gevonden en nadat er een aanslag op de woning is gepleegd. Is de openbare orde hierna nog steeds gebaat bij sluiting? En zo ja, hoe is dit argument onderbouwd? Waarom kan na het aantreffen van wapens of explosieven niet worden volstaan met de inzet van het strafrecht? Op welke wijze wordt getoetst of de inzet van de met deze wet mogelijk gemaakte bevoegdheden noodzakelijk zijn naast inzet van het strafrecht, dan wel dat sprake is van détournement de pouvoir?

Door (kenbare) sluiting van een woning is voor iedereen, ook de kwaadwillende, duidelijk dat daar niemand is. Dit kan ernstige verstoring van de openbare orde ter plekke voorkomen, omdat de kwaadwillende zijn plan er niet herhaalt of uitvoert. Wat betreft het uitvoeren van een plan wijs ik erop dat sluiting aan de orde kan komen nadat bijvoorbeeld een aanslag heeft plaatsgevonden, maar ook als daarvoor ernstige vrees bestaat. Ik wijs hier op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak), die het standpunt van de burgemeester van Nijmegen aanvaardde dat het enkele feit dat de woning in gebruik was, criminelen aantrok die daar een aanslag wilden plegen.[6] In andere uitspraken oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat sluitingsbesluiten van de burgemeesters van Heiloo en Ouder-Amstel

[6] ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839, r.o. 3.8.

evenredig waren, onder meer omdat sluiting een geschikte maatregel is om de openbare orde te beschermen waar deze werd verstoord op een bepaalde locatie.[7] Daarnaast wijs ik erop dat onveiligheids- en angstgevoelens in een buurt zo ernstig, omvangrijk of duurzaam kunnen zijn, dat sprake is van zodanige maatschappelijke onrust dat dit een ernstige verstoring oplevert van de openbare orde. Ook dan kan de burgemeester proberen de gewone gang van zaken daar te herstellen door een woning tijdelijk te sluiten en duidelijk te maken dat ter plekke niets meer gebeurt of niemand meer is die aanleiding is voor herhaling. Óf in een concreet geval sprake is van een (ernstig gevreesde) ernstige verstoring van de openbare orde en of sluiting geschikt is, moet de burgemeester in het concrete geval beoordelen. Dit zal niet altijd zo zijn en dan moet de burgemeester van de maatregel afzien. Te denken valt aan een situatie waarin onvoldoende blijkt van vrees voor een te plegen of herhaalde aanslag of aan een maatschappelijk leven dat in een wijk na enige schrik snel zijn normale loop herneemt. Niet elk in een woning aangetroffen wapen zal (ernstige vrees voor) een ernstige openbareordeverstoring rondom die locatie opleveren, met name niet omdat het wapen in de regel in beslag zal worden genomen. Anderzijds kan ook in weerwil van beslag sprake zijn van (ernstig gevreesde) ernstige verstoring van de openbare orde, bijvoorbeeld door de genoemde maatschappelijk onrust of door gevreesde herbewapening of een aanval door derden op een naar zij weten ontwapende bewoner. Louter strafrechtelijk onderzoek doen, hetgeen tijd vergt en zich richt op het opsporen van een verdachte, leent zich niet voor het handhaven van de openbare orde. Dit moet immers onmiddellijk kunnen plaatsvinden en heeft naar zijn aard betrekking op de omgeving en niet op de persoon van een dader of bewoner. Zou een burgemeester de voorgestelde bevoegdheid inzetten met een straffend doel, dan is inderdaad sprake van détournement de pouvoir. Zo'n besluit zou onrechtmatig zijn. Het is in eerste instantie aan de burgemeester zelf om daartegen te waken. Bovendien is hij verantwoording schuldig aan de gemeenteraad, en de gezaghebber aan de eilandsraad, en kan de rechter een besluit toetsen aan het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, dat zulk handelen verbiedt.[8]

De leden van de **CDA**-fractie[9] vragen of de uitvoeringstoets, die na een jaar zal worden uitgevoerd, kan worden toegezonden aan de Eerste Kamer zodat de uitvoerbaarheid van onderhavig wetsvoorstel kan worden besproken.

Hiertoe ben ik graag bereid, met dien verstande dat het hier gaat om de invoeringstoets. Het gaat dan om een bestudering van de werking van de wet in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering.

De leden van de fractie van de **SGP**[10] vragen om een reactie op de zorgen van gemeenten en burgemeesters dat de mogelijkheid van een herstel-termijn te veel vertragend kan werken bij het aanpakken van ernstige verstoringen of een dreiging daarvan. Zij wijzen erop dat ik in het Tweede Kamerdebat heb aangegeven dat de termijn van herstel ook enkele uren zou kunnen bedragen. Deze leden vragen of het, gezien een dergelijke korte termijn, in sommige gevallen toelaatbaar kan zijn helemaal af te zien van een herstel-termijn of dat in alle gevallen in ieder geval pro forma een paar uur respijt geboden moet worden.

---

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

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

[9] Bij wier vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie zich aansluiten.

[10] Bij wier vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie zich aansluiten.

Ik hecht aan de inbreng van gemeenten en burgemeesters, die een wet immers moeten kunnen uitvoeren. De aandacht die zij vroegen voor het uitgangspunt van de begunstigingstermijn wil ik betrekken bij de invoeringstoets en de evaluatie. Ik wil dan bezien of zo'n termijn behulpzaam is bij het doel dat ermee wordt beoogd en dat is: een evenredige wet maken. De bevoegdheid zoals de regering die voorstelt, is er namelijk niet alleen voor het algemeen belang van de handhaving van de openbare orde, maar ook voor de regulering van de gevolgen die een sluiting van overheidswege heeft voor bijvoorbeeld bewoners. Hieraan – en daarmee aan een evenredige wet – draagt bij dat belanghebbenden bij de bekendmaking van een sluitingsbesluit in principe gelegenheid krijgen binnen een te stellen termijn zelf maatregelen te treffen. Onder omstandigheden kan deze termijn inderdaad kort zijn, eventueel uren. Of dat zo is, hangt bijvoorbeeld samen met de (mate van) spoed die in de casus aan de orde is, of er – indien mogelijk – in het voortraject contact is geweest met de bewoner en hem mogelijkheden zijn geboden en wat er – indien mogelijk – van de bewoner wordt verwacht in die termijn. Een termijn moet niet enkel worden gesteld voor de vorm, want dat doet geen recht aan wat ermee wordt beoogd. Wel kan het in de spoedeisendste gevallen inderdaad zo zijn dat van het stellen van een termijn wordt afgezien, namelijk als zelfs voorafgaande bekendmaking van het besluit niet mogelijk is (de laatste zin van het vierde lid van de artikelen 174a van de Gemeentewet (Gemw) en 177 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES)). Dit is de reeds geldende wettelijke regeling.

Daarnaast constateren de leden van de **SGP**-fractie dat ik heb onderstreept dat godsdienstige gebouwen niet gesloten kunnen worden op grond van het wetsvoorstel. Zij wijzen erop dat ik daarbij ook de verwarring heb benoemd die hierover kan ontstaan, alsmede het belang van consistentie in woordkeuze. Met het oog op het belang van verduidelijking leggen deze leden een drietal clusters van vragen voor.

In de eerste plaats vragen deze leden te onderzoeken of en hoe de regering kan werken aan een zo eenduidig mogelijke regeling van besloten plaatsen en voor het publiek toegankelijke gebouwen in de verschillende wetten. In de loop der tijd kunnen de bedoelingen van definitiebepalingen zijn gewijzigd of buiten beeld zijn geraakt en zijn uiteenlopende termen gebruikt, aldus deze leden. Zij wijzen erop dat ook Brouwer in zijn noot bij het arrest van de Hoge Raad van 13 mei 2014 de verwarring door uiteenlopende aanduidingen benoemt.[11] Een integrale herziening kan dan na verloop wenselijk blijken, zeker als fundamentele vrijheden in het geding zijn, aldus deze leden.

In de Tweede Kamer heb ik gezegd dat je zo consistent mogelijk moet zijn in definities en woordkeuze en die zo veel mogelijk gelijk moet trekken. Ik heb niet gezegd dat er verwarring over kan ontstaan of godsdienstige gebouwen kunnen worden gesloten op grond van de voorgestelde bevoegdheid. Ik heb, in lijn met de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer, gezegd dat met de voorgestelde bevoegdheid godsdienstige gebouwen niet kunnen worden gesloten, omdat zij doorgaans voor het publiek openstaan en daar gaat dit wetsvoorstel niet over. Wat verwarrend is, zo zei ik, is dat zulke gebouwen onder de covid-19-wetgeving een andere status hadden. Ik heb toen toegelicht waarom dat zo was (en waarom gelijk begrippengebruik dus niet mogelijk was), te weten dat de vrijheid van godsdienst sterk had kunnen worden beperkt als de wetgever die gebouwen destijds had beschouwd als voor het publiek openstaande plaatsen, terwijl de bedoeling was dat ze onder

[11] HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101, AB 2014/374, m.nt. J.G. Brouwer.

een lichter regime zouden vallen.[12] Inderdaad lopen er wel meer begrippen uiteen. Ook die hebben hun wortels in de totstandkomingsgeschiedenis van regelingen. Mij blijkt niet dat de bestuurlijke of rechtspraktijk met de terminologie niet uit de voeten kan of dat fundamentele vrijheden hierdoor in het geding komen. Ook professor Brouwer schrijft dat niet. Voor het door deze leden bedoelde onderzoek zie ik geen aanleiding.

In de tweede plaats vragen de leden van de **SGP**-fractie te bevestigen dat problemen met openbare manifestaties in godsdienstige gebouwen die voor het publiek openstaan niet op grond van artikel 174 Gemeentewet kunnen worden bestreden, maar dat hiervoor de Wet openbare manifestaties is aangewezen.

Ik stel voorop dat dit wetsvoorstel geen betrekking heeft op de regeling van openbare manifestaties (samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergaderingen en betogingen) in godsdienstige gebouwen. Het voorstel gaat over ernstige openbareordeverstoringen door bijvoorbeeld beschietingen en handgranaten of door een wapenvondst in een woning, een níét voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf. Godsdienstige (en levensbeschouwelijke) gebouwen staan doorgaans wel open voor het publiek als bedoeld in de artikelen 174 Gemw en 176 WolBES. Als sprake is van het belijden van godsdienst (of levensovertuiging) in een dergelijk gebouw is beperking evenwel slechts mogelijk ingevolge een specifieke regeling bij wet in formele zin, die de bevoegdheden ter zake voldoende nauwkeurig begrenst, en deze bepalingen zijn dat niet.[13] Voor openbare manifestaties is er de Wet openbare manifestaties (Wom). In het uiterste geval is er de regeling van de noodbevoegdheden (artikelen 175–176 Gemw en 178–179 WolBES).[14]

In de derde plaats vragen de leden van de **SGP**-fractie welk handhavingskader inzake de openbare orde geldt ten aanzien van godsdienstige gebouwen die niet voor het publiek open staan, nu deze gebouwen volgens hen niet onder het bereik van het wetsvoorstel vallen. Is dat kader voldoende toegesneden op de problematiek die in het wetsvoorstel aan de orde is en in hoeverre is dat volgens de regering noodzakelijk? Hoe verhouden de criteria van de Wet openbare manifestaties zich tot de criteria van het wetsvoorstel en in hoeverre doet dit ten aanzien van besloten plaatsen voldoende recht aan de bijzondere aard van artikel 6 van de Grondwet (Gw)?

Een niet voor het publiek toegankelijk lokaal valt in beginsel onder het bereik van het wetsvoorstel, ook als dit in een gebouw is dat bestemd is om (het recht op) godsdienst of levensovertuiging te belijden. Ook hier geldt echter dat beperking van de uitoefening van dit grondrecht slechts mogelijk is ingevolge een specifieke regeling bij wet in formele zin, die de bevoegdheden ter zake voldoende nauwkeurig begrenst. De voorgestelde bepalingen voorzien hierin niet. De Wom en de criteria van die wet zijn in bedoelde situatie evenmin in beeld, zodat in voorkomend geval het gebruik van een noodbevel aangewezen kan zijn.Mij is niet gebleken van noodzaak om in verband met de tot het wetsvoorstel aanleiding gevende

---

[12] Handelingen II 2022/23, nr. 81, item 26, p. 21; Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 6, antwoord 13.

[13] Vgl. A.E. van Rooij, *T&C Openbare orde en veiligheid*, art. 174 Gemw, aant. 2d; M.A.D.W. de Jong, *T&C Gemeentewet Provinciewet*, art. 174 Gemw, aant. 1; B.P. Vermeulen & S.C. van Bijsterveld, «Artikel 6, eerste lid, Grondwet: «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet»», in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge & G. Leenknegt (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 135.

[14] Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 10.

problematiek een specifieke sluitingsbevoegdheid te creëren voor gebouwen waarin godsdienstuitoefening plaatsvindt of levensovertuiging wordt beleden. Ik vind dat het hiervoor geschetste kader een juiste balans vormt tussen de handhaving van de openbare orde en het grondwettelijk verankerde recht van een ieder om zijn godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden.

3. Relatie met andere bevoegdheden

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** vragen zich af in hoeverre deze verdere uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester past bij diens rol als door de Kroon benoemde functionaris. Past dit wetsvoorstel binnen een door het kabinet uitgewerkte brede visie over het toekomstbestendig maken van de positie van de burgemeester?[15] Zo ja, waar blijkt dit uit?

De Minister van BZK verwoordde medio vorig jaar op verzoek van de Tweede Kamer het kabinetsstandpunt over het toekomstbestendig maken van de positie van de burgemeester, binnen het lokale bestuur. Hierbij heeft het kabinet de spilfunctie van de burgemeester als eenhoofdig bestuursorgaan belicht, in die zin dat de burgemeester in het lokaal bestuur boven de partijen staat, toch lokaal is geworteld en specifieke taken, rollen en bevoegdheden kent die op die positie zijn toegespitst.[16] Dit wetsvoorstel sluit hierop aan. Het betreft immers precies die benadrukte wettelijke bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de openbare orde. Nota bene in de vorm van een uitbreiding van zijn bestaande sluitingsbevoegdheid op dat gebied en om een specifieke wettelijke grondslag te creëren waar hij nu, voor zover dat gaat, zijn noodbevelsbevoegdheid aanwendt. In verband hiermee merk ik op dat voor de toekomstbestendigheid van het burgemeestersambt wordt gewerkt aan een afwegingskader bevoegdheden om het ambt in balans te houden. Als input dient onder meer een discussienota, waarin de auteurs schreven: «Gesteld nu dat het wenselijk wordt bevonden om een nieuwe ordebevoegdheid toe te kennen aan het lokaal bestuur, dan doet zich de vraag voor aan welk orgaan. (…) [Er is] veel voor te zeggen dat de wetgever een nieuwe sluitingsbevoegdheid ten aanzien van woningen – zoals bij de aanwezigheid van wapens – niet opeens bij het college neerlegt maar aansluit bij de reeds bestaande sluitingsbevoegdheden van de burgemeester (vastgelegd in art. 174a Gemeentewet en art. 13b Opiumwet).»[17]

4. Verhouding tot hoger recht

De leden van de **BBB**-fractie stellen dat in de voorgestelde wetswijziging huizen die slachtoffer zijn van explosies en beschietingen zullen worden gesloten, terwijl de daders wellicht vrijuit gaan. Dit roept bij hen vragen op over de situatie van de uitgezette slachtoffers van dergelijke misdrijven. Zij vinden het zorgwekkend dat die mensen mogelijk op straat terechtkomen, wat hen volgens deze leden nog kwetsbaarder maakt en de openbare orde op een andere manier verstoort. Het verliezen van een huis is een van de meest traumatische ervaringen die iemand kan overkomen. Wanneer er minderjarige kinderen betrokken zijn, kunnen zij zelfs uit huis geplaatst worden. Het is een ernstige inbreuk op artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven) en artikel 10 Gw (iedereen

---

[15] Coalitieakkoord 2021–2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021, p. 6.

[16] Kamerstukken II 2021/22, 35 925-VII, nr. 164, p. 4–5.

[17] Prof. mr. A.E. Schilder (Vrije Universiteit Amsterdam) & mr. drs. J.H.A. van der Grinten (Universiteit Leiden), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 925-VII, nr. 164, p. 10–11.

heeft recht op eerbiediging van zijn of haar persoonlijke levenssfeer). Op welke voorzieningen kunnen kwetsbare mensen zoals ouderen, zieken en moeders met minderjarige kinderen aanspraak maken als zij door uitvoering van deze wet op straat komen te staan, vragen de leden van de BBB-fractie.

Wat betreft het vrijuit gaan van daders herhaal ik (zie ook paragraaf 2) dat het bij de casuïstiek waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, niet alleen gaat om (ernstige vrees voor) ernstige verstoring van de openbare orde, maar ook om ernstige strafbare feiten. Zoals gezegd kan ik geen voorbeeld bedenken waarbij niet (tevens) sprake zal zijn van een strafrechtelijk onderzoek. Een praktijkvoorbeeld leert dat zulk onderzoek vruchten afwerpt. Zo zette ik in de nota naar aanleiding van het verslag voor de Tweede Kamer en bij de behandeling door die Kamer een casus in 's-Hertogenbosch uiteen. De burgemeester sloot daar tijdelijk een woning waar een aanslag was gepleegd en nam rond een andere woning alternatieve maatregelen.[18] De strafrechter heeft de verdachte in die zaak sindsdien veroordeeld tot vier jaar gevangenisstraf, behandeling en schadevergoeding.[19] Dit neemt niet weg dat ik de zorgen van deze leden begrijp dat mensen op straat komen te staan. Ter uitvoering van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Mutluer/Ellemeet ga ik daarover ook nog met (vertegenwoordigers van) het lokaal bestuur in gesprek. Ook hecht ik net als de leden van de BBB-fractie groot belang aan de in de artikelen 10 Gw en 8 EVRM gewaarborgde grond- en mensenrechten. In navolging van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft de regering in de memorie van toelichting dan ook benadrukt dat uit grondwettelijk oogpunt essentieel is dat het wetsvoorstel in een specifieke wettelijke grondslag voorziet, waardoor niet langer meer met een noodbevel hoeft te worden gewerkt, voor zover dat nu mogelijk is. Al bij de totstandbrenging van artikel 174a Gemw in 1996 overwoog de regering dat de burgemeester niet alleen maar kan laten sluiten, maar zich vanzelfsprekend ook moet afvragen of er tevens andere maatregelen moeten worden getroffen vanwege de sluiting. Zij verwees naar behoorlijk bestuur en dacht vanuit maatschappelijke zorgvuldigheid vooral aan eventuele herhuisvesting van bewoners van het pand.[20] Ik onderschrijf dat ten volle. Aan de voor bewoners mogelijk zeer ingrijpende gevolgen van woningsluiting komt voor de burgemeester, en in de rechtspraak, veel gewicht toe bij de beoordeling van de vraag of een bevoegdheid in redelijkheid kan worden gebruikt en evenredig wordt toegepast. Van belang vóórdat het besluit wordt genomen, is dus al in hoeverre betrokkene zelf geschikte vervangende woonruimte kan regelen. Hierbij is ook een rol weggelegd voor de burgemeester. Gelet op de vereiste evenredigheid van de sluiting dient hij – en de rechtspraak benadrukt dat bij minderjarige kinderen – te informeren naar de mogelijkheden van vervangende huisvesting.[21] In voorkomend geval moet de burgemeester bij de afweging over het te nemen besluit de mogelijkheid van (maatschappelijke) opvang betrekken.[22] De burgemeester moet oog hebben voor onderdak en het kan onder omstandigheden zo zijn dat sluiting onevenredig is en daartoe dus niet kan worden overgegaan, ook al is aan de formele vereisten van artikel 174a Gemw voldaan. Dat kan zich zelfs voordoen in de situatie dat een woning eigenlijk zou moeten

---

[18] Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 6, antwoord 10; Handelingen II 2022/23, nr. 81, item 26, p. 18.

[19] Rb. Oost-Brabant 13 juni 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:2889.

[20] Kamerstukken II 1995/1996, 24 699, nr. 3, p. 7.

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

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

worden gesloten vanwege ernstige vrees voor ernstige verstoring van de openbare orde. Kan iemand door sluiting niet in zijn woning en kan hij zich niet anderszins redden, dan gelden ten slotte de gewone regels over (maatschappelijke) opvang.

In paragraaf 2 beantwoordde ik, in het verlengde van een vraag van de leden van de BBB-fractie, de vragen van de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** naar (samengevat) chantage, de bewoner, de belangenafweging en alternatieve maatregelen.

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** stellen verder dat de belangenafweging die de burgemeester moet maken, complex is. Zij vragen waarom er niet is gekozen voor een rechterlijke toets vooraf. Het betreft hier inbreuken op grondrechten, zoals het woonrecht. Deze inbreuken zijn in het strafrechtelijke kader alleen mogelijk met rechterlijke toetsing vooraf (uitzonderingen daargelaten), zo stellen deze leden. Waarom is hier niet gekozen voor een vergelijkbaar niveau van rechtsbescherming, vragen zij zich af.

De burgemeester is wettelijk belast met de handhaving van de openbare orde. Hiermee hangt samen dat de burgemeester snel moet kunnen handelen om (een ernstige vrees voor het ontstaan van) een ernstige verstoring onmiddellijk te beëindigen of te voorkomen. Hierbij past geen rechterlijke toets vooraf. Deze is er ook niet bij de andere bevoegdheden van de burgemeester, die eveneens verstrekkend kunnen zijn en waar afwegingen zijn te maken, maar waarbij snel optreden evenzeer geboden is. Wel wijs ik erop dat een belanghebbende met spoed bij de rechter om schorsing kan vragen van een sluitingsbesluit (voorlopige voorziening). De rechter zal dan toetsen of aan de wettelijke criteria en het evenredigheidsbeginsel is voldaan, zodat in de nodige onafhankelijke rechtsbescherming is voorzien, ook op korte termijn.

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** wijzen erop dat (voormalige) huurders op een sanctielijst geplaatst kunnen worden nadat hun huurovereenkomst na een woningsluiting is ontbonden middels artikel 7:231, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek. Zij vragen op welke manier wordt gerealiseerd dat, indien later de woningsluiting wordt vernietigd door een rechter of wordt geoordeeld dat de voormalige huurder hier niets mee te maken had, de huurders van de sanctielijst worden geschrapt. Kan de ontbinding ongedaan worden gemaakt indien de woningsluiting later vernietigd wordt? Of kan er een schadevergoeding worden verkregen, in geld ofwel in de vorm van een huurovereenkomst voor een andere woning?

Vooropgesteld wordt dat verhuurders moeten beseffen dat buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst zonder tekortkoming geen automatisme kan zijn, maar in redelijkheid en billijkheid moet plaatsvinden. Ook een «sanctielijst» van een verhuurder moet voldoen aan de eisen die de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) stelt aan het gebruik ervan. Deze lijsten mogen slechts gebruikt worden indien er een gerechtvaardigd en voldoende zwaarwegend belang voor is en de gegevensverwerking noodzakelijk is. De gegevensverwerking dient bovendien transparant te zijn, ook over de criteria voor opname en verwijdering van de lijst. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft in samenwerking met vereniging van woningcorporaties Aedes een modelprotocol signaleringslijst ongewenst huurdersgedrag opgesteld.[23] Hierin is opgenomen dat als in bezwaar of beroep of

[23] https://www.hetccv-woonoverlast.nl/doc/model-protocol-signalering-ongewenst-huurdersgedrag.pdf.

op een ander tijdstip blijkt van onjuistheden, een persoon van de signaleringslijst moet worden geschrapt. Ook kan de betrokkene in verband met de verwerking van persoonsgegevens een beroep doen op de rechtsbescherming van de AVG.[24] Tegen een weigering van een verhuurder een nieuwe huurovereenkomst aan te gaan, staat als zodanig ook rechtsbescherming open bij de burgerlijke rechter. Het voorgaande klemt wat mij betreft te meer als het niet gaat om een huurder die ongewenst gedrag vertoonde, maar om iemand die slachtoffer is van een ernstig misdrijf of van onbesproken gedrag is. Blijkens artikel 7:231, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek bestaat de genoemde ontbindingsbevoegdheid als het gehuurde is gesloten (dus terwijl sprake is van feitelijke sluiting) op grond van een besluit van de burgemeester dat is genomen wegens, kort gezegd, de hier aan de orde zijnde drugs- of openbareordeproblematiek. Bij de totstandbrenging ervan merkten de leden van de PvdA-fractie in uw Kamer in 2001 op dat die maatregel kwetsbaar is, omdat de grondslag eraan ontvalt als de rechter de beslissing van de burgemeester vernietigt. Zij constateerden dat dit vooral pijnlijk is wanneer zij al onherroepelijke gevolgen heeft gehad voor civielrechtelijke rechtsverhoudingen.[25] De initiatiefnemers van het voorstel wezen er in reactie onder meer op dat zij dit voorzagen en dat het succesvol toepassen van bestuursdwang inderdaad afhankelijk is van de houdbaarheid van het onderliggende besluit, waarbij de gemeente mogelijk aansprakelijk en schadeplichtig is.[26] Ik merk op dat het van de omstandigheden van de concrete zaak afhangt of bij een niet gerechtvaardigde ontbindingsverklaring de huurovereenkomst nog voortduurt. Dit geldt ook voor beantwoording van de vraag of naast de gemeente mogelijk ook de verhuurder aansprakelijk is. Net als voor de mogelijkheid van soelaas via het kunnen beschikken over het gehuurde (als dit nog niet is ontruimd en aan een ander verhuurd) of via schadevergoeding in geld of in andere vorm, zoals het aanbieden van een andere woning. Hiervoor gelden de bepalingen uit het verbintenissenrecht.

De leden van de fractie van het **CDA** vragen nader toe te lichten wat de consequenties zijn van het feit dat middels gewijzigd amendement van de Tweede Kamerleden Sneller en Van Nispen[27] de sluitingsbevoegdheid is beperkt tot ernstige openbareordeverstoringen. Daarbij vragen de leden van de CDA-fractie zich af of de hogere lat («ernstige» openbareordeverstoringen) naar verwachting gevolgen zal hebben voor de begunstigingstermijn.

Ik verwacht niet dat het amendement materiële gevolgen heeft, ook niet voor de begunstigingstermijn. Het expliciteert namelijk op het niveau van de wettekst wat voor de regering al voortvloeide uit artikel 8 EVRM, artikel 10 Gw en de toepassing van het evenredigheidsbeginsel, in samenhang met de casuïstiek waarop dit wetsvoorstel ziet. Ook de indieners beogen dat, blijkens de toelichting op het amendement. De regering koos ervoor het woord «ernstige» hier niet op te nemen, net zomin als dat was gebeurd toen het huidige artikel 174a, eerste lid, Gemw tot stand kwam (de inhoudelijk ongewijzigde a-grond in het wetsvoorstel). Ook toen is die discussie in de Tweede Kamer gevoerd en destijds is geconcludeerd dat het adjectief «ernstige» inhoudelijk niets zou toevoegen.[28] Ik liet het

---

[24] Artikel 15 e.v. AVG.

[25] Kamerstukken I 2000/01, 24549, nr. 190a, p. 3.

[26] Kamerstukken I 2001/02, 24 549, nr. 78, p. 5.

[27] Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 10.

[28] «Ernstige» stond in het wetsvoorstel dat de regering had ingediend. De leden van de fracties van de PvdA, VVD, RPF en GPV hadden daar vragen bij en de regering schrapte het woord. Een amendement van het lid De Graaf (D66) werd verworpen met alleen de stemmen van zijn fractie en die van GroenLinks, CDA en het lid Hendriks voor. Zie verder en voor vindplaatsen het nader rapport, Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 4, p. 7.

amendement-Sneller/Van Nispen aan het oordeel van de Tweede Kamer, omdat de regering de lat niet hoger of lager legt dan het amendement. Het Tweede Kamerlid Van Nispen heeft nog naar voren gebracht dat hij het heel verstandig vindt om op te schrijven in de wet wat we bedoelen.[29] Inhoudelijk loopt dat niet uiteen.

De leden van de **SGP**-fractie vinden het belangrijk dat burgers die te maken krijgen met woningsluiting niet zomaar op straat komen te staan. Deze leden constateren dat de rechter een toetsingskader hanteert en dat ik onder andere heb aangegeven dat bijvoorbeeld de gewone regels inzake maatschappelijke opvang van toepassing zijn. Zij vragen hoe de regering uitvoering wil geven aan de motie van de Tweede Kamerleden Mutluer en Ellemeet[30] en in hoeverre in dat kader aanpassingen van de regelgeving beoogd zijn. Deze leden vragen of het wenselijk kan zijn de doelgroep die met gedwongen woningsluiting te maken krijgt, duidelijk in regelgeving inzake huisvesting te verankeren.

De Tweede Kamer heeft in de door de leden van de SGP-fractie genoemde motie overwogen dat een woningsluiting verstrekkende gevolgen heeft voor bewoners, in het bijzonder voor kwetsbare mensen, waarvan die Kamer voorbeelden noemt. Zij overweegt voorts dat de burgemeester altijd in de belangenafweging onderzoekt of het belang van woningsluiting in verhouding staat tot de gevolgen ervan voor de bewoners, maar dat kwetsbaarheid niet per definitie betekent dat van woningsluiting wordt afgezien en het dus niet is uitgesloten dat kwetsbare mensen hun woning moeten verlaten. De regering wordt verzocht in goed overleg met vertegenwoordigers van het lokaal bestuur te onderzoeken of gewaarborgd is dat bij toepassing van de sluitingsbevoegdheid geen kwetsbare mensen dakloos raken. Ook verzoekt de Tweede Kamer de regering eventueel voorstellen te doen hoe voorkomen wordt dat kwetsbare mensen dakloos worden en haar hierover te informeren. De uitvoering die ik daaraan beoog te geven, is precies hetgeen de regering als eerste wordt gevraagd, namelijk met vertegenwoordigers van het lokaal bestuur onderzoeken of gewaarborgd is dat kwetsbare groepen niet dakloos raken. Hierbij geldt nog dat het Tweede Kamerlid Mutluer en ik in het debat over de motie onder meer hebben gewisseld dat in princípe niemand op straat belandt, maar dat dit niet 100% valt uit te sluiten en dat er ruimte voor maatwerk moet zijn.[31] Ik beoog op dit moment niet om regelgeving te entameren. De motie roept daartoe niet per se op («eventueel» en «voorstellen te doen»). Het gewenste onderzoek zal bovendien eerst moeten plaatsvinden.

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

[29] Handelingen II 2022/23, nr. 81, item 26, p. 20 en 25.
[30] Kamerstukken II 2022–2023, 36 217, nr. 12.
[31] Handelingen II 2022/23, nr. 81, item 26, p. 26.