



Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Nader rapport en indiening wetsvoorstel
sluitingsbevoegdheid burgemeester bij openbare
ordeverstoring door ernstig geweld of door een
wapenvondst

Datum
15 juli 2022

Ons kenmerk
4110684

1. Aanleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling) adviseerde over het wetsvoorstel dat burgemeesters bevoegd maakt een woning of bv. een loods te sluiten als de openbare orde wordt verstoord door ernstig geweld of vondst van wapens. De reactie (nader rapport) is af, het voorstel is klaar voor indiening. Ambtelijk BZK is akkoord met een en ander; daar start op 15 augustus 2022 met positief advies een lijn naar MBZK (medeondertekenaar).

2. Geadviseerd besluit

Kennismemen van het Afdelingsadvies (bijlage 1) en instemmen met:

- nader rapport, voorstel en toelichting (bijlagen 2 t/m 4);
- eventueel ambtelijk aanbrengen van ondergeschikte wijzigingen, volgend uit de BZK-lijn;
- indiening van het wetsvoorstel door de Koning bij de TK.

3. Kernpunten

3.1 Wetsvoorstel

Toen in Nieuwstadt explosieven naar het huis van een motorbendelid werden gegooid, kon de burgemeester het pand niet sluiten: hij was niet bevoegd. In Watergraafsmeer was grote onrust na een explosieenvondst in een dubieuze woning; de burgemeester sloot per noodbevel. Op verzoek van de praktijk startte uw voorganger, met MBZK, dit voorstel op om voor zulke zaken, als de openbare orde in het geding is, het bevoegdheidsgat te dichten en noodrecht te vermijden. In art. 174a Gemeentewet (Gemw) en de Caribische pendant komt een speciale sluitingsbevoegdheid voor burgemeesters en gezaghebbers. Het voorstel regelt ook vervolgmogelijkheden in Europees Nederland, zoals die daar nu al bestaan na bv. drugssluiting: de huur eenvoudiger ontbinden en, bij structurele problemen, een pand in gebruik/beheer geven of onteigenen. Het voorstel herstelt ook een omissie uit 2019. Toen was bedoeld die vervolgmogelijkheden te regelen bij bv. gesloten xtc-labs in aanbouw. Dit kwam per abuis niet in de wet.

3.2 Advies Afdeling advisering van de Raad van State en nader rapport

De Afdeling onderschrijft het voorstel, maar maakt enkele opmerkingen om rekening mee te houden. Daarop wordt gereageerd in het nader rapport. Er is

verschil gemaakt tussen soorten wapens waarvan de vondst tot een (gevroesde) openbareordeverstoring kan leiden en er is meer aandacht voor art. 10 Grondwet (privacy) en de praktische bruikbaarheid van de nieuwe bevoegdheid (CCV, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, ondersteunt).

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector staats- en bestuursrecht

Datum
15 juli 2022

Ons kenmerk
4110684

Niet gevolgd is het advies steeds in art. 174a Gemw te schrijven dat érnstige openbareordeverstoring is vereist. Wat betreft toevoeging van "ernstig" aan de huidige overlastgrond, die in dat artikel staat: daarover gaat dit voorstel niet. Bovendien is dat woord in 1996 bij de totstandbrenging van het huidige art. 174a Gemw juist geschrapt na vragen van PvdA, VVD, RPF en GPV: de noodzakelijke ernst volgde al uit de vereiste proportionaliteit. De TK verwierp een andersluidend amendement (van het lid De Graaf; voor stemden toen o.a. D66, CDA en GL). Uit rechtspraak volgt ook al decennia dat een art. 174a-sluiting vanwege de proportionaliteit alleen kan bij ernstige overlast. Wat betreft de nieuwe sluitingsgronden: uit het voorstel en de toelichting blijkt dat ook het geweld of de wapenvondst zodanig moet zijn, dat sluiting te rechtvaardigen is. Het moet gaan om (bedreiging met) érnstig geweld of wapens die plegen te worden gebruikt bij georganiseerde en ondermijnende criminaliteit of waardoor mensen in de buurt zich erg onveilig en angstig voelen. Bovendien gelden de waarborgen van art. 10 Grondwet, art. 8 EVRM en het evenredigheidsbeginsel.

De Afdeling adviseert in te gaan op herordening van openbareordebevoegdheden. Uw voorgangers [schreven](#) al dat deze niet worden geherstructureerd. WODC-onderzoekers ("Orde in de openbare orde", 2016) zagen de meerwaarde er niet van en zagen nadelen bij alle opties. Dit geldt onverkort. Wel maakt MBZK een afwegingskader voor nieuwe burgemeestersbevoegdheden (zie ook 4.1.1).

Met de overheden in Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) is pas na het advies van de Afdeling gesproken, maar de wijziging voor gezaghebbers is gelijk aan die voor burgemeesters, waarover de Afdeling wel adviseerde.

4. Toelichting

4.1 Politieke context

4.1.1 Coalitieakkoord

Uw voorganger maakte een Actieagenda aanpak ondermijning en kondigde dit voorstel aan. In het coalitieakkoord staat dat ondermijning wordt aangepakt door wetswijziging. Daar hoort dit voorstel bij. Er is bezinning afgesproken op de positie van de burgemeester binnen een toekomstbestendig lokaal bestuur. MBZK zond de TK in juni een [reactie](#) op een onderzoek naar het burgemeestersambt ("Teveel van het goede?"). Zij maakt met u en medeoverheden een kader voor de afweging van nieuwe burgemeestersbevoegdheden en informeert de TK eind dit jaar. Input is een wetenschappelijke handreiking. Hierin staat dat er veel voor te zeggen is de nieuwe woningsluitingsbevoegdheid bij burgemeesters te beleggen. Tot slot noemt het akkoord de gelijkwaardigheid van de BES binnen Nederland. Dit voorstel sluit aan bij het daarop betrekking hebbende [comply-or-explainbeleid](#).

4.1.2 Bestuurlijke bevoegdheden

In de Kamers was en is belangstelling voor bestuurlijke bevoegdheden:

- De vervolgmogelijkheden na sluiting (huur ontbinden, in gebruik/beheer geven, ontegenen) waren een PvdA- en VVD-[initiatiefvoorstel](#) (2002). De TK nam dit

unaniem aan, de EK met CU en SGP tegen (wegens bezwaar tegen onteigening). Het voorstel sluit dus aan op het bestaande stelsel, dat de TK zelf initieerde.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector staats- en
bestuursrecht

- De TK heeft aandacht voor de inzet en evenredigheid van drugssluitingen. Het voorstel betreft echter geen Opiumwetachtige sluitingsbevoegdheid. Hier wordt de burgemeester géén handhaver van wapenwetgeving, sluiting wordt een strikt aan verstorend van de openbare orde gebonden bevoegdheid. Evenredig overheidsoptreden staat breder in de schijnwerper. Er is rechtspraak van de Raad van State over woningsluitingen, waarbij intensief op evenredigheid wordt getoetst. Intensieve evenredigheidstoetsing ligt ook hier in de rede.

Datum
15 juli 2022

Ons kenmerk
4110684

- De motie-Michon-Derkzen/Kuik verzocht de regering te overleggen met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters om te kijken of bestuursrechtelijke instrumenten van burgemeesters toereikend zijn bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. U [schreef](#) de TK over het gesprek van MBZK en u, dat ging over een kritische blik bij nieuwe burgemeesterstaken, noodzaak van elkaar aanvullende instrumenten (ook bestuursrechtelijk) voor een goede aanpak en aandacht voor uitvoering. Dit sluit aan bij de consultatiereactie van het NGB op het wetsvoorstel, waarop de toelichting ingaat (para. 7.2.1).

4.2 Juridische overwegingen

De gewone openbareordebevoegdheden voldoen nu niet voor sluiting na bv. een beschieting of wapenvondst. Sluiten via een noodbevel kan soms wel, maar is grondwettelijk verre van ideaal. Zie toelichting, para. 2.2. Wordt sluiting wenselijk geacht, dan is wettelijke regeling nodig. Mede in het licht van voorlichting van de Afdeling aan uw voorganger over de gemeentelijke rol in de aanpak van ondermijning wordt de bevoegdheid verbonden aan handhaving van de openbare orde. Het voorstel maakt verder in Europees Nederland vervolgstappen mogelijk na een sluiting. Ook dat vergt wettelijke regeling.

4.3 Consultatiereacties

De toelichting gaat in op de hoofdlijnen van de consultatiereacties, mits de inzender aangaf dat de reactie openbaar mag worden (para. 7). Het gaat om (organisaties van) medeoverheden, rechtspraak, politie, woningcorporaties en vastgoedmanagement. De Nederlandse orde van advocaten zag geen aanleiding te adviseren. Via internetconsultatie reageerden een advocaat, een auteur van het WODC-rapport "Orde in de openbare orde" en een aantal particulieren.

4.4 Uitvoering

De toelichting gaat in op de uitvoering. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk ziet geen regeldrukgevolgen voor burgers, bedrijven en professionals (para. 6.5 en 7.1). Het Openbaar Ministerie had geen op- of aanmerkingen (para. 7.3.2). De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak noemt extra belasting voor gerechten, maar conform inschatting van de Raad voor de rechtspraak is de verwachting dat die niet substantieel zal zijn (para. 6.4 en 7.3.1).

Uitvoeringslasten bij de politie zijn onderkend. In vervolg op een punt van de korpschef over sluiting indien vuurwerk is gevonden, is verwoord dat dit slechts kan als vuurwerk in een concreet geval een wapen is conform art. 2 Wet wapens en munitie (Wwm) en de openbare orde wordt verstoord. Generieke uitbreiding tot vuurwerk betekent oprekking van de burgemeesterstaak. Bij vuurwerk past straf- en ander bestuursrechtelijk optreden. Zie para. 6.3 en 7.3.3.

Het CCV kan burgemeesters en gezaghebbers ondersteunen bij toepassing van de bevoegdheid, ook in relatie tot andere bevoegdheden. Ondersteuning bestaat in elk geval uit het onderhouden van een netwerk voor vragen en ervaringen, een digitaal webdossier en een handreiking. Decentrale uitvoeringslasten zijn over het geheel bezien verwaarloosbaar. Zie para. 3.1 en 6.2. Enkele gemeenten vinden dat elke wapenvondst op zich voldoende moet zijn voor sluiting c.q. elk aantreffen van wapens de openbare orde verstoort. Men denkt dan aan wapensluitingen zoals het gaat bij drugssluitingen. Dit voorstel regelt dat bewust niet zo (zie ook 4.7). Niet élk (bedreigend) ernstig geweld en zeker niet élk wapen leidt tot (ernstig te vrezen) openbareordeverstoring rond die specifieke locatie. De burgemeester heeft beoordelingsruimte, maar mag verstoring van de openbare orde niet zonder meer aannemen. Zijn beoordeling behoeft motivering met concrete feiten en omstandigheden. Zie toelichting op artikel I, eerste lid (art. 174a, eerste lid, onder c), en para. 7.2.2.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector staats- en bestuursrecht

Datum
15 juli 2022

Ons kenmerk
4110684

4.5 Implementatie

Anders dan richting Afdeling verwoord, wordt bij inwerkingtreding toch niet per se aangesloten bij vaste verandermomenten of de minimuminvoeringstermijn van wetgeving. Dit om de huidige situatie voor burgemeesters en belanghebbenden te verkorten. Tegen die tijd zullen stappen zijn gezet om toepassing van de bevoegdheid te ondersteunen.

4.6 Communicatie

Met DCOM is afgesproken dat een persbericht wordt uitgegeven na de indiening.

4.7 Ontwikkelingen hiervoor

Dit voorstel is al lang in voorbereiding. De consultatie is in 2020 afgerond. De vertraging is benoemd in de toelichting aan de Afdeling, die openbaar wordt: vanaf toen is langere tijd wetgevingscapaciteit gebruikt voor de covid-19-regels. Het advies van de Afdeling is van 15 september 2021. Het nader rapport en de indiening zijn om dezelfde reden vertraagd en dat staat ook vermeld.

Startpunt is de [Proeve van wetgeving](#) van regioburgemeesters uit 2017. Zij wilden voor wapens kunnen sluiten via wijziging van de Wwm en trokken de parallel met drugssluitingen. Uw voorganger koos voor een voorstel om de Gemeentewet te wijzigen (en niet de Wwm), zodat de burgemeester een woning kan sluiten na beschieting of een wapenvondst, bij (dreigende) openbareordeverstoring. Hij [bleef](#) in 2019 bij een aan de openbareordetaak te relateren bevoegdheid, al brengt dat mee – zoals sommige gemeenten zeiden – dat niet elk pand waar een wapen ligt én in beslag wordt genomen, dicht kan. Uw voorganger [stemde](#) in met het in consultatie geven van het conceptwetsvoorstel en met het leggen van contact met de BES-autoriteiten voor de situatie daar. In 2021 [stemde](#) hij in met aanbieding van het na consultatie aangepaste voorstel aan de CBJ, MR en Afdeling.

5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

5.1 Toelichting

Ambtelijke personalia zijn wegens privacy niet openbaar. Contactpersonen zijn: