

Reactie op het concept-wetsvoorstel tot wijziging van artikel 174a Gemw

Inleiding

Met dit concept-wetsvoorstel wenst de minister van Justitie en Veiligheid - kort gezegd - de bestaande bevoegdheid van de burgemeester om woningen te sluiten bij ernstige verstoring van de openbare orde (artikel 174a Gemw) uit te breiden met het oog op onder meer de schietincidenten van de afgelopen jaren.

Noodzaak

De memorie van toelichting beschrijft dat de openbare orde-bevoegdheden van de burgemeester op dit moment niet toereikend zijn om aan wapengeweld van derden het hoofd te kunnen bieden.¹ Die opvatting kan ik ondersteunen. De formulering van algemene woningsluitingbepaling artikel 174a Gemw (“gedragingen *in de woning*”) laat al zien dat een woningsluiting wegens geweld van buitenaf niet mogelijk is. Reeds daarom komt artikel 174a Gemw bij wapengeweld van buitenaf nooit als grondslag in aanmerking. Verder biedt ook de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172 lid 3 Gemw vanwege het ‘lichte’ karakter ook geen grondslag voor een woningsluiting.

Zoals de memorie van toelichting bij het concept-wetsvoorstel beschrijft, wordt op dit moment een toevlucht genomen tot de noodbevelsbevoegdheid (artikel 175 Gemw) om de problematiek van de beschietingen aan te pakken.² De jurisprudentie geeft daarvan enkele voorbeelden.³ De memorie van toelichting lijkt artikel 175 Gemw als een mogelijke grondslag voor woningsluitingen te zien.⁴ Wat daarvan ook waar moge zijn, naar mijn mening is artikel 175 Gemw *geen* geschikte grondslag voor een woningsluiting. Met een woningsluiting is het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer uit artikel 10 Gw gemoeid. Met artikel 175 Gemw mag echter niet van bij de Grondwet gegeven voorschriften worden afgeweken. Weliswaar is er voor enkele grondrechten een ‘escape’ ingebouwd,⁵ maar artikel 10 Gw hoort daar niet bij. Bovendien is artikel 175 Gemw een bepaling van noodrecht, die met terughoudendheid moet worden gebruikt. Terugvallen op deze bepaling voor regelmatig optredende problematiek is daarom naar mijn mening onverstandig.

Op dit moment biedt het recht dus inderdaad geen solide en rechtszekere grondslag voor woningsluiting als gevolg van geweld van buitenaf. Om die reden is het noodzakelijk om in die wettelijke grondslag te voorzien.

Sluitingsgronden

Op dit moment is artikel 174a Gemw de aangewezen grondslag voor woningsluitingen wegens een verstoring van de openbare orde *vanuit* de woning. De regering wenst daar twee sluitingsgronden aan toe te voegen: (*sub b*) geweld van buitenaf en (*sub c*) aanwezigheid van wapens.

Op de eerste toe te voegen sluitingsgrond (*sub b*) heb ik hiervoor al kort gereflecteerd. Het opnemen van deze overlast in de Gemeentewet is naar mijn mening noodzakelijk. Ik kan deze grond dan ook van harte ondersteunen. In dit geval levert de aanwezigheid van de bewoner een kans op ernstige verstoring van de openbare orde op. Door de bewoner een tijdje niet in de woning aanwezig te laten zijn, kan de burgemeester die kans laten afnemen.

¹ Consultatie-MvT, p. 1.

² Consultatie-MvT, p. 7.

³ Rb. Gelderland (vzr.) 28 september 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:4125 en Rb. Gelderland 8 februari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:479; Rb. Rotterdam (vzr.) 15 maart 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:2053.

⁴ Consultatie-MvT, p. 7.

⁵ M.A.D.W. de Jong, commentaar op artikel 175 Gemw, in: L.L. van der Laan & R. Nehmelman (red.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet*, Deventer: Wolters Kluwer (online, laatst bijgewerkt 1 april 2019).

Over de tweede toe te voegen sluitingsgrond (sub c) heb ik echter mijn twijfels. Dit type verstoring is al eens in de rechtspraak van de voorzieningenrechters aan de orde geweest en daar is artikel 174a Gemw als voldoende grondslag voor een woningsluiting bevonden.⁶ Toch wil ik bij deze verstoring een kanttekening plaatsen. Wapenbezit zonder vergunning of ontheffing is als zodanig strafbaar gesteld in de Wet wapens en munitie (WWM). Het aantreffen van wapens zal doorgaans gebeuren als gevolg van een eerder incident of een strafrechtelijke controle. Worden wapens aangetroffen, dan biedt artikel 52 WWM een grondslag voor *inbeslagneming* van die wapens en lijkt mij inbeslagneming zelfs aangewezen. De vraag is echter welk gevaar voor de openbare orde na die inbeslagneming nog overeind blijft.

Door de inbeslagneming van de wapens is naar mijn mening de verstoring van de openbare orde beëindigd. De aanwezigheid van het wapen zelf (met alle risico's van dien) was immers de verstoring. Dat is slechts anders als er na de inbeslagneming nog een apart, los van de aanwezigheid van het wapen, gevaar voor de openbare orde bestaat. Wordt de woning dus gesloten op deze grond, dan lijkt mij dat de burgemeester goed zal moeten motiveren welk gevaar voor de openbare orde er na inbeslagneming nog bestaat. Het enkele feit dat er in de betreffende woning een wapen is gevonden dat in beslag is genomen, vind ik ter motivering onvoldoende.

De memorie van toelichting noemt als grond 'vrees voor herhaling'.⁷ In het daar genoemde voorbeeld zijn omwonenden bang dat er na een eerdere vondst van wapens opnieuw wapens in de woning zullen worden aangetroffen. Mijn vraag is echter waarom de burgemeester dan met een woningsluiting zou moeten optreden. Is er een vermoeden dat er in die betreffende woning opnieuw een wapen aanwezig is, dan biedt artikel 49 WWM de mogelijkheid om daarop strafrechtelijk te reageren door ter inbeslagneming de woning te doorzoeken. De toegevoegde waarde van een daaropvolgende woningsluiting zie ik niet direct.

Daar komt nog bij dat ik twijfel over de doeltreffendheid van de woningsluiting. Het achterliggende probleem - veelal de bewoner zelf - wordt daarmee niet opgelost of aangepakt. Die bewoner kan namelijk (tijdelijk) verhuizen en in zijn nieuwe woning opnieuw wapens voorhanden hebben en dus opnieuw de openbare orde ernstig verstoren. Daarmee wordt het probleem slechts verplaatst.

Voor de doeltreffendheid is relevant in het kader van de verenigbaarheid van de woningsluiting met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer uit artikel 10 Gw. Ik denk dat een woningsluiting op deze grond niet met artikel 10 Gw verenigbaar is.

Ik realiseer mij dat het voorstelbaar is dat er ook na het aantreffen van een wapen nog een gevaar voor de openbare orde blijft bestaan. Ik denk echter dat dit gevaar meestal de vorm aanneemt van een kans op beschieting van de woning. Die kan - als dit concept-wetsvoorstel kracht van wet zou krijgen - echter worden aangepakt met de voorgestelde sub b-grond.

Conclusie

Wijziging van artikel 174a Gemw is begrijpelijk en noodzakelijk. De bepaling is ongeschikt om huidige problematiek op het gebied van de openbare orde aan te pakken. Voor zover de bepaling wordt voorzien van een mogelijkheid om naar aanleiding van een beschieting van een woning de betreffende woning te sluiten, kan ik het wetsvoorstel ondersteunen.

Dat geldt niet voor sluitingsgrond na het aantreffen van wapens in de woning. Ik twijfel over de noodzaak en de doeltreffendheid van deze sluitingsgrond. Ik denk dat het verstandig is om met het oog op artikel 10 Gw nog eens goed na te denken over de vraag in hoeverre deze sluitingsgrond noodzakelijk is en in hoeverre er in deze gevallen alternatieven voor een woningsluiting zijn.

⁶ Rb. Amsterdam (vzr.) 16 mei 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:10629; Rb. Amsterdam (vzr.) 24 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3688.

⁷ Consultatie-MvT, p. 4.