



BESTUURSRECHT

Uitbreiding van art. 174a Gemeentewet: meer munitie voor de burgemeester in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit?

2023/2



mr. Simone Hooijer

Simone Hooijer is promovenda bij de vaksectie Staatsrecht.

1. Inleiding

In augustus 2018 sloot de burgemeester van Nijmegen de woning van Danny M. en zijn gezin. M. leverde enige tijd telefoons aan criminelen. Zijn praktijken kwamen aan het licht toen de politie in 2016 via een hack een grote hoeveelheid criminele informatie buitmaakte. Hierna raakte M. in conflict met leden van het criminele milieu. In de straat van M. werd een pand beschoten, waarbij de daders zich vermoedelijk hadden vergist en zijn woning als doelwit hadden. De burgemeester sloot twee jaar later de woning voor onbepaalde tijd, nadat een gestolen auto met een vals kenteken werd aangetroffen in de buurt van de woning van M. De inzittenden hadden een automatisch wapen en munitie bij zich, hetgeen vrees opleverde voor gevaarlijke situaties voor de bewoners en omwonenden. Daarnaast legde hij aan Danny M. een gebiedsverbod op voor het grondgebied van de gemeente Nijmegen.¹

Het is een toenemend probleem dat criminelen aanslagen plegen op woningen door deze te beschieten of door explosieven bij het pand te plaatsen.² Burgemeesters willen niet zelden, vanwege het gevaar voor de buurt, kunnen optreden tegen dit gevaar door de woning van het beoogde slachtoffer tijdelijk te sluiten. De burgemeester kan onder meer woningen sluiten op grond van art. 174a Gemeentewet (Gemw) in geval van verstoring van de openbare orde door gedragingen in het pand en op grond van art. 13b Opiumwet (Opw) vanwege – onder meer – drugshandel. Deze bevoegdheden bieden echter geen grondslag voor sluiting in situaties van aanslagen op woningen. De Nijmeegse burgemeester zocht daarom toevlucht tot de noodbevelsbevoegdheid van art. 175 Gemw. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) aanvaardt deze gang van zaken in beginsel, ondanks dat woningsluiting het recht op eerbiediging van het privéleven beperkt (art. 10 Grondwet). Art. 175 Gemw biedt daarvoor geen voldoende specifieke wettelijke grondslag, maar volgens de Afdeling is het gebruik van deze bevoegdheid aanvaardbaar als noodmaatregel om het recht op leven van omwonenden (art. 2 EVRM) te beschermen.³

De regering heeft in oktober 2022 een wetsvoorstel ingediend waarmee een specifieke bevoegdheid in het leven wordt geroepen voor woningsluiting in situaties van aanslagen op woningen. Het wetsvoorstel beoogt de sluitingsbevoegdheid van art. 174a Gemw uit te breiden met twee gronden. In de eerste plaats voor situaties van geweld rond de woning, zoals beschietingen of aanslagen met explosieven. In de tweede plaats moet woningsluiting mogelijk worden na het aantreffen van een wapen in de woning.⁴ In de memorie van toelichting plaatst de minister dit wetsvoorstel in de context van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit: *“In het coalitieakkoord is afgesproken dat de aanpak van ondermijning wordt verstevigd door onder meer aanpassing van wetgeving. Dit in vervolg op de wens van het vorige kabinet met wetgeving juridische knelpunten op te lossen in de huidige aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Tegen deze achtergrond is een wetsvoorstel aangekondigd dat voorziet in een sluitingsbevoegdheid voor burgemeesters in verband met beschietingen en wapens.”*⁵

Het is een toenemend probleem dat criminelen aanslagen plegen op woningen door deze te beschieten of door explosieven bij het pand te plaatsen.

Criminaliteitsbestrijding is primair een strafrechtelijke aangelegenheid. Daarnaast heeft het bestuursrecht hierin een rol gekregen. Zo hebben burgemeesters bevoegdheden gekregen in het kader van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit.⁶ Een voorbeeld hiervan is art. 13b Opw, op grond waarvan burgemeesters panden kunnen sluiten wanneer daar drugs-

handel plaatsvindt of stoffen of voorwerpen voorhanden zijn waarmee drugs kunnen worden geproduceerd. Dit is opmerkelijk, omdat de wet aan burgemeesters op dit terrein geen taak toekent. Op grond van art. 172 lid 1 Gemw zijn zij belast met de handhaving van de openbare orde, hetgeen zich niet uitstrekt tot het bevorderen van veiligheid in bredere zin en het bestrijden van criminaliteit.⁷

De in het wetsvoorstel opgenomen sluitingsgronden worden toegevoegd aan een bevoegdheid die betrekking heeft op de handhaving van de openbare orde (art. 174a Gemw). Daarmee heeft de regeling een ander karakter dan art. 13b Opw. De hierboven geciteerde passage roept echter de vraag op in hoeverre de voorgestelde sluitingsgronden daadwerkelijk passen binnen de handhaving van de openbare orde en in zoverre bij het bestaande art. 174a Gemw. In het verlengde daarvan is interessant in hoeverre deze uitbreiding past bij het burgemeestersambt. In de volgende paragraaf wordt de inhoud van het wetsvoorstel besproken. Vervolgens komt in paragraaf 3 de vraag aan de orde in hoeverre de voorgestelde sluitingsgronden verband houden met de handhaving van de openbare orde. Paragraaf 4 staat kort stil bij de wenselijkheid van een groeiende rol voor de burgemeester als criminaliteitsbestrijder: past een dergelijke rol bij het ambt?

2. Het wetsvoorstel ter uitbreiding van art. 174a Gemeentewet

Op grond van het huidige art. 174a Gemw kan de burgemeester een woning (of niet voor het publiek toegankelijk lokaal) tijdelijk sluiten, wanneer door gedragingen in het pand of op het erf de openbare orde (ernstig) wordt verstoord. De ordeverstoring moet derhalve het gevolg zijn van gedragingen in het pand (of op het erf).⁸ Dat is niet het geval wanneer criminelen vanaf de straat de woning beschieten of een aanslag plegen met explosieven. De openbare orde wordt dan verstoord door gedragingen van buitenaf. Het huidige art. 174a Gemw kan in dergelijke situaties niet worden toegepast.⁹ Met de uitbreiding van art. 174a Gemw beoogt de regering een wettelijke basis te creëren voor woningsluiting in situaties van ernstig geweld rond de woning (het voorgestelde art. 174a lid 1 onder b Gemw). Burgemeesters hoeven zich dan niet (langer) genoodzaakt te zien om in situaties als die van Danny M. naar de noodbevelsbevoegdheid te grijpen. Voorts moet woningsluiting mogelijk worden na de vondst van één of meer wapens in de woning (het voorgestelde art. 174a lid 1 onder c Gemw). De huidige sluitingsbevoegdheid

wordt dan opgenomen in art. 174a lid 1 onder a Gemw. Ik zal hieronder beide gronden kort bespreken.

2.1 Woningsluiting wegens geweld in en rond de woning (sub b)

De eerste voorgestelde grondslag heeft betrekking op situaties waarin de openbare orde is of dreigt te worden verstoord als gevolg van ernstig geweld. De bepaling luidt als volgt: “De burgemeester kan besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien: (...) b. door ernstig geweld, of bedreiging daarmee, in of in de onmiddellijke nabijheid van de woning of het lokaal of op het erf of in de onmiddellijke nabijheid van het erf, de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord of ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een zodanige verstoring.” In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat het geweld een zekere ernst moet hebben: het moet gaan om wapengeweld of geweld dat daarmee op één lijn te stellen is, zoals brandstichting of geweld met explosieven of zwaar vuurwerk.¹⁰ Dit geweld moet zich in het pand of in de onmiddellijke nabijheid daarvan voordoen.¹¹

Met de uitbreiding van art. 174a Gemw beoogt de regering een wettelijke basis te creëren voor woningsluiting in situaties van ernstig geweld rond de woning (het voorgestelde art. 174a lid 1 onder b Gemw).

Blijkens de wettekst kan niet enkel geweld van buitenaf tot woningsluiting leiden, maar ook geweld dat zich in de woning afspeelt. De memorie van toelichting is hierover echter niet duidelijk.¹² Hier zijn verschillende situaties denkbaar, zoals een overval of liquidatiepoging die in de woning plaatsvindt of een situatie waarin een bewoner zelf een vuurwapen gebruikt in of vanuit de woning, waarbij diegene bijvoorbeeld medebewoners, bezoekers of burens beschiet. Wellicht is de liquidatiepoging mislukt en vreest men voor een nieuwe poging, waarbij de woning van buitenaf wordt beschoten.

1 ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839, AB 2021/183, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder; *Gst.* 2021/91, m.nt. B.J.P.G. Roozendaal & M. Buitenhuis; *JB* 2021/29, m.nt. M.A.D.W. de Jong (Nijmegen); H. Graat en S. Friedrichs, ‘Burgemeester sluit woning in Nijmegen wegens gevaar aanslag criminelen’, *De Gelderlander* 15 augustus 2018, online via gelderlander.nl.

2 In de media zijn talloze voorbeelden te vinden: ‘Golf van beschietingen op woningen in Rotterdam en omgeving, maar waarom?’, *Rijnmond* 19 juli 2022, online via rijnmond.nl; P. de Bekker, ‘Weer geschoten op een huis in Oss, al vierde keer in een week tijd’, *Omroep Brabant* 22 juli 2022, online via omroepbrabant.nl.

3 ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839, AB 2021/183, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder; *Gst.* 2021/91, m.nt. B.J.P.G. Roozendaal & M. Buitenhuis; *JB* 2021/29, m.nt. M.A.D.W. de Jong (Nijmegen).

4 Dit wetsvoorstel is getiteld: ‘Wijziging van de Gemeentewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en enkele andere wetten in verband met de uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester en gezaghebber ter handhaving van de openbare orde en om enkele omissies te herstellen’ en is te vinden in *Kamerstukken II 2022/23*, 36217, nr. 2.

5 *Kamerstukken II 2022/23*, 36217, nr. 3, p. 1.

6 Zie over deze ontwikkeling bijv. M.A.D.W. de Jong, ‘De opgetuigde burgemeester. Over de uitbreiding van bevoegdheden tot handhaving van de openbare orde’, *Gst.* 2004/196; J.H.A. van der Grinten en A.E. Schilder, ‘De burgemeester bewapend’, in: *Preadviezen 2019* (Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van Nederland en België), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 281-282; A. Mein, ‘Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Een versterking of verzwakking van de positie van de burgemeester?’, *TvV* 2010/3, p. 34-44.

7 Zie daarover M.A.D.W. de Jong, ‘Commentaar op art. 172’, in: S.A.J. Munneke e.a. (red.), *De Gemeentewet en haar toepassing*, Deventer: Wolters Kluwer.

8 ABRvS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4697, *Gst.* 2011/55, m.nt. M.L. Diepenhorst en H.C. Lagrouw; AB 2012/183, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder (Monster).

9 ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:923, *Gst.* 2017/115, m.nt. F.A. Pommer (Nieuwstadt).

10 *Kamerstukken II 2022/23*, 36217, nr. 3, p. 47.

11 Het begrip ‘in de onmiddellijke nabijheid’ is ontleend aan art. 151d Gemw.

12 Zie bijv. *Kamerstukken II 2022/23*, 36217, nr. 3, p. 47.

In ieder geval zal de situatie aanleiding moeten geven voor een verstoring van de openbare orde. Dat zal niet altijd voor de hand liggen bij geweldsincidenten binnenshuis. Hoe zit het echter met geweldsincidenten in combinatie met woonoverlast: bijvoorbeeld bewoners die burens intimideren en bedreigen en die in de woning en op straat met wapens rondlopen, tot uiteindelijk een ernstig wapenincident plaatsvindt in de woning? Doelt de regering ook op dergelijke situaties, en zo ja, wat is dan de verhouding met het huidige art. 174a Gemw? De huidige sluitingsbevoegdheid heeft immers reeds betrekking op situaties waarin de openbare orde (ernstig) wordt verstoord als gevolg van gedragingen in het pand. Dit verdient nadere toelichting tijdens de parlementaire behandeling.

2.2 Woningssluiting wegens aanwezigheid van wapens (sub c)

De derde voorgestelde sluitingsgrond heeft betrekking op situaties waarin een wapen wordt aangetroffen in de woning. De voorgestelde wettekst luidt: *“De burgemeester kan besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien: c. door het aantreffen in de woning of het lokaal of op het erf van een wapen als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord of ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een zodanige verstoring.”* Deze bepaling refereert aan art. 2 Wet wapens en munitie (wmm). Hierin zijn verschillende typen wapens opgenomen: niet enkel vuurwapens, maar bijvoorbeeld ook boksbeugels en katapulten. In de memorie van toelichting gaat de minister hier nader op in; vooral vuurwapens en explosieven kunnen volgens haar aanleiding geven voor een verstoring van de openbare orde.¹³ Eggen en De Jong achten het echter problematisch dat de wettekst geen onderscheid maakt tussen verschillende typen wapens en evenmin tussen legaal en illegaal wapenbezit.¹⁴ Bovendien biedt het aantreffen van munitie geen grond voor sluiting.¹⁵ De vondst van het wapen moet voorts aanleiding geven voor een (dreigende) verstoring van de openbare orde. Het zal in veel gevallen lastig zijn voor burgemeesters om dit te onderbouwen (zie paragraaf 3).

2.3 Enkele opmerkingen over evenredigheid

Ten slotte verdient de evenredigheid van de sluiting aandacht. Woningssluiting is immers een ingrijpende maatregel die de grondrechten van de bewoners beperkt: het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (art. 10 Gw en art. 8 EVRM) en mogelijk het eigendomsrecht (art. 1 Eerste Protocol EVRM). Het is daarom van belang dat de burgemeester afweegt of de sluiting evenredig is. De sluiting moet geschikt en noodzakelijk zijn om de verstoring van de openbare orde te beëindigen. Voorts moet de sluiting evenwichtig zijn: het doel ervan moet de ingrijpende gevolgen voor de betrokkenen rechtvaardigen.¹⁶ In de jurisprudentie over art. 13b Opw identificeert de Afdeling verschillende factoren die van belang zijn in de evenredigheidsafweging. Relevant zijn onder meer de verwijtbaarheid van de betrokkene en de aanwezigheid van minderjarige kinderen in de woning. Voorts is van belang welke gevolgen de betrokkenen ondervinden van de sluiting.¹⁷ Nu het ook ten aanzien van de voorgestelde sluitingsgronden in art. 174a Gemw eveneens om woningssluiting gaat, valt aan te nemen dat dezelfde factoren van belang zullen zijn. In dit kader vallen twee zaken op.

Doorgaans is sprake van een levensgevaarlijke situatie voor de bewoners, omwonenden en passanten, zodat het recht op leven van art. 2 EVRM aan de orde kan zijn. Dat de maatregel aan een ander dan de ordeverstoorder wordt opgelegd, hoeft daarom niet onevenredig te zijn.

In de eerste plaats wordt de sluiting op grond van art. 174a lid 1 onder b Gemw na beschietingen niet aan de ordeverstoorder zelf opgelegd, maar aan het (beoogde) slachtoffer van het geweld.¹⁸ Hier staat echter een zwaarwegend belang tegenover. Doorgaans is sprake van een levensgevaarlijke situatie voor de bewoners, omwonenden en passanten, zodat het recht op leven van art. 2 EVRM aan de orde kan zijn. Dat de maatregel aan een ander dan de ordeverstoorder wordt opgelegd, hoeft daarom niet onevenredig te zijn.¹⁹ Van belang is wel dat er geen andere, minder ingrijpende middelen voorhanden zijn om de omgeving te beschermen. Na een reeks beschietingen in Oss beloofde de burgemeester bijvoorbeeld de veiligheid te waarborgen door middel van meer inzet van politie en boa's en door het instellen van cameratoezicht.²⁰

Ten tweede is vermeldenswaardig dat het sluiten van de woning mogelijk verdergaande gevolgen heeft dan slechts het tijdelijk verlies van de woning. Wanneer een woning wordt gesloten op grond van art. 13b lid 1 onder a Opw of het huidige art. 174a Gemw, kan de verhuurder de huurovereenkomst buitengerechtelijk ontbinden (art. 7:231 lid 2 BW). Merkwaardig genoeg wenst de regering dit ook mogelijk te maken na een sluiting op basis van de nieuwe sluitingsgronden. Sluiting van de woning na een beschieting kan dan tot gevolg hebben dat de bewoners definitief hun woning verliezen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de huurders op een 'zwarte lijst' terechtkomen, waardoor ze gedurende een aantal jaren niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning in de regio. Normaliter kan de verhuurder een huurovereenkomst voor woonruimte slechts door de rechter laten ontbinden (art. 7:231 lid 1 BW). Het tweede lid maakt hierop een uitzondering en geeft de verhuurder de mogelijkheid om buitengerechtelijk te ontbinden. De zaak kan wel voor een rechter komen wanneer de huurders weigeren de woning te ontruimen, zodat de verhuurder ontruiming moet vorderen in een civielrechtelijk kort geding.

Deze uitbreiding van art. 7:231 lid 2 BW ligt mijns inziens niet voor de hand. De regering geeft weliswaar aan dat ontbinding van de huurovereenkomst geen automatisme moet zijn en de verhuurder zich moet afvragen of dit gerechtvaardigd is,²¹ maar of de verhuurder daadwerkelijk een zorgvuldige afweging maakt, wordt niet vooraf door de rechter getoetst. Indien de huurders verwijtbaar hebben gehandeld, kan de

verhuurder via een reguliere ontbinding bewerkstelligen dat de huurovereenkomst wordt beëindigd, waarbij wel een rechterlijke toets plaatsvindt. Welk belang is ermee gediend dat bedreigde personen naar aanleiding van een sluiting die bedoeld is om de omgeving te beschermen door een – niet door de bewoners zelf – veroorzaakt gevaar, definitief hun huurwoning moeten verlaten zonder een voorafgaande rechterlijke toets? De memorie van toelichting gaat op die vraag niet in.

3. Handhaving van de openbare orde?

De nieuwe sluitingsgronden worden toegevoegd aan art. 174a Gemw: een openbare-ordebevoegdheid. Dit beoogde openbare-orde karakter komt tot uitdrukking in de toepassingsvoorwaarden van de voorgestelde gronden. Het geweld en de vondst van het wapen moeten aanleiding geven voor een verstoring van de openbare orde of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Wanneer de burgemeester op grond van art. 174a lid 1 sub b Gemw een woning sluit na een beschieting, zal dit doorgaans weinig problemen opleveren. De openbare-ordeverstoring vloeit voort uit het gevaar dat schietpartijen en explosieven opleveren voor niet alleen de bewoner, maar ook voor buurtbewoners en voorbijgangers. Eggen en De Jong concluderen dan ook dat een rol voor de burgemeester in deze problematiek vanuit de openbare-orde taak te begrijpen is.²²

Na het aantreffen van een wapen in de woning, ligt een verstoring van de openbare orde echter minder voor de hand. Doorgaans zal het wapen in beslag worden genomen. Volgens de minister kan desondanks sprake zijn van een ordeverstoring, omdat een gevaar kan bestaan voor explosies of 'criminele ontmoetingen'. Bovendien haalt de bewoner mogelijk opnieuw een wapen in huis.²³ Wanneer de bewoner echter een gevaarlijke situatie laat ontstaan door de aanwezigheid van explosieven of vuurwerk in de woning, kan de burgemeester ook het huidige art. 174a Gemw toepassen.²⁴ Bij (dreigende) gewelddadige acties vanuit het criminele circuit kan de b-grond uitkomst bieden. Waar niet met één van de andere sluitingsgronden kan worden ingegrepen, zijn situaties denkbaar waarin de ordeverstoring blijkens de memorie van toelichting wordt gemotiveerd op basis van het ontstaan van 'maatschappelijke onrust'. Het begrip 'verstoring van de openbare orde' is hieraan volgens De Jong

¹³ *Kamerstukken II 2022/23*, 36217, nr. 3, p. 48-49. Met deze toelichting tracht de minister tegemoet te komen aan de kritiek in het advies van de Raad van State op dit punt: *Kamerstukken II 2022/23*, p. 36217, nr. 4, p. 7-8.

¹⁴ B.V.G. Eggen en M.A.D.W. de Jong, 'De burgemeester in het geweer', in: B.V.G. Eggen e.a. (red.), *Bijzonderheden in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 106-107.

¹⁵ Eggen en De Jong 2022, p. 106-107; H.J.B. Sackers, *Wet Wapens en Munitie* (Studiepockets Strafrecht nr. 42), Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 485-486.

¹⁶ Zie over de evenredigheidstoets ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten; JB 2022/44, m.nt. R.J.N. Schlössels (Harderwijk).

¹⁷ Zie over de relevante factoren ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, AB 2020/274, m.nt. J.G. Brouwer, L.M. Bruijn & E.M. Breeuwsma; Gst. 2019/177, m.nt. A. Schreijenbergh (Overzichtsuitspraak) en ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten; JB 2022/44, m.nt. R.J.N. Schlössels (Harderwijk).

¹⁸ Dit is volgens Eggen en De Jong op zichzelf geen unicum: Eggen en De Jong 2022, p. 102.

¹⁹ Vgl. ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839, AB 2021/183, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder; Gst. 2021/91, m.nt. B.J.P.G. Roozendaal & M. Buitenhuis; JB 2021/29, m.nt. M.A.D.W. de Jong.

²⁰ P. de Bekker, 'Weer geschoten op een huis in Oss, al vierde keer in een week tijd', *Omroep Brabant* 22 juli 2022, online via omroepbrabant.nl.

²¹ *Kamerstukken II 2022/23*, 36217, nr. 3, p. 10-11.

²² Eggen en De Jong 2022, p. 103.

²³ *Kamerstukken II 2022/23*, 36217, nr. 3, p. 5-6.

²⁴ ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1836, AB 2019/213, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder; Gst. 2018/179, m.nt. J.H. van Grinten & A.E.M. van den Berg (Woningbrand Rotterdam); Rb. Midden-Nederland (vzr.) 20 februari 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:BZ1822; Rb. Gelderland (vzr.) 14 december 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:6540.

echter niet gelijk te stellen. Maatschappelijke onrust heeft een bredere betekenis.²⁵ Dit zou derhalve een verruiming betekenen van het openbare-ordebegrip. Bovendien is het ontstaan van maatschappelijke onrust op zichzelf volgens Eggen en De Jong niet op te lossen met woningsluiting.²⁶

“Welk belang is ermee gediend dat bedreigde personen naar aanleiding van een sluiting die bedoeld is om de omgeving te beschermen door een – niet door de bewoners zelf – veroorzaakt gevaar, definitief hun huurwoning moeten verlaten zonder een voorafgaande rechterlijke toets?”

Dat de vondst van een wapen aanleiding geeft voor een (dreigende) verstoring van de openbare orde, is al met al niet vanzelfsprekend. Het gevaar bestaat dat burgemeesters het openbare-ordebegrip zullen oprekken door maatschappelijke onrust als zodanig aan te merken. Daarnaast ligt het risico op de loer dat burgemeesters een ordeverstoring uit ficties zullen afleiden. Uit de aard of het aantal wapens leiden ze mogelijk af dat de wapens een rol vervullen binnen de georganiseerde criminaliteit, waaruit volgt dat het pand mogelijk bekend is in het criminele circuit.²⁷ In die redenering wordt de ordeverstoring onderbouwd op basis van de bekendheid van het pand in het criminele circuit en het risico op verdere criminele betrokkenheid rond het pand. Het plegen van strafbare feiten in of bij de woning hoeft echter niet noodzakelijkerwijs tevens een verstoring van de openbare orde op te leveren. Een dergelijke gang van zaken zou het openbare-ordebegrip in belangrijke mate uithollen en zou niet rechtmatig zijn. De toepassing van de bevoegdheid zou

met deze verruiming feitelijk neerkomen op het handhaven van de Wet wapens en munitie, niet op handhaving van de openbare orde.

De regering heeft er bewust voor gekozen de sluitingsbevoegdheid in verband met wapenvondst niet in de Wet wapens en munitie op te nemen. Juist het openbare-ordeperspectief staat centraal.²⁸ Indien de regering hier wel voor had gekozen, zou een bevoegdheid ontstaan die wat betreft haar aard vergelijkbaar is met art. 13b Opw. Deze handhavingsbevoegdheid is niet gericht op openbare-ordehandhaving, maar op het tegengaan van overtredingen van de Opiumwet. Zo is de burgemeester in beginsel bevoegd om art. 13b Opw toe te passen wanneer een handelshoeveelheid drugs in het pand wordt aangetroffen.²⁹ Of daadwerkelijk sprake is van handel, overlast of een verstoring van de openbare orde, is niet relevant. Zou de sluitingsbevoegdheid in verband met wapenvondst in de Wet wapens en munitie worden opgenomen, dan zou de burgemeester bevoegd zijn tot sluiting op grond van het aantreffen van het wapen, ongeacht welke gevolgen de aanwezigheid van het wapen heeft voor de omgeving.

De openbare-ordetaak van art. 172 lid 1 Gemw omvat niet het terrein van criminaliteitsbestrijding. In dat opzicht is het terecht dat de regering de sluitingsbevoegdheid in verband met wapenvondst wil opnemen in de Gemeentewet en niet in de Wet wapens en munitie. Het is echter de vraag in hoeverre het voorgestelde art. 174a lid 1 onder c Gemw in deze taak past. Voor burgemeesters zal het immers veelal lastig zijn om na het aantreffen van een wapen aan te tonen dat de openbare orde is verstoord, tenzij ze het openbare-ordebegrip op oneigenlijke wijze oprekken. Het resultaat hiervan is dat de bevoegdheid moeilijk als openbare-ordebevoegdheid kan functioneren en dat burgemeesters in staat worden gesteld om een grotere rol te spelen in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.³⁰

4. De burgemeester als criminaliteitsbestrijder?

Dat de burgemeester een grotere rol krijgt in het kader van criminaliteitsbestrijding, is niet zonder meer een wenselijke ontwikkeling. Een groeiende rol als criminaliteitsbestrijder en handhaver heeft potentieel ingrijpende gevolgen voor het burgemeestersambt. Dit leidt onder meer tot een toe-

nemende verantwoordingsdruk jegens de samenleving en de lokale politiek. Daarnaast worden de verschillende rollen van de burgemeester lastiger met elkaar te combineren.

“Het plegen van strafbare feiten in of bij de woning hoeft echter niet noodzakelijkerwijs tevens een verstoring van de openbare orde op te leveren. Een dergelijke gang van zaken zou het openbare-ordebegrip in belangrijke mate uithollen en zou niet rechtmatig zijn.”

De burgemeester legt over de bevoegdheidsinzet verantwoording af aan de gemeenteraad (art. 180 Gemw). Dit handelen kan voor de raad een reden zijn om een burgemeester niet voor herbenoeming voor te dragen of om een aanbeveling tot diens ontslag in te dienen bij de minister. Vanwege uitbreidingen van het bevoegdhedenpakket van de burgemeester en een grotere aandacht voor veiligheid en criminaliteit is de bevoegdheidsinzet meer in de politieke belangstelling komen te staan, waardoor de burgemeester in toenemende mate afhankelijk – en daarmee kwetsbaar – wordt. Met andere woorden: het ambt politiseert.³¹ Daarnaast kunnen burgemeesters vanuit de samenleving druk ervaren om zich actief met veiligheid bezig te houden.³² De onafhankelijkheid van het ambt komt onder druk te staan, hetgeen rechtsstatelijk gezien onwenselijk is. Het sluiten van woningen beperkt grondrechten, zodat het problematisch is

als burgemeesters onder druk vanuit de samenleving of lokale politiek de grenzen van deze bevoegdheden gaan opzoeken.³³

Daarnaast is de burgemeester niet enkel handhaver van de openbare orde, maar ook het ‘ceremonieel stadshoofd’ dat lintjes uitreikt, medeleven toont na rampen en benaderbaar moet zijn voor burgers.³⁴ De uitoefening van deze informele, maatschappelijke rol staat op gespannen voet met een rol van ‘harde’ wetshandhaver die de strijd aanbindt met allerlei vormen van onveiligheid en criminaliteit.³⁵ Bovendien worden burgemeesters niet zelden bedreigd als gevolg van hun rol in de aanpak van georganiseerde criminaliteit,³⁶ wat hun functies als benaderbaar ‘gezicht’ van de gemeente jegens de samenleving verder onder druk zet.

Gelet op het voorgaande past een groeiende rol als criminaliteitsbestrijder niet goed bij het burgemeestersambt. Het toekennen van bevoegdheden die deze rol verder versterken, is derhalve niet zonder meer toe te juichen.

5. Conclusie

Dat burgemeesters een bevoegdheid willen waarmee ze een woning kunnen sluiten na aanslagpogingen rond de woning, is begrijpelijk. Dergelijke situaties zijn levensgevaarlijk voor bewoners, omwonenden en voorbijgangers. Met de uitbreiding van art. 174a Gemw moeten burgemeesters in dergelijke situaties daartoe de mogelijkheid krijgen. Deze voorgestelde sluitingsgrond heeft een duidelijk openbare-orde karakter en past in zoverre bij het huidige art. 174a Gemw, de taak van art. 172 lid 1 Gemw en daarmee bij het burgemeestersambt. Dat burgemeesters in deze problematiek een rol spelen, is derhalve niet onlogisch. Deze sluitingsgrond verdient echter ten aanzien van twee aspecten een nadere beschouwing. In de eerste plaats moet deze blijkens de wettekst ook toepasbaar zijn in situaties van geweld *in* de woning. Wat de regering hiermee voor ogen heeft, is echter niet duidelijk. Een nadere toelichting zou op zijn plaats zijn. Ten tweede tracht de regering buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst mogelijk te maken na woningsluiting op deze grondslag (art. 7:231 lid 2

25 Consultatiereactie M.A.D.W. de Jong, te vinden op <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A36217>.

26 Eggen en De Jong 2022, p. 104.

27 Sackers 2020, p. 486.

28 *Kamerstukken II* 2022/23, 36217, nr. 3, p. 16.

29 ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362, NJB 2014/108; *Gst.* 2014/107, m.nt. L.J.J. Rogier (Purmerend), r.o. 4.1. Met een handelshoeveelheid wordt meer dan 5 gram softdrugs, meer dan 5 hennepplanten of meer dan 0,5 gram harddrugs bedoeld. Zie over het toetsingskader van art. 13b Opw uitgebreid L.M. Bruijn en M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: BJu 2021.

30 Zie ook B. van der Vorm, ‘De uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid in artikel 174a Gemeentewet en de taak van de burgemeester als sheriff’, *TBS&H* 2020/4, p. 159-160.

31 Zie onder meer M. Boogers e.a., *Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35570 VII, nr. 89, p. 34 en 45; Mein, *TvV* 2010/3, p. 41-42; A.H.M. Dölle, ‘Burgemeester in de branding’, *TvCR* 2010/2, p. 137; R. Salet en H.J.B. Sackers, ‘Spanningen tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van criminaliteit’, *NJB* 2019/766, par. 2; 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*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 325-326.

32 Zie bijv. H. van den Broek, ‘Toekomst burgemeester’, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 VII, nr. 108, p. 15.

33 N. Karsten, ‘De burgemeester als vriend of vijand van de rechtsstaat. Een kritische beschouwing’, *NJB* 2019/765, p. 926-930.

34 N. Karsten e.a., *Majesteitelijk @ magistratelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 33750 VII, nr. 52, p. 48.

35 H.J.B. Sackers, *Herder, hoeder en handhaver* (oratie Nijmegen), Nijmegen: RU 2010, p. 35-40. Zie ook Mein, *TvV* 2010/3, p. 42-43; A.E. Schilder en J.H.A. van der Grinten, *De burgemeester bevoegd? Perspectieven op het burgemeestersambt: handreiking voor een discussie*, 2021, online via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/discussienota-toedeling-taken-en-bevoegdheden-aan-burgemeesters/>, p. 11-13; Dölle, *TvCR* 2010/2, p. 137. Enigszins anders: B. van der Vorm en P.C. van Duyn, ‘De burgemeester als ‘sheriff’ in de aanpak van ondermijnende misdaad: op weg naar een wettelijke grondslag?’, *TvV* 2020/4, p. 54-68.

36 Zie bijv. Van der Grinten en Schilder 2019, p. 283-284; M. de Groot, ‘Bedreigen burgemeesters en wethouder aan orde van de dag’, *Binnenlands Bestuur* 3 september 2012, online via binnenlandsbestuur.nl.

bw). Ontbinding van de huurovereenkomst is een ingrijpende maatregel die tot gevolg heeft dat de bewoners definitief hun woning verliezen. Een rechtvaardiging voor het ontnemen van de voorafgaande rechterlijke toets als waarborg voor een zorgvuldige besluitvorming, ontbreekt echter. Gelet op de ingrijpende aard van art. 7:231 lid 2 BW kan de wetgever daarom beter van deze wijziging afzien.

“Hoewel de regering er bewust voor heeft gekozen om deze bevoegdheid het karakter van een openbare-ordebevoegdheid te geven, zal dit in de praktijk moeilijk uit de verf komen.

Naast woningsluiting wegens ernstig geweld, bevat het wetsvoorstel ook een grondslag voor woningsluiting na het aantreffen van een wapen in de woning. Deze wijziging ligt minder voor de hand. Hoewel de regering er bewust voor heeft gekozen om deze bevoegdheid het karakter van een openbare-ordebevoegdheid te geven, zal dit in de praktijk moeilijk uit de verf komen. Wanneer het wapen in beslag is genomen, ligt een ordeverstoring niet langer voor de hand. Is dat wel het geval, dan zullen het huidige art. 174a Gemw en de eerste voorgestelde sluitingsgrond (sub b) uitkomst kunnen bieden. Daarbuiten dreigt al snel het risico dat burgemeesters het openbare-ordebegrip gaan oprekken naar maatschappelijke onrust of (dreigende) strafbare feiten. Dit doet in belangrijke mate afbreuk aan het openbare-ordekarakter van de bevoegdheid en is niet rechtmatig. Dit beoogde karakter van de bepaling zal derhalve moeilijk waargemaakt kunnen worden en het risico ligt op de loer dat de burgemeester met deze sluitingsbevoegdheid feitelijk meer mogelijkheden krijgt om op te treden tegen georganiseerde criminaliteit. Dat de minister het wetsvoorstel in de context van criminaliteitsbestrijding plaatst, is in dat opzicht ongelukkig. Dit past niet goed in de openbare-ordetaak van art. 172 lid 1 Gemw en daarmee ook moeilijk in art. 174a Gemw.

Gelet op de gevolgen die een groeiende rol als handhaver en criminaliteitsbestrijder heeft voor het burgemeestersambt, is het geen wenselijke ontwikkeling dat de burgemeester steeds meer bevoegdheden krijgt op dit terrein. Het toekennen van een bevoegdheid aan de burgemeester, terwijl het beoogde openbare-ordekarakter niet kan worden waargemaakt en daarmee niet in de openbare-ordetaak past, kan beter achterwege blijven.³⁷ Temeer nu de regering werkt aan een 'Agenda burgemeester', waarin fundamentele keuzes moeten worden gemaakt over de toekomst van het burgemeestersambt.³⁸ Alvorens burgemeesters te belasten met nieuwe bevoegdheden die niet in hun wettelijke taken passen en hun rol als criminaliteitsbestrijder versterken, is het verstandig om eerst de gewenste toekomstige invulling van het ambt grondig te overdenken.³⁹

37 Van der Vorm komt tot een andere conclusie, zie Van der Vorm, *TBS&H* 2020/4, p. 160.

38 Zie bijv. *Kamerstukken II* 2021/22, 35925 VII, nr. 164.

39 Zie ook de consultatiereactie van M.A.D.W. de Jong, te vinden op <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A36217>.

‘Maak kennis met...’

mr. drs. Debbie Wolters



Al op jonge leeftijd ontstond bij mij een grote bewondering voor het recht. Enigszins cliché kwam deze bewondering voort uit de grote hoeveelheid Amerikaanse tv-series die ik wekelijks verslond. Zo keek ik als tienjarige naar *Judging Amy*, waarin een inkijkje werd gegeven in het fictieve leven van een vrouwelijke rechter in het Amerikaanse familierecht. Enkele jaren later, toen *Judging Amy* van de buis verdween, stortte ik mij op series over advocatenkantoren, waarvan *The Good Wife* de meest memorabele was. De zaken die in deze series werden behandeld, de maatschappelijke impact die de hoofdrolspelers hadden en – niet onbelangrijk – de powervrouwen die in deze series aan het roer stonden, wakkerden al snel bij mij een verlangen aan om ook iets met het recht te doen.

Toen ik mijn studiekeuze moest maken, bleek de keuze toch wat minder eenvoudig te zijn. Wilde ik een carrière als advocaat of rechter, of ging ik toch voor een studie naar het (ook zeer interessante) menselijke gedrag? Afgeschrikt door waarschuwingen dat een rechtenstudie behoorlijk ‘taai’ kon zijn, koos ik voor dit laatste. Ik schreef mij in voor de studie psychologie, welke ik met veel interesse heb gevolgd. Hoe fantastisch ik de studie ook vond, na het behalen van mijn master bleef het recht toch lonken. Het voelde als een ‘nu of nooit’-situatie: ik kon aan het werk gaan als psycholoog en mij blijven afvragen wat ik had gemist, of ik kon alsnog de overstap maken. Ik koos voor het laatste; een beslissing waar ik nog altijd blij mee ben. De rechtenstudie bleek alles behalve taai en ik genoot van het oplossen van complexe juridische vraagstukken. Het mooiste van mijn studietijd vond ik mijn tijd bij Wetswinkel Nijmegen, waar ik ontdekte wat de maatschappelijke impact van een rechtenstudie kon zijn. Met de vaardigheden die ik tijdens mijn studie opdeed, bleek ik al snel in staat om mensen te helpen en de dankbaarheid van cliënten die daaruit voortvloeide creëerde veel voldoening. Bovendien gaf het werk bij de Wetswinkel mij de mogelijkheid om praktijkervaring op te doen in verschillende rechtsgebieden, waar uiteindelijk mijn passie voor het arbeidsrecht uit is ontstaan.

Aan het eind van mijn studie kwam de vraag wat voor werk ik ambieerde. Ik wilde graag iets binnen het arbeidsrecht doen en de mogelijkheid hebben om een maatschappelijke impact te maken. Ook vond ik duurzaamheidsvraagstukken bijster interessant, maar in mijn ogen was de combinatie arbeidsrecht en duurzaamheid wat lastiger te realiseren. Niets bleek minder waar. Ik kreeg de mogelijkheid om als docent-promovenda aan de slag te gaan bij de vaksectie Sociaal Recht, waar ik in oktober 2021 ben gestart. Mijn promotieonderzoek richt zich op de rol die wetgeving kan spelen bij de naleving van fundamentele arbeidsnormen in de grensoverschrijdende toeleveringsketen, een onderwerp waarin al mijn interesses – het arbeidsrecht, duurzaamheid én een maatschappelijke bijdrage – bij elkaar komen. Daarnaast mag ik masteronderwijs verzorgen voor verschillende vakken, zoals Arbeidsrecht Verdiept en European Employment Law. Ik hoop dat ik met mijn onderwijs studenten niet alleen vaardigheden leer, maar ze ook enthousiasmeer voor het prachtige arbeidsrecht én om op eigen wijze een bijdrage te leveren aan de maatschappij.

mr. drs. Debbie Wolters