

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

B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 11 juli 2023

1. Inleiding

De leden van fractie van de **BBB** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Uitbreiding sluitingsbevoegdheid burgemeester en gezaghebber ter handhaving van de openbare orde. Zij hebben naar aanleiding daarvan nog een aantal vragen en merken het volgende op.

Het is essentieel dat er een evenwichtige benadering is waarin gerechtigheid wordt nagestreefd, rekening houdend met de ernst van het misdrijf en de bescherming van slachtoffers. Op deze manier kan effectief geweld en criminaliteit bestreden worden en een veiligere samenleving bevorderd worden. Het lijkt erop dat deze maatregel buiten het strafrecht omgaat. In plaats daarvan dient ten eerste gestreefd te worden naar een eerlijk strafrechtelijk proces waarin daders verantwoordelijk worden gehouden voor hun daden en slachtoffers en hun veiligheid worden beschermd.

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierbij een aantal vragen over met name de rechtsbescherming en de reikwijdte van deze uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester in het kader van de openbare orde. De leden van de fractie van de **PvdD** sluiten zich bij deze vragen aan.

¹ Samenstelling:

Croll (BBB) (*ondervoorzitter*), Marquart Scholtz (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Vogels (VVD), Van den Berg (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Belhirsch (D66), Bezaan (PVV), Nicolai (PvdD), Van Bijsterveld (Ja21), Janssen (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), Van Dijk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL).

De leden van de fractie van het **CDA** hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel en hebben daarbij een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij steunen de inzet om meer bevoegdheden te creëren om de openbare orde op passende wijze te kunnen beschermen. Deze leden vinden het met het oog op de bescherming van de fundamentele vrijheden van burgers ook belangrijk dat door amendering is verduidelijkt dat het moet gaan om ernstige verstoringen van de openbare orde.

De leden van de **ChristenUnie** sluiten zich aan bij de gestelde vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, CDA en SGP.

2. De hoofdlijnen en de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen

De leden van de fractie van de **BBB** menen dat de wet te ruime gronden geeft voor sluitingen. Denk bijvoorbeeld aan advocatenkantoren die theoretisch gezien zouden kunnen worden gesloten op grond van deze wet vanwege bedreigingen en beschietingen. De volledige afweging ligt bij burgemeesters, zonder adequate beschermingsmechanismen zoals in het strafrecht, wat onschuldigen kan benadelen. Bovendien mag er geen voedingsbodem gegeven worden aan criminaliteit. Als criminelen weten dat het plaatsen van een bom ervoor zorgt dat mensen uit hun huis worden gezet, geeft dit hen extra motivatie om wraak te nemen op slachtoffers. Ze zullen niet alleen proberen hen af te schrikken met beschietingen, maar ook direct proberen hen uit hun huis te verdrijven. Kan de regering preciseren wat wel en niet onder de bijzondere gevallen valt waarin een dergelijke woning kan worden gesloten?

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** vragen de regering als eerste om de (wetenschappelijke) onderbouwing voor de effectiviteit van woningsluitingen. Kan de regering hierbij specifiek de omstandigheid betrekken dat de sluiting van het pand veelal zal plaatsvinden nadat de wapens (en 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 en/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 detournement de pouvoir?

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering de uitvoeringstoets, die na een jaar zal worden uitgevoerd, toe te zenden aan de Eerste Kamer zodat de uitvoerbaarheid van onderhavig wetsvoorstel kan worden besproken. Is de regering daartoe bereid? Zo niet, waarom niet?

De leden van de fractie van de **SGP** vragen de regering om een reactie op de zorgen van gemeenten en burgemeesters dat de mogelijkheid van een hersteltermijn te veel vertragend kan werken bij het aanpakken van ernstige verstoringen of een dreiging daarvan. De Minister heeft in het Kamerdebat 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 hersteltermijn of dat in alle gevallen in ieder geval pro forma een paar uur respijt geboden moet worden.

Daarnaast constateren de leden van de SGP-fractie dat de Minister heeft onderstreept dat godsdienstige gebouwen niet gesloten kunnen worden op grond van het wetsvoorstel. De Minister heeft daarbij ook de verwarring benoemd die hierover kan ontstaan en het belang van consistentie in woordkeuze. Met het oog op het belang van verduidelijking leggen deze leden hierbij een drietal clusters van vragen voor.

In de eerste plaats vragen deze leden of de regering wil onderzoeken of en hoe zij 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. 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.² Een integrale herziening kan dan na verloop wenselijk blijken, zeker als fundamentele vrijheden in het geding zijn.

In de tweede plaats vragen de leden van de SGP-fractie of de regering kan 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.

In de derde plaats vragen deze leden welk handhavingsskader volgens de regering inzake de openbare orde geldt ten aanzien van godsdienstige gebouwen die niet voor het publiek open staan, nu deze gebouwen 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?

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 de regering uitgewerkte brede visie over het toekomstbestendig maken van de positie van de burgemeester?³ Zo ja, waar blijkt dit uit?

4. Verhouding tot hoger recht

In de voorgestelde wetwijziging zullen huizen die slachtoffer zijn van explosies en beschietingen worden gesloten, terwijl de daders wellicht vrijuit gaan. Dit roept bij de leden van de fractie van de **BBB** vragen op over de situatie van de uitgezette slachtoffers van dergelijke misdrijven. Zij vinden het zorgwekkend dat zij mogelijk op straat terecht komen, wat hen 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 van de Grondwet (Iedereen heeft recht op eerbiediging van zijn of haar persoonlijke levenssfeer). Op

² HR 13-05-2014, ECLI:NL:HR:2014:1101, AB 2014/374, m.nt. J.G. Brouwer.

³ Coalitieakkoord 2021 – 2025, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021, p. 6.

welke voorzieningen kunnen kwetsbare mensen zoals oudere, zieke 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.

Opent de c-grond niet ook de weg voor chantage, zo vragen de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** zich af?⁴ Ook in het geval van chantage kan wel degelijk sprake zijn van een gevaar voor de openbare orde. Op welke wijze betreft de burgemeester de aard en mate van betrokkenheid van de bewoner van het pand bij de belangenafweging?

De sluitingsbevoegdheid vereist geen causaal verband tussen de openbare ordeverstoring en de personen in de woning. De wet vereist immers niet dat er een verband is 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 het ook als intimidatie van slachtoffers of getuigen in strafzaken worden ingezet. De Minister heeft in beantwoording van vragen rondom causaliteit in de Tweede Kamer geantwoord dat de burgemeester wikt en weegt en een belangenafweging maakt. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering 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?

De belangenafweging die de burgemeester moet maken is complex. Waarom is er niet 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). Waarom is hier niet gekozen voor een vergelijkbaar niveau van rechtsbescherming, vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA zich af.

(Voormalige) huurders kunnen op een sanctielijst geplaatst worden nadat hun huurovereenkomst middels art. 7:231 lid 2 BW na een woningsluiting is ontbonden. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA 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?

De leden van de fractie van het **CDA** vragen de regering nader toe te lichten wat de consequenties zijn van het feit dat middels gewijzigd amendement van de Tweede Kamerleden Sneller en Van Nispen.⁵ De sluitingsbevoegdheid is beperkt tot ernstige openbare ordeverstoringen. Daarbij vragen de leden van de CDA-fractie zich af of de hogere lat («ernstige» openbare ordeverstoringen) naar verwachting gevolgen zal hebben voor de begunstigingstermijn.

⁴ Zie bijv. <https://nos.nl/artikel/2479399-horecaondernemers-in-utrecht-gechanteerd>.

⁵ *Kamerstukken II 2022–2023*, 36 217, nr. 10.

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 de Minister onder andere heeft 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 Ellemeet⁶ 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 leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de nota naar aanleiding van het verslag – bij voorkeur tegen eind augustus – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Dittrich

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

⁶ *Kamerstukken II 2022–2023, 36 217, nr. 12.*