

Gst. 2025/131

Burgemeester Winterswijk niet bevoegd om woning te sluiten op grond van artikel 174a, eerste lid, Gemeentewet (oud).

ABRvS 25-06-2025, ECLI:NL:RVS:2025:2836, m.nt. M. Buitenhuis & J.L. de Baar

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	25 juni 2025
Magistraten	Mrs. J.A.W. Scholten-Hinloopen, G.O. van Veldhuizen en H.J.M. Besselink
Zaaknummer	202302935/1/A3
Noot	M. Buitenhuis & J.L. de Baar
JCDI	JCDI:BSD36464:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen (V) Staatsrecht / Decentralisatie Openbare orde en veiligheid / Algemeen
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2025:2836, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 25-06-2025
Wetingang	(Art. 174a Gemeentewet)

Essentie

Burgemeester Winterswijk niet bevoegd om woning te sluiten op grond van artikel 174a, eerste lid, Gemeentewet (oud).

Samenvatting

De Afdeling oordeelt, in lijn met het oordeel van de rechtbank Gelderland (20 maart 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:1436), dat de burgemeester op grond van artikel 174a, eerste lid, Gemeentewet niet bevoegd was een woning te sluiten. Waar het gaat om de opslag van vuurwerk kan een woning alleen dan worden gesloten als de opslag van vuurwerk reeds langere tijd voor verschillende vormen van ernstige overlast zorgt waardoor sprake is van een ernstige verstoring van de openbare orde. Dat was hier niet aan de orde. De Afdeling voegt daar aan toe dat de enkele aanwezigheid van illegaal vuurwerk - hoe ernstig dat ook is - op zichzelf niet kan worden aangemerkt als langdurige overlast en daarmee ook niet als een verstoring van de openbare orde zoals bedoeld in artikel 174a, eerste lid, Gemeentewet. De Afdeling verwijst hierbij naar haar uitspraak van 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2402.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:

de burgemeester van Winterswijk,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 20 maart 2023 in zaak nr. 21/3265 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend in Winterswijk,

en

de burgemeester.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 7 december 2020 heeft de burgemeester de woning van [wederpartij] van 14 december 2020 tot en met 3 januari 2021 gesloten.

Bij besluit van 2 juni 2021 heeft de burgemeester het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 maart 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:1436, heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 2 juni 2021 vernietigd, het besluit van 7 december 2020 herroepen en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Tegen deze uitspraak heeft de burgemeester hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 23 mei 2025.

Overwegingen

Inleiding

1.

Op 29 oktober 2020 heeft de politie naar aanleiding van een melding over vuurwerk een controle uitgevoerd in de woning van [wederpartij] en op het bijbehorende erf. Daar is een grote hoeveelheid illegaal zwaar vuurwerk aangetroffen. De politie heeft hiervan een bestuurlijke rapportage opgesteld waarin is vermeld dat in totaal 260 kilogram illegaal zwaar vuurwerk is aangetroffen in de schuur, schuurzolder, keuken, trapkast en op de zolder van de woning. Ook trof de politie op de zolder van de schuur een gaspistool aan. Het vuurwerk en het gaspistool zijn op dezelfde dag in beslag genomen. Het vuurwerk valt onder professioneel vuurwerk en de opslag daarvan moet aan veiligheidsvoorwaarden voldoen. Daarbij geldt een veiligheidsafstand zoals opgenomen in bijlage 3 van het Vuurwerkbesluit. Hierin staat dat geen kwetsbare objecten in een straal van 400 meter om de opslag aanwezig mogen zijn. Zowel aan de veiligheidsvoorwaarden als aan de veiligheidsafstand is niet voldaan. In een straal van 400 meter om de opslag zijn namelijk 1.686 kwetsbare objecten te vinden. 1.592 daarvan zijn woningen.

2.

Naar aanleiding van deze bestuurlijke rapportage heeft de burgemeester de woning van [wederpartij] gesloten van 14 december 2020 tot en met 3 januari 2021 op grond van de artikelen 174, artikel 174a, eerste lid, en 175, eerste lid, van de Gemeentewet. Volgens de burgemeester vormt de aanwezigheid van illegaal vuurwerk een ernstige bedreiging voor [wederpartij] en zijn gezin en voor de openbare orde en bestond ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde rond de jaarwisseling. In het besluit op bezwaar is de sluiting van de woning alleen gebaseerd op artikel 174a van de Gemeentewet.

Uitspraak van de rechtbank

3.

De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester op grond van artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet niet bevoegd was om de woning van [wederpartij] te sluiten. De opslag van het vuurwerk zorgde namelijk niet voor verschillende vormen van overlast waardoor de openbare orde ernstig werd verstoord.

Beoordeling van het hoger beroep

Artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet

4.

De burgemeester betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij op grond van artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet niet bevoegd was om de woning van [wederpartij] te sluiten. Hiertoe voert hij aan dat zich een situatie voordeed die gevaarlijk was voor de gezondheid en veiligheid van [wederpartij] en omwonenden. Er was niet voldaan aan de opslag- en afstandsvoorwaarden zoals opgenomen in het Vuurwerkbesluit. Ook acht de burgemeester aannemelijk dat in ieder geval een deel van het vuurwerk zou worden verkocht. De burgemeester acht daarbij ook aannemelijk dat [wederpartij] wederom illegaal vuurwerk zal opslaan.

5.

Artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet, 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 door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord.”

5.1.

De Afdeling deelt het oordeel van de rechtbank dat de burgemeester in dit geval niet bevoegd was om de woning van [wederpartij] op grond van artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet te sluiten. De Afdeling kan zich vinden in de onder 6.2. tot en met 6.5. opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd. Zij voegt daar aan toe dat de enkele aanwezigheid van illegaal vuurwerk - hoe ernstig dat ook is - op zichzelf niet kan worden aangemerkt als langdurige overlast en daarmee ook niet als een verstoring van de openbare orde zoals bedoeld in artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet. De Afdeling verwijst hierbij naar haar uitspraak van 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2402.

Het betoog slaagt niet.

Artikelen 174 en 175 van de Gemeentewet

6.

De burgemeester betoogt ook dat de rechtbank niet heeft onderkend dat hij op grond van de artikelen 174 en 175 van de Gemeentewet bevoegd was om de woning van [wederpartij] te sluiten.

6.1.

De burgemeester heeft aan zijn besluit van 2 juni 2021 alleen artikel 174a van de Gemeentewet ten grondslag

gelegd. De artikelen 174 en 175 van de Gemeentewet zijn daarom in de beroepsfase niet aan de orde gekomen. De rechtbank heeft uitsluitend een oordeel gegeven over de vraag of de burgemeester artikel 174a van de Gemeentewet mocht gebruiken om de woning van [wederpartij] te sluiten. De burgemeester kan in hoger beroep niet de grondslag van zijn besluitvorming aanpassen.

Het betoog slaagt niet.

Slotsom

7.

Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

8.

De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

9.

Gelet op artikel 8:109, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt van de burgemeester griffierecht geheven.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. bepaalt dat van de burgemeester van Winterswijk een griffierecht van € 548,00 wordt geheven.

Noot

Auteur: M. Buitenhuis & J.L. de Baar^[1]

Naschrift

1.

De Afdeling herhaalt in de hierboven opgenomen uitspraak dat de enkele aanwezigheid van illegale, explosieve materialen - hoe ernstig ook - op zichzelf niet kan worden aangemerkt als langdurige overlast en daarmee ook niet als openbare-ordeverstoring als bedoeld in artikel 174a, eerste lid, Gemeentewet (oud). In deze kernachtige uitspraak sluit de Afdeling zich aan bij het eerdere oordeel van de rechtbank in deze kwestie, en verwijst zij nog eens naar haar uitspraak van 21 juni 2023 (ABRvS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2402, Gst. 2023/77, m.nt. M. Buitenhuis, AB 2023/292, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder), waar de Afdeling in essentie tot eenzelfde oordeel kwam. Hoewel de uitspraak gaat over de toepassing van artikel 174a Gemeentewet zoals dit vóór 1 januari 2024 luidde, menen wij - en leggen wij in dit naschrift uit - dat het oordeel ook relevant is voor de huidige toepassing van de Wet Victoria.

2.

De burgemeester is sinds 1 januari 2024, de dag van inwerkingtreding van het gewijzigde artikel 174a Gemeentewet, in méér situaties bevoegd geworden tot het sluiten van een woning. De noodvraag hiertoe kwam uit de praktijk. In de toelichting bij het wetsvoorstel zijn tal van voorbeelden genoemd van (wapen)geweld in of in de onmiddellijke nabijheid van een woning en van situaties waarin in een woning wapens werden aangetroffen, maar waarop het oude artikel 174a geen antwoord had. De wetgever constateerde echter dat woningsluiting ook dan - onder omstandigheden - wél een passende maatregel kan zijn om de openbare orde rond de woning te handhaven. Hierin heeft de wetgever aanleiding gezien het Wet Victoria-instrumentarium van de burgemeester, voor twee gevallen, uit te breiden ([Kamerstukken II 2022/23, 36217, nr. 3](#), p. 4-5).

3.

Per 1 januari 2024 biedt ook (de vrees voor) openbare-ordeverstoring door (bedreiging van) ernstig geweld in of in de onmiddellijke nabijheid van een woning (lokaal, of erf) grondslag voor woningsluiting (de nieuwe b-grondslag). Ditzelfde geldt voor (de ernstige vrees voor) de verstoring van de openbare orde rond een woning (lokaal, of erf) doordat daar een wapen wordt aangetroffen (de nieuwe c-grondslag). Ook de al bestaande sluitingsbevoegdheid - gelet op deze nieuwe systematiek de 'a-grond' - vanwege gedragingen in de woning (lokaal, of erf) blijft van toepassing. Bij elke grondslag is de wettekst zo aangescherpt, dat het moet gaan om een *ernstige* openbare-ordeverstoring ([Kamerstukken II 2022/23, 36217, nr. 10](#)).

4.

Deze strikte toepassing van de Wet Victoria die de Afdeling in de hierboven opgenomen uitspraak hanteert, is van constitutionele betekenis. Een woningsluiting is in de kern immers een vergaande beperking van het fundamentele recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals neergelegd in artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM. In artikel 10 Grondwet is verankerd dat een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer - waar ook het huisrecht onder valt - slechts is toegestaan in bij of krachtens de wet bepaalde gevallen, en alleen aanvaardbaar is als zij democratisch is gelegitimeerd. Het is daarom ook vanuit grondwettelijk oogpunt essentieel dat het gewijzigde artikel 174a Gemeentewet alleen voor *specifieke gevallen* de bevoegdheid tot woningsluiting biedt, en bovendien is beperkt en gespecificeerd tot situaties waarin de openbare orde *ernstig* wordt verstoord ([Kamerstukken II 2022/23, 36217, nr. 3-4](#)).

5.

Terug naar de vuurwerkvondst in de uitspraak van 25 juni 2025. Wij zien regelmatig de vraag voorbijkomen hoe de toepassing van artikel 174a Gemeentewet zich verhoudt tot de vondst van vuurwerk. Vuurwerk is als zodanig geen wapen als bedoeld in de c-grond in het vernieuwde wetsartikel. De hier bedoelde wapens zijn (uitputtend) opgenomen in artikel 2 Wet wapens en munitie (Wwm). Onder omstandigheden kan vuurwerk toch als wapen worden aangemerkt. Dit kan het geval zijn wanneer het vuurwerk is bestemd voor het treffen van personen of zaken door vuur of ontploffing (artikel 2, eerste lid, categorie II, onder 7°, Wwm). Ook kan vuurwerk als wapen worden aangemerkt als het een voorwerp is waarvan, gelet op zijn aard of de omstandigheden waaronder het wordt aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het is bestemd om letsel aan personen toe te brengen of te dreigen (artikel 2, eerste lid, categorie IV, onder 7°, Wwm). Dit betekent dat ook F4-vuurwerk dat illegaal in handen is van mensen en bedrijven die geen persoon met gespecialiseerde kennis zijn, onder omstandigheden kan worden aangemerkt als een wapen op grond van de Wwm. Er zijn plannen om ook cobra's onder de Wwm te brengen (<https://open.overheid.nl/documenten/dpc->

6.

Ook voor de c-grond zal dus nog moeten worden aangetoond dat door het aantreffen van het wapen in de woning de openbare orde rond de woning ernstig wordt verstoord of de ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een zodanige verstoring. Daarvoor zal de hier besproken uitspraak relevant blijven: de aanwezigheid van illegaal vuurwerk kan op zichzelf niet worden aangemerkt als langdurige overlast en daarmee ook niet als een verstoring van de openbare orde. Dit geldt evengoed bij de vondst van andere wapens als bedoeld in artikel 174a, eerste lid, onder c, Gemeentewet.

7.

In deze uitspraak heeft de Afdeling opnieuw bevestigd dat de enkele vondst van (vuurwerk)explosieven in een woning de burgemeester nog niet bevoegd maakt tot sluiting. Voor een inperking van het grondwettelijk geborgde huisrecht is meer nodig: er moet zich een *ernstige* verstoring van de openbare orde voordoen. Met de Afdeling bestuursrechtspraak én de Afdeling advisering van de Raad van State ([Kamerstukken II 2022/23, 36217, nr. 4](#)) heeft de wetgever het constitutionele belang van dit verzwaarde 'ernst-criterium' erkend door dit expliciet in artikel 174a Gemeentewet op te nemen. Tot een in absolute zin verruimde sluitingsbevoegdheid van de burgemeester is het in de verrijkte Wet Victoria - zoals de Afdeling in 2023 mogelijk even leek te suggereren - dus nooit gekomen. Daarmee is de constitutionele cirkel rond.

8.

Hoewel velen - en met hen de rechter - begrip zullen hebben voor de wens van de burgemeester om ook een stevig signaal af te geven in situaties waarin een woning een opslagplek vormt voor (illegale) explosieven, is hem deze rol door de wetgever dus niet toebedeeld. Deze bevoegdheidsgrens heeft de Afdeling in deze uitspraak expliciet bewaakt. Dat is niet voor het eerst, en waarschijnlijk ook niet voor het laatst.

M. Buitenhuis & J.L. de Baar

Voetnoten

[1] Mariëtta Buitenhuis en Julie de Baar zijn advocaten bij AKD.