

Onderwerp: Verordening binnentreden ter uitvoering van noodverordeningen

### Algemeen

In het kader van de gemeentelijke herindeling van de gemeenten Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar heeft de taakgroep Harmonisatie en bestuur aan de productgroep Bestuurlijk-Juridisch de opdracht gegeven met betrekking tot tal van onderwerpen te inventariseren wat er op de diverse terreinen in de drie gemeenten aanwezig is.

De productgroep Bestuurlijk-Juridisch heeft voor al deze onderwerpen een zestal werkgroepen in het leven geroepen die zich met de inventarisatie van de diverse onderwerpen in de drie gemeenten hebben bezig gehouden.

De werkgroep wet en regelgeving (werkgroep 2) van de productgroep Bestuurlijk-Juridisch heeft in de inventarisatiefase ten aanzien van bovenvermeld onderwerp geadviseerd aan de taakgroep harmonisatie en bestuur om voor de fusiedatum een besluit voor te bereiden waarbij er een verordening binnentreden ter uitvoering van noodbevoegdheden wordt vastgesteld.

Dit advies is overgenomen door de taakgroep Harmonisatie en bestuur.

Dit betekent dat werkgroep 2 de opdracht heeft gekregen de verordening binnentreden ter uitvoering van noodverordeningen voor te bereiden.

### Specifiek

De werkgroep heeft in de inventarisatiefase ten aanzien van het onderwerp verordening binnentreden ter uitvoering van noodverordeningen het volgende geconstateerd:

#### Nieuwkoop

Er is geen verordening voor verordening binnentreden ter uitvoering van noodverordeningen vastgesteld.

#### Liemeer

Er is een verordening binnentreden ter uitvoering van noodverordeningen vastgesteld bij besluit van 23 september 1998.

#### Ter Aar

Er is een verordening binnentreden ter uitvoering van noodverordeningen vastgesteld, bij besluit van 26 september 1996.

#### Verschillen

In Nieuwkoop is geen verordening ter uitvoering van noodverordeningen aanwezig, terwijl Liemeer en Ter Aar wel over een verordening beschikken, welke inhoudelijk overeenkomt.

Naar aanleiding van situaties van wateroverlast midden 90-er jaren is naar voren gekomen dat op de artikelen 175 (noodbevel) en 176 (noodverordening) van de Gemeentewet niet de bevoegdheid kon worden gebaseerd om een woning tegen de wil van de bewoner binnen te treden. Beperking van de grondrechten huisrecht en privacy bleek niet mogelijk op basis van deze artikelen en de ervaring heeft geleerd dat dit in situaties van noodtoestand een knelpunt vormt. In verband hiermee is een (nieuw) artikel 149a aan de Gemeentewet toegevoegd. Dit artikel maakt het mogelijk dat de gemeenteraad in bepaalde gevallen aan bepaalde personen

die belast zijn met het toezicht op de naleving van een verordening de bevoegdheid kan verlening tot het binnentreden in woningen zonder toestemming van de bewoner. Gezien de tekst van artikel 149a van de Gemeentewet kan het binnentreden alleen plaatsvinden in het kader van een door de burgemeester vastgestelde noodverordening. Het moge duidelijk zijn dat hiertoe alleen in zeer uitzonderlijke situaties zal worden overgegaan.

## **Toelichting**

### **1 Algemeen**

Op 1 oktober 1994 zijn de Algemene wet op het binnentreden en de Wet tot wijziging van de binnentredingsbepalingen (beide wetten zijn van 22 juni 1994, Stb. 572 en 573, 1994) in werking getreden. De VNG heeft haar leden hierover bij brief van 20 september 1994 geïnformeerd over de gevolgen van deze wetgeving, een en ander ter aanvulling op de door de rijksoverheid gegeven informatie. In de verschillende circulaires is geen aandacht besteed aan de relatie tussen de nieuwe binnentredingsbepalingen en het gebruik van noodbevoegdheden door de burgemeester. Onderstaand gaan wij hierop in.

### **Onderzoek gebruik noodbevoegdheden**

Eind 1994 is een rapport verschenen waarin verslag wordt gedaan van een onderzoek naar het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden. Dit onderzoek is verricht in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, directie Politie door mr. M.A.D.W. de Jong, mr. H.R.B.M. Kummeling en prof. mr. M.C. Burkens. Het rapport is bij brief van 21 maart 1995 door de minister van Binnenlandse Zaken aan alle burgemeesters toegezonden en ging vergezeld van het standpunt van de minister inzake de aanbevelingen die in het onderzoeksrapport werden gedaan. Bijzondere aandacht dient te worden besteed aan hetgeen in het rapport en in het standpunt van de minister wordt opgemerkt over de beperking van de grondrechten vervat in de artikelen 10 en 12 van de Grondwet. Dit betreft respectievelijk het recht op privacy en het huisrecht. Beide grondrechten liggen in dezelfde sfeer: het huisrecht is een bepaald aspect van het meer omvattende recht op privacy.

### **Reactie minister van Binnenlandse Zaken op onderzoeksrapport**

In aanbeveling 12 van het rapport wordt gesteld dat de gemeentewetgever bij de totstandkoming van de Gemeentewet geen aandacht heeft besteed aan de vraag of via noodmaatregelen de grondrechten van de artikelen 10 en 12 van de Grondwet kunnen worden beperkt. Aan de hierdoor ontstane onzekerheid voor de praktijk dient een einde te worden gemaakt. In reactie hierop gaat de minister van Binnenlandse Zaken in op de strekking van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet in relatie tot de genoemde artikelen van de Grondwet. In de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet is opgenomen dat door de burgemeester bij het geven van een noodbevel, respectievelijk het geven van een noodverordening, van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften kan worden afgeweken. Hieruit volgt uitdrukkelijk dat bij het gebruik maken van deze noodbevoegdheden niet mag worden afgeweken van de Grondwet. Om te kunnen beoordelen of beperking van de hier aan de orde zijnde grondrechten wel mogelijk is, stelt de minister een drietal vragen aan de orde: 1 Staan de artikelen 10 en 12 van de Grondwet delegatie toe van een bevoegdheid die een beperking van grondrechten teweegbrengt? 2 Zo ja, is beperking van genoemde

grondrechten toegestaan in het kader van de handhaving van de openbare orde en de beperking van gevaar? 3 Zo ja, zijn de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet voldoende specifiek om te kunnen worden beschouwd als een wettelijke toepassing van de in de genoemde grondwetsbepalingen neergelegde beperkingsmogelijkheden? Nadat de eerste twee vragen bevestigend zijn beantwoord, wordt uitgebreid ingegaan op de derde vraag. In de onderdelen Beperking privacy en Beperking huisrecht wordt het standpunt van de minister weergegeven.

Door de onderzoekers en de minister is na afweging geconstateerd dat de artikelen 175 en 176 van de gemeentewet geen wettelijke grondslag kunnen zijn voor de beperking van het recht op privacy. Een praktisch gevolg hiervan kan bijvoorbeeld zijn dat bij bommeldingen niet door middel van een noodbevel (artikel 175 Gemeentewet) of vastgestelde noodverordening (artikel 176 Gemeentewet) de verplichting kan worden opgelegd om het huis te verlaten of om deuren en ramen open te laten staan. Een ander voorbeeld betreft de evacuatie van een groot aantal gemeenten tijdens de overstromingen in het voorjaar van 1995. Ook ten aanzien daarvan moet worden geconcludeerd dat de burgemeester niet de bevoegdheid bezat om bewoners daadwerkelijk uit hun huis te laten verwijderen. De minister heeft, mede naar aanleiding van deze gebeurtenissen, geconstateerd dat het ontbreken van een beperkingsmogelijkheid op het recht van privacy (artikel 10 Grondwet) in noodtoestanden voor gemeenten een knelpunt vormt. Hij heeft daarom toegezegd te bevorderen dat in de Gemeentewet alsnog een wettelijke basis wordt gecreëerd die de mogelijkheid biedt om het recht op privacy in noodsituaties te beperken.

### **Beperking huisrecht (artikel 12 Grondwet)**

Wat betreft de beperking van het huisrecht (artikel 12 Grondwet) bieden de artikelen 175 en 176 de burgemeester eveneens geen instrument om daarop inbreuk te maken. Een noodbevel c.q. een noodverordening kan op zich geen juridische basis zijn om tegen de wil van de bewoner een woning binnen te treden (bijvoorbeeld in het kader van de uitvoering van een evacuatiebesluit).

### **Wet van 1853**

Het is opvallend dat deze problematiek tot voor kort niet uitdrukkelijk werd onderkend. Uit het onderzoek is gebleken dat in voorkomende gevallen de bevoegdheid tot binnentreden zonder toestemming van de bewoner ten onrechte op een noodbevoegdheid werd gebaseerd; terwijl daarvoor toch een juridische basis aanwezig kon zijn via de Wet van 31 augustus 1853 (Stb. 83) tot verzekering van de uitvoering van sommige voorschriften van plaatselijke verordeningen. Deze wet bood aan de gemeenteraad de mogelijkheid 'indien de zorg voor de nakoming van eenig voorschrift eener plaatselijke verordening, hetwelk strekt tot handhaving van de openbare rust of veiligheid, of tot bescherming van het leven of de gezondheid van personen, vereist dat zij, die met de uitvoering belast zijn of daartoe moeten meewerken, de bevoegdheid bezitten de woningen der ingezetenen, huns ondanks, binnen te treden,' daartoe bij verordening een last te verstrekken. Bij de Wet tot wijziging van de binnentredingsbepalingen is de Wet van 1853 ingetrokken. Het in deze wet voorkomende systeem van een algemene last werd in verband met de uitgangspunten van de Algemene wet op het binnentreden niet langer wenselijk geacht.

### **Artikel 149a Gemeentewet**

In verband met de intrekking van de wet van 1853 is ingevolge de Wet tot wijziging van de

binnentredingsbepalingen een nieuw artikel 149a aan de Gemeentewet toegevoegd. Dit artikel strekt ertoe dat de gemeenteraad in bepaalde gevallen aan personen die belast zijn met het toezicht op de naleving van een verordening de bevoegdheid kan verlenen tot het binnentreden in woningen zonder toestemming van de bewoner. Deze bevoegdheid wordt op twee manieren begrensd: 1 In de eerste plaats betreft dit artikel het binnentreden ter uitoefening van toezicht en opsporing en niet ter uitoefening van bestuursdwang. Het binnentreden ter uitoefening van bestuursdwang is voor alle gevallen geregeld in afzonderlijke wetten, met name de Gemeentewet. Dit betekent dus dat indien de burgemeester gebruikmaakt van zijn bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang, niet hoeft worden teruggegrepen op de onderhavige verordening ex artikel 149a Gemeentewet, maar gebruik dient te worden gemaakt van de in artikel 127 Gemeentewet gegeven regeling. 2 In de tweede plaats is het binnentreden alleen geoorloofd indien de toezichhoudende zorg strekt tot handhaving van de openbare orde of veiligheid dan wel geschiedt in verband met de bescherming van het leven of de gezondheid van personen en deze zorg het binnentreden vereist. Indien artikel 149a niet aan de Gemeentewet was toegevoegd, zou ter uitvoering van toezicht en opsporing van met name autonome verordeningen nooit een woning binnentreden kunnen worden. Dit is anders voor de uitvoering van medebewindsverordeningen en bijzondere wetten, omdat in die situatie de bijzondere wet een binnentredingsbevoegdheid in het kader van toezicht en opsporing kan geven.

### **Toepassing Algemene wet op het binnentreden**

Ten overvloede wordt opgemerkt dat de Algemene wet op het binnentreden onverkort van toepassing is, indien in een concreet geval tot binnentreden wordt overgegaan. Dit betekent onder andere dat: - Een schriftelijke machtiging door een daartoe bevoegd persoon of orgaan moet zijn afgegeven. Dit is voor niet strafrechtelijke onderwerpen de burgemeester. Daarnaast geldt overigens dat een dergelijke schriftelijke machtiging niet is vereist, indien ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen terstond in de woning moet worden binnentreden. - Enkel kan worden binnentreden door personen die daartoe bij of krachtens de wet bevoegd zijn verklaard. - Binnentreden gebeurt met inachtneming van de overige ter zake geldende regels, zoals de legitimatieplicht en de verplichting om van het binnentreden een verslag op te maken.

### **Modelverordeningen**

In de hierboven reeds genoemde ledenbrief van de VNG van 20 september 1994 worden een aantal modellen aangeboden van op grond van artikel 149a van de Gemeentewet in respectievelijk de model algemene plaatselijke verordening en de model lozingsverordening op te nemen binnentredingsbepalingen. In deze losbladige editie is een op artikel 149a van de Gemeentewet gebaseerde modelverordening opgenomen aan op grond waarvan het voor het bevoegd gezag mogelijk wordt om zo nodig in noodsituaties het huisrecht te beperken. Het gaat daarbij, gelet op de tekst van artikel 149a Gemeentewet, alleen om de uitvoering van een door de burgemeester vast te stellen noodverordening ex artikel 176 Gemeentewet (bij een op grond van artikel 175 Gemeentewet gegeven noodbevel is geen sprake van een verordening).