

Aan de raad van de gemeente
LEIDSCHELDAM-VOORBURG

Datum 15 september 2009

Onderwerp (aangepast) Raadsvoorstel tot vaststelling van de Verordening binnentreden ter uitvoering van noodverordeningen

Categorie A

DIS Nummer 2009/23769

Portefeuillehouder Burgemeester

Behandeld door De heer Görtz 070 300 9099

Samenvatting In noodsituaties kan het soms nodig zijn dat overheidsfunctionarissen een woning moeten binnentreden tegen de wil van de bewoner. Omdat het huisrecht grondwettelijk is beschermd, is voor een dergelijk binnentreden een wettelijke basis nodig, ook in noodsituaties. Een voor de situatie tijdelijk in het leven geroepen noodverordening van de burgemeester kan op zich zelf - op dit moment althans – niet die vereiste wettelijke basis verschaffen. Dat kan pas nadat de gemeenteraad een speciale verordening omtrent het binnentreden heeft vastgesteld. Dit raadsstuk voorziet daarin.

1. Inleiding

Ingeval van rampen, zware ongevallen of andere noodsituaties, is de burgemeester bevoegd om een noodverordening af te kondigen. Ter uitvoering daarvan kan en moet hij soms voor burgers verstrekende maatregelen nemen, zoals een gebiedsafzetting, een evacuatie, of een woning binnentreden, zonedig tegen de wil van de bewoner.

Tot het nemen van laatstgenoemde maatregel in noodsituaties blijkt in onze gemeente de burgemeester niet bevoegd te zijn. Daarvoor ontbreekt een voorafgaande “goedkeuring” door de gemeenteraad in de vorm van een apart raadsbesluit. Deze lacune kwam aan het licht bij het opstellen van het draaiboek rond het Libanon Tribunaal. Met het oog op de toekomstige veiligheidssituatie rondom dit strafhof valt immers niet op voorhand uit te sluiten dat de burgemeester op enig moment – tijdelijk – naar het middel van een noodverordening zal moeten grijpen.

Om op deze en alle andere denkbare noodsituaties zo optimaal mogelijk voorbereid te zijn, is het van het allergrootste belang dat de burgemeester (alsnog) over de benodigde wettelijke basis beschikt. Pas dan kunnen ambtenaren en personen belast met de uitvoering van een noodverordening – als dat nodig mocht zijn - rechtsgeldig woningen betreden, zonedig tegen de wil van de bewoner.

In dit voorstel wordt uw raad gevraagd de vereiste wettelijke basis te verschaffen door vaststelling van bijgevoegd conceptradsbesluit.

2. Grondwettelijke bescherming tegen binnentreden van woningen

Artikel 12 van de Grondwet regelt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de eigen woning. Dit zgn. huisrecht is echter niet absoluut. Een overheid moet met name bij opsporing- en toezichtstaken allerlei plaatsen – waaronder woningen - kunnen betreden, in sommige gevallen ook tegen de wil van de rechthebbende. Vanwege de grondwettelijke status van het huisrecht is het binnentreden van een woning dan ook met veel waarborgen omkleed.

Langs drie wegen wordt het huisrecht in artikel 12 Grondwet beschermd. Op de eerste plaats is binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner alleen geoorloofd in door de wet genoemde gevallen. Op de tweede plaats moet de wet ook de personen aanwijzen die mogen binnentreden. Tenslotte gelden bij het binnentreden nog allerlei (vorm)voorschriften.

In tal van wetten hebben deze waarborgen hun vertaling gevonden en zijn onder andere opsporingsambtenaren en vele andere ambtenaren met uiteenlopende doeleinden bevoegd verklaard om woningen te betreden, zondig zonder toestemming van de bewoner. Voorbeelden zijn art. 55 Wetboek van Strafvordering, art. 20 Brandweerwet, art. 42 Drank- en Horecawet en art. 21 Wet op de lijkbezorging.

Al deze ambtenaren moeten bij het binnentreden steeds allerlei voorschriften in acht nemen. Zo is de binnentreders gehouden zich te legitimeren, hij moet mededeling doen van het doel van het binnentreden, hij moet beschikken over een schriftelijke machtiging en er moet een verslag worden gemaakt van het binnentreden. Deze en andere voorschriften zijn verder uitgewerkt in de Algemene wet op het binnentreden.

3. Rol van de raad bij binnentredingsregelingen voor gemeenten

Voor gemeenten worden bevoegdheden om woningen binnen te treden vooral toegekend aan ambtenaren of personen belast met een opsporings- of toezichthoudende taak in het kader van wetshandhaving. Afhankelijk van het soort wet of verordening heeft de raad bij die toekenning wel of geen rol.

De raad heeft geen rol bij de handhaving van zgn. medebewindswetten en eventueel daarop gebaseerde gemeentelijke verordeningen. In deze wetten heeft de wetgever steeds zelf bepaald of ambtenaren voor hun opsporing- of toezichthoudende taak ook bevoegd moeten zijn om woningen te betreden zonder toestemming van de bewoner. Voorbeelden zijn artikel 100a Woningwet en artikel 63 Monumentenwet.

Gaat het om de handhaving van de 'eigen' (autonome) gemeentelijke verordeningen, dan heeft de raad wel een rol. Dat is geregeld in artikel 149a van de Gemeentewet.

4. Artikel 149 a Gemeentewet

Artikel 149a van de Gemeentewet geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om bij verordening personen aan te wijzen die woningen mogen binnentreden zonder toestemming van de bewoner. De wetgever heeft hier wel beperkingen aan gesteld. Het moet op de eerste plaats gaan om personen die belast zijn met het toezicht op de naleving of de opsporing van de overtreding van bij verordening gegeven voorschriften. Op de tweede plaats moeten de voorschriften strekken “tot handhaving van de openbare orde of veiligheid of de bescherming van het leven of de gezondheid van personen”.

Tot nu toe heeft uw raad artikel 149 a van de Gemeentewet slechts een keer gebruikt. De verklaring daarvoor is dat de voorschriften in nagenoeg alle autonome verordeningen vanwege hun aard en onderwerp juist *niet* strekken tot handhaving van de openbare orde of veiligheid of de bescherming van het leven of de gezondheid van personen. De enige uitzondering daarop tot nu toe is de Algemene plaatselijke verordening. (Zie daarvoor de bijlage art. 6:3 APV)

5. Binnentreden van woningen in noodsituaties

Een bijzonder geval van een ‘eigen’ (autonome) gemeentelijke verordening is een noodverordening van de burgemeester. De voorschriften daarin zijn uit hun aard gericht op de handhaving van de openbare orde of veiligheid of de bescherming van het leven of de gezondheid van personen.

De VNG heeft er in het verleden dan ook op gewezen dat artikel 149 a Gemeentewet als grondslag moet worden gebruikt om het binnentreden te regelen ter uitvoering van een noodverordening van de burgemeester. Preciezer gezegd: de raad moet in een aparte bepaling vastleggen dat ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving of de opsporing van een overtreding van een (toekomstige) noodverordening, in het kader van de vervulling van deze taak ook bevoegd zullen zijn om woningen te betreden zonder toestemming van de bewoner. De VNG heeft hiervoor een model opgesteld.

Zoals in de inleiding vermeld, blijkt onze gemeente niet te beschikken over zo’n bepaling. Wij stellen uw raad dan ook voor om een dergelijk bepaling alsnog, in de vorm van een ‘mini-verordening’, vast te stellen. Pas dan kunnen ambtenaren en personen belast met de uitvoering van een noodverordening – als dat nodig mocht zijn - rechtsgeldig woningen betreden, zonedig tegen de wil van de bewoner.

Of de bevoegdheid om woningen binnen te treden zonder de toestemming van de bewoner in noodsituaties ooit daadwerkelijk zal worden gebruikt, en zo ja in welke noodsituaties, is op voorhand niet te zeggen.

Wat in ieder geval wel gezegd kan worden is dat een eventueel binnentreden pas aan de orde kan komen in een situatie waarvoor een noodverordening van kracht is. De Gemeentewet legt de drempel daarvoor terecht bijzonder hoog. Het moet in ieder geval gaan om een “geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden, of van rampen of zware ongevallen, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan”. (art. 176 gemeentewet)

De vraag of onder omstandigheden eventueel ook woningen moeten worden binnengetreden speelt waarschijnlijk pas wanneer op basis van een noodverordening ook sprake is van gebiedsafzettingen of evacuaties. Deze maatregelen en ondersteunende bevoegdheden kunnen op enig moment dringend nodig zijn om gevaren te keren en mensen te beschermen, zoals bij een overstroming, een gifgaswolk, een bommelding, grote branden, de veiligheidssituatie rondom het Libanon-Tribunaal, etc. Kortom alleen in buitengewone omstandigheden, bij extremiteiten, waar de veiligheid van burgers écht in het geding is of kan komen.

6. Voorstel

Wij stellen uw raad voor te besluiten tot vaststelling van de “Verordening op het binnentreden ter uitvoering van noodverordeningen”, conform bijgevoegd conceptraadsbesluit.

burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg,

G. Brinkman, MBA
secretaris

drs. J.W. van der Sluijs
burgemeester

Bijlage

nr.	datum	onderwerp
1		Teksten van wetsartikelen: artikel 12 Grondwet artikel 149 a, 175 en 176 Gemeentewet artikel 6:3 Algemene Plaatselijke verordening