

Notitie binnentreden ter uitvoering van noodverordeningen

Inleiding

De gemeentelijke noodbevoegdheden zijn neergelegd in de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet en geven de burgemeester exclusief de bevoegdheid om in geval van (dreigende) ernstige wanordelijkheden of rampen de bevelen te geven respectievelijk algemeen verbindende voorschriften af te kondigen die hij noodzakelijk acht ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van het gevaar.

Artikel 175 gaat over noodbevelen en artikel 176 over noodverordeningen. Het zijn zware instrumenten die alleen door de burgemeester mogen worden ingezet als reactie op een plotsklaps aandienende situatie als hierboven geschetst waarbij onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk lijkt en reguliere instrumenten (bijvoorbeeld in de APV) tekort schieten. De omstandigheden van het concrete geval zullen bepalend zijn voor de keuze tussen de bevoegdheden op grond van het ene dan wel het andere artikel. Noodbevelen hebben in het algemeen een ad hoc karakter, ze hebben naar hun aard een eenmalige en onmiddellijke werking voor een bepaald aantal personen. Noodverordeningen zijn naar hun aard voor herhaalde toepassing vatbaar en verdient de voorkeur boven het noodbevel wanneer het aantal personen niet vastomlijnd is. Daarbij is de noodverordening met meer democratische waarborgen omkleed. Er is in het eerste geval (voor zover het noodbevel op schrift is gesteld) sprake van een beschikking en in het tweede geval sprake van een algemeen verbindend voorschrift. Overtreding van een noodverordening levert een overtreding op in strafrechtelijke zin. Overtreding van een noodbevel levert een misdrijf op. Een noodverordening wordt door de burgemeester uitgevaardigd en is daarmee een uitzondering op artikel 147 van de Gemeentewet, waarin de reguliere bevoegdheid tot het vaststellen van gemeentelijke verordeningen bij de raad is belegd.

Op grond van de artikelen 175 en 176 kan de burgemeester (tijdelijk) afwijken van hogere wetgeving behalve van de Grondwet en internationale verdragen. Dit betekent dat als de Grondwet daar zelf niet in voorziet, er geen inbreuk mag worden gemaakt op grondrechten. In concreto gaat het om het recht op privacy (artikel 10 Grondwet), het huisrecht (artikel 12 Grondwet) en het recht op persoonlijke vrijheid (art. 15 Grondwet).

Noodverordeningen en het grondrechtelijk beschermde huisrecht

Noodverordeningen bevatten in de regel (algemene) bepalingen die door de doelgroep(en) moeten worden nageleefd. Aangewezen toezichthouders dienen daarop toe te zien. Daartoe is het onder bepaalde omstandigheden (noodsituatie of ramp) noodzakelijk dat woningen worden betreden. Het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner kan aan de orde zijn bij een verplichte evacuatie (bijvoorbeeld een grote overslaande brand waarbij mens en dier gevaar lopen) of indien sprake is van een dreigende calamiteit (bijvoorbeeld een gaslek met ontploffingsgevaar waarbij het noodzakelijk is dat in de woningen binnen een bepaald gebied de gaskraan wordt dichtgedraaid). Als de bewoner niet thuis is of zijn medewerking weigert, dan moet er toch worden binnengetreden om het gevaar af te wenden.

Het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner vormt - zoals vermeld - een inbreuk op het grondwettelijk beschermde huisrecht (artikel 12 van de Grondwet). Een noodverordening van de burgemeester biedt geen juridische grondslag om dit recht aan te tasten of te beperken. Hiervoor is door de rijkswetgever artikel 149a van de Gemeentewet in het leven geroepen. Het artikel luidt als volgt:

"Indien het toezicht op de naleving of de opsporing van een overtreding van een voorschrift van een verordening, dat strekt tot handhaving van de openbare orde of veiligheid of ter bescherming van het leven of de gezondheid van personen vereist dat de met het toezicht op de naleving of de opsporing belaste personen bevoegd zijn binnen te treden in een woning zonder toestemming van de bewoner, kan de raad deze bevoegdheid bij verordening verlenen".

De tekst van artikel 149a Gemeentewet verwijst enkel naar de noodverordening (artikel 176 Gemeentewet). Dit betekent dat op basis van een noodbevel er niet tegen de wil van een bewoner de woning kan worden betreden en het noodbevel dus ook niet het aangewezen instrument is als het op een evacuatie aankomt.

De situatie in Deurne

In veel Nederlandse gemeenten is op advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een verordening vastgesteld op basis van artikel 149a Gemeentewet. Het verdient aanbeveling om hier – naar model van de VNG - ook in Deurne gevolg aan te geven.

Relevante aspecten bij het gebruik van de bevoegdheid

De Algemene wet op het binnentreden (Awbi) blijft onverkort van toepassing indien in een concreet geval tot binnentreden zonder toestemming van de bewoner wordt overgegaan. Dit betekent onder andere dat een toezichthouder moet beschikken over een schriftelijke machtiging van de burgemeester (tenzij daar niet op kan worden geacht), legitimatieplicht (voor zover de bewoner aanwezig is) en de verplichting om van het binnentreden verslag op te maken.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de vast te stellen verordening enkel betrekking heeft op:

- situaties waarin de openbare orde, de veiligheid, het leven of de gezondheid van personen (en dieren) in het geding is;
- de (nood)situatie alleen kan worden genormaliseerd door de inzet van een noodverordening die in werking is getreden en
- de norm in de noodverordening (zoals een verplichting om de woning tijdelijk te verlaten) moet worden afgedwongen door middel van het binnentreden van de woning waarbij de toestemming van de bewoner ontbreekt.

Wie vallen buiten de reikwijdte van de verordening ?

De bevoegdheid die via de verordening in het leven wordt geroepen laat onverlet de bevoegdheid van de politie om op grond van artikel 7, tweede lid, van de Politiewet woningen te betreden bij het verlenen van hulp (waarvan alleen sprake is als dat op basis van vrijwilligheid geschiedt) en het binnentreden met het oog op opsporing en strafvervolgning. Brandweer en GHOR hebben een eigenstandige bevoegdheid tot binnentreden van woningen op basis van artikel 62 van de Wet op de veiligheidsregio.