

Vergaderjaar 1991-1992

22 539

## Wijziging van binnentredingsbepalingen

Nr. 4

### VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 11 augustus 1992

De vaste Commissie voor justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

#### Algemeen

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij stelden vast dat dit wetsvoorstel reeds in 1988 door de regering zou worden ingediend en betreurden het dat er een zo aanzienlijke vertraging is ontstaan.

Zij spraken de hoop uit dat de verloren tijd nuttig is besteed bij de vervolmaking van de tekst en toelichting van het wetsvoorstel maar realiseerden zich dat deze hoop waarschijnlijk ijdel zou blijken te zijn omdat het hier kennelijk om een zaak van prioriteitstelling binnen de regering gaat.

De leden van de CDA-fractie namen kennis van het voornemen van de regering een nota van wijziging in te dienen op wetsvoorstel 19 073 ertoe strekkende dat rechters, rechterlijke colleges, leden van het OM en burgemeesters geen machtiging hoeven bezitten als hun bij een wet toestemming is verleend zonder toestemming van de bewoner binnen te treden.

Zij behielden hun standpunt voor totdat bedoelde nota van wijziging ingediend is, maar vroegen wel op voorhand of een dergelijke nota van wijziging de overzichtelijkheid zal bevorderen. Zij zagen de verbetering ten opzichte van het huidige artikel dan ook nog niet geheel scherp. Ook informeerden zij naar de reden waarom de burgemeester is toegevoegd aan het rijtje van artikel 2 Algemene wet.

Zij waardeerden het dat met het onderhavige wetsvoorstel gekomen kan worden tot een aanzienlijke harmonisatie van bepalingen betreffende het binnentreden. Zij vroegen wel of de regering concreet kan aangeven welke binnentredingsbepalingen in specifieke locaties, niet zijnde woningen of plaatsen als bedoeld in artikel 12 Algemene wet, buiten de harmonisatie is gebleven.

Het stemde de leden van de PvdA-fractie tot tevredenheid, dat met het

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), V. A. M. van der Burg (CDA), Lauxtermann (VVD), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA).  
Plv. leden: Apostolou (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), De Hoop Scheffer (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Heemst (PvdA).

onderhavige voorstel in kaart is gebracht in welke specifieke gevallen binnentreding van een woning zonder toestemming van de bewoner wordt toegestaan en aan welke personen in deze gevallen de bevoegdheid tot binnentreden wordt toegekend.

Het voorstel is het sluitstuk van de ontwerp-Algemene wet op het binnentreden, die algemene voorschriften bevat welke bij het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner in acht moeten worden genomen, aldus deze leden.

Zij brachten in herinnering dat in de memorie van antwoord bij de «Algemene wet» op 30 november 1988 te toezegging is gedaan om «de voortgang van beide projecten met kracht te bespoedigen» (nadat eerder in de memorie van antwoord is vastgesteld dat het thans aan de orde zijnde onderdeel van het project «minder vlot is verlopen dan wij hadden gehoopt»).

Deze leden ontvingen graag een toelichting op de buitengewoon ruime tijd, die ondanks deze toezegging is geweest met het indienen van het onderhavige voorstel.

De leden van de PvdA-fractie onderstreepten het gegeven, dat in 123 wettelijke regelingen het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner wordt vastgelegd (waarbij een aantal van deze regelingen meer dan een geval noemen waarin zulks mogelijk is). Het viel hun overigens op dat Verkeer en Waterstaat koploper is met 25 regelingen, gevolgd door Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur met 20, Economische Zaken met 16 en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Sociale Zaken en Werkgelegenheid met elk 14. Zij gaven toe dat een aantal wettelijke regelingen betrekking hebben op bijzondere situaties, zoals bijvoorbeeld noodwetgeving (Prijzennoodwet, de Noodwet Voedselvoorziening, de Oorlogswet en de Belemmeringenwet landsverdediging) de uitvoering van rechterlijke taken en bevelen, de uitoefening van bestuursdwang en de handhaving van de openbare orde. Maar dat doet geen afbreuk aan de vaststelling dat kennelijk in een omvangrijk aantal specifieke wetten (op uiteenlopende terreinen) de wetgever het noodzakelijk heeft geacht een grondslag te creëren voor de op zich ingrijpende bevoegdheid van ambtenaren of personen die belast zijn met opsporings- en/of toezichthoudende taken om zonder toestemming van de bewoner een woning te mogen binnentreden.

Deze leden verbonden daaraan de conclusie dat het in het algemeen zinvol is periodiek vigerende wetgeving op specifieke elementen te toetsen (en zo nodig te herijken) zoals in het onderhavige geval heeft plaatsgevonden met betrekking tot het binnentreden. Zo'n toetsing biedt de mogelijkheid om aan de hand van geldende inzichten een historisch gegroeid pakket van wettelijke voorzieningen zo nodig te actualiseren en te harmoniseren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een verduidelijking van de opmerking in de memorie van antwoord, dat het onderhavige voorstel heeft geleid tot het schrappen van een «groot aantal» bepalingen in de bijzondere wetten. Met name wilden zij weten of dat grote aantal bepalingen betrekking had op formele bevoegdheden die (vrijwel) nooit werden toegepast dan wel op effectief uitgeoefende bevoegdheden. Zij hadden overigens vastgesteld dat de memorie van toelichting naderhand spreekt van voorstellen om «in een aantal wetten» de bevoegdheid tot binnentreden is geschrapt.

Zij hadden in dat verband twee algemene vragen:

1. Kan gemotiveerd worden aangegeven welke bepalingen zijn geschrapt en
2. Kan per gehandhaafde bepaling worden aangegeven:
  - a. hoe de oorspronkelijke tekst luidt;

b. welke afweging (met pro- en contra-argumenten) heeft plaatsgevonden ten aanzien van de handhaving?

Als de leden van de PvdA-fractie het systeem van het voorstel goed begrepen dan luidt de hoofdregel dat een in de bijzondere wet omschreven categorie ambtenaren toegang hebben tot elke plaats voorzover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is.

Deze hoofdregel kan vervolgens (in wisselende combinaties) met drie aanvullende elementen worden aangevuld. Allereerst kan worden vastgelegd dat ambtenaren «en personen» toegang hebben. In de tweede plaats kan worden vastgelegd dat «de ambtenaren bevoegd zijn zich van door hen aangewezen personen te doen vergezellen». Tot slot kan worden vastgelegd dat «zij zich zo nodig de toegang verschaffen met behulp van de sterke arm». Voor wat betreft het derde element wordt een toelichting gegeven in paragraaf 4 van de memorie van toelichting.

Zij vroegen of het wetsvoorstel inderdaad volgens dit stramien is opgebouwd, en of kan worden verduidelijkt welke overwegingen in algemene zin bepalend zijn voor het al dan niet inzetten van het eerste en/of tweede element.

Deze leden wilden een uitputtend overzicht van de gevallen waarin in plaats van de burgemeester een minister wordt aangewezen als degene die een machtiging tot binnentreden kan afgeven (voor een in de specifieke wet omschreven niet-justitieel doel). Daaraan koppelden zij de vraag om welke redenen in de desbetreffende afzonderlijke wetten een andere autoriteit dan de burgemeester (in casu de minister) bevoegd wordt verklaard machtigingen af te geven (zij verwezen in dat verband nog naar paragraaf 6 van de memorie van toelichting bij de Algemene wet waarin in algemene zin als maatstaaf wordt genoemd «de aard van de belangen»).

De leden van de PvdA-fractie hadden kennis genomen van het voornemen om een nota van wijziging op de Algemene wet in te dienen, teneinde te regelen dat functionarissen die op grond van een specifieke wet bevoegd zijn een woning zonder toestemming van de bewoner binnen te treden daartoe geen machtiging hoeven te bezitten. Deze nota van wijziging is het gevolg van het onderhavige voorstel omdat volgens de memorie van toelichting is gebleken dat «indien in een bijzondere wet aan deze functionarissen een bevoegdheid was verleend tot het binnentreden ..., daartoe veelal geen last was voorgeschreven».

Dat bracht deze leden tot de vraag waarom ervan is afgezien juist de tegenovergestelde conclusie te trekken, namelijk het alsnog in specifieke wetgeving opnemen van een dergelijk voorschrift. Zij kregen graag een toelichting op de argumenten die bij deze afweging een rol hebben gespeeld.

De leden van de PvdA-fractie wilden een verduidelijking van de «specifieke lokaties», niet zijnde een woning die buiten de harmonisatie zijn gebleven.

De leden van de fractie van D66 hadden kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel, dat één van de twee onderdelen vormt van het wetgevingsproject harmonisatie van binnentredingswetgeving. Alhoewel de indiening van het wetsvoorstel aanzienlijk langer op zich heeft laten wachten dan aangekondigd (zie memorie van antwoord) van de Algemene wet op het binnentreden), konden deze leden zich voorstellen dat de (verdere) parlementaire behandeling van beide met elkaar samenhangende wetsvoorstellen nu zonder langdurige onderbrekingen zou kunnen verlopen: beide onderdelen staan nu immers «op de rails». Deze leden vroegen overigens, of er ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel speciale problemen waren gerezen, gezien de lange voorbereidingstijd.

*Aanwijzing van gevallen waarin zonder toestemming van de bewoner in een woning mag worden binnentreden*

De leden van de CDA-fractie zijn het met de regering eens dat uitgangspunt bij het onderhavige wetsvoorstel moet zijn dat als het belang dat de bevoegdheid tot binnentreden van een woning beoogt te beschermen zwaarder weegt dan het belang van de bescherming van het huisrecht de handhaving in afzonderlijke wetten van de bevoegdheid tot binnentreden zonder toestemming gerechtvaardigd is.

Zij hadden echter enige twijfels of binnentreden zonder toestemming bij opsporing van strafbare feiten altijd gerechtvaardigd zou moeten zijn. Zij kregen de indruk dat het er in de visie van de regering niet toe doet om wat voor soort strafbaar feit het gaat terwijl er toch, althans in de visie van deze leden, enige gradaties zouden zijn aan te brengen. Deze leden meenden dat de belangenafweging als boven bedoeld niet ten allen tijde negatief zou hoeven uitvallen voor de bescherming van het huisrecht. Zij vroegen de regering deze passage dan ook te verduidelijken en dan met name in te gaan op de relatie met artikel 1 van de Algemene wet (plus nota van wijziging) dat bijvoorbeeld spreekt over misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Dit klemmt temeer daar waar het in artikel 1 ook kan gaan om binnentreden met toestemming. Zagen de CDA-fractieleden het overigens goed dat de passage bovenaan blz. 4 van de memorie van toelichting handelt over gevallen zonder toestemming waarvoor géén machtiging is verleend?

De leden van de PvdA-fractie wilden een verduidelijking op het aangebrachte onderscheid tussen opsporing (waarbij een redelijk vermoeden van een strafbaar feit bestaat) en toezicht (waarbij zo'n vermoeden niet aanwezig hoeft te zijn). Zij konden zich voorstellen dat bij de uitoefening van toezichthoudende taken waarbij geen vermoeden van een strafbaar feit bestaat aan het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner zwaardere eisen worden gesteld dan aan een optreden waarbij dat vermoeden wel aanwezig is. In het eerste geval zou naar hun mening een zwaarder belang moeten bestaan om het binnentreden te rechtvaardigen. Op deze gedachtengang kregen deze leden graag een reactie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen een onderbouwing van hetgeen onder «een zeer grote inbreuk» op het huisrecht kan worden verstaan. Welke concrete voorbeelden zijn hiervan te geven? Dezelfde vragen stelden zij over de opmerking dat het onderzoek waarvoor wordt binnentreden beperkt kan blijven tot «enkele gedeelten van de woning».

Deze leden vroegen om een toelichting op de beschouwing over het redelijkheids criterium zoals opgenomen enerzijds in artikel 9 van de Algemene wet en anderzijds in de bijzondere wetten. Wordt met deze beschouwing bedoeld dat het redelijkheids criterium in artikel 9 moet worden gezien als ijkpunt voor de hantering van artikel 3 van de Algemene wet, met andere woorden dat degene die de machtiging verlenen dient te toetsen of de toegang tot de woning wordt verschaft voorzover dat redelijkerwijs voor het binnentreden noodzakelijk is, terwijl in de bijzondere wetten (daarenboven?) de verplichting voor de gemachtigde ambtenaar is opgenomen om in «het concrete geval» een afweging te maken van de betrokken belangen (van het toezicht of opsporing enerzijds en het huisrecht anderzijds).

Zij konden deze beschouwing niet volledig volgen, omdat de memorie van toelichting verderop aangeeft dat de machtigingen altijd «in concrete gevallen» worden verleend.

De leden van de PvdA-fractie veroorloofden zich de vrijheid om toch nog terug te komen op de omschrijving van woning, aangezien in de memorie van toelichting wordt teruggekomen op de bijzondere

wetgeving die een ruimere bevoegdheid tot binnentreden (dus inclusief bijvoorbeeld bedrijfsruimten, werkplaatsen) heeft vastgelegd. Zij vroegen zich af in welke mate de Algemene wet rekening houdt met de opkomst van het zogeheten «telewerken», waarmee sinds de indiening van het voorstel op steeds ruimere schaal wordt geëxperimenteerd. Bij een succesvol verloop van deze experimenten zal het onderscheid tussen een woning en overige ruimten in toenemende mate vervagen. Zij wilden weten of deze ontwikkeling aanleiding kan geven voorzieningen in hetzij bijzondere wetten hetzij de Algemene wet aan te passen. Zij stelden deze vraag ook met het oog op de beschouwing, die in paragraaf 3 is gegeven («betreden van plaatsen die geen woningen zijn»).

#### *Hulp van de sterke arm bij het binnentreden*

De leden van de PvdA-fractie wilden allereerst weten of tegenover het recht om hulp in te roepen ook de plicht tot het verlenen van die hulp staat en in de tweede plaats in welke gevallen op dit punt een conflict kan ontstaan. Zij veronderstelden in dat verband dat een dergelijk conflict beperkt blijft tot die gevallen waarin degene die bevoegd is tot het geven van de machtiging om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner geen gezag uitoefent over het politie-apparaat of een bijzondere opsporings- of toezichthoudende dienst.

### **ARTIKELSGEWIJS**

#### **Algemeen**

De CDA-fractieleden stelden met enige nadruk dat de artikelsgewijze behandeling aanzienlijk vergemakkelijkt zou worden als de regering de oude artikelen naast de voorgestelde artikel(led-)en zou doen opnemen. Juist omdat het hier gaat om een omvangrijke hoeveelheid te wijzigen wetten zou dat aanzienlijk efficiënter zijn.

Zij constateerden met grote regelmaat de opmerking dat «de aanpassing geen wijziging brengt in de omvang van de binnentredingsbevoegdheid en in de aanwijzing van de tot binnentreden bevoegde personen». Nadeel van deze formulering is, zo meenden deze leden, dat voor de Kamer onduidelijk blijft waaróm is besloten tot het niet aanpassen.

#### **Hoofdstuk I**

#### **Artikel 3**

##### *Onderdeel A*

De leden van de PvdA-fractie wilden weten of de opmerking met betrekking tot het proces-verbaal van de plaatsopneming of bezichtiging inhoud dat het proces-verbaal alleen nog maar dient te voldoen aan de voorschriften van de artikelen 10 en 11 van de Algemene wet en zo neen, welke overige voorschriften nog van toepassing zijn. Deze vraagstelling geldt mutatis mutandis voor vergelijkbare voorzieningen, die elders in het wetsvoorstel zijn opgenomen (zie bijv. artikel 4, onderdeel f).

### *Onderdeel B en C*

Kan zo vroegen de leden van de PvdA-fractie, worden verduidelijkt welke praktische problemen zich voordoen bij het al dan niet beschikbaar zijn van iemand met een functie opgesomd in artikel 444 en kan verder worden aangegeven (bij benadering met hoeveel personen de kring van vertegenwoordigingsbevoegdheden wordt uitgebreid door de voorgestelde wijziging?

### *Onderdeel D*

De CDA-fractieleden meenden dat artikel 12 van de Algemene wet niet geschreven is voor de bijeenkomsten van de beurs.

Moesten zij de aanpassing van artikel 600 RV. zo begrijpen dat de regering de beurs juist niet meer onder enige specifieke bescherming wil laten vallen?

### **Artikel 4**

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de toelichting op het systeem van het wetboek van strafvordering inhoudt dat aan het daarin opgenomen dwangmiddel van het binnentreden zonder toestemming van de bewoner «scherpere» eisen worden gesteld dan in de Algemene wet is opgenomen, aangezien het genoemde dwangmiddel naast «redelijkheid» is onderworpen aan drie andere ongeschreven beginselen?

### **Artikel 5**

De leden van de PvdA-fractie vroegen of bij dit artikel een wijziging is overwogen en waarom daarvan is afgezien.

Dezelfde vraag stelden zij ten aanzien van artikel b, artikel 7b, artikel 8 en artikel 9 van dit hoofdstuk.

### **Artikel 7**

De leden van de CDA-fractie stelden de volgende vragen.

Kan de regering aangeven waar de beperking ten opzichte van de huidige tekst in is gelegen?

Hoe kan in dit licht worden opgetreden tegen de illegale kansspelmarkt?

### **Hoofdstuk II**

#### **Artikel 1 en Artikel 8**

De leden van de PvdA-fractie konden de verwijzing naar de toelichting op artikel 8 van dit hoofdstuk niet volgen.

Artikel 1 geeft immers de overwegingen om een algemene machtiging te laten vervallen, terwijl artikel 8 van het hoofdstuk betrekking heeft op een aanpassing van artikel 21 van de wet op de Lijkbezorging. Zij wilden dan ook een verduidelijking.

#### **Artikel 5**

De leden van de PvdA-fractie vroegen in welk opzicht de verplaatsing van het huidige zesde lid tot «helderheid» leidt.

## **Artikel 9**

### *Onderdeel A en B*

De leden van de PvdA-fractie wilden weten wat de betekenis is van de toevoeging dat «dit onverminderd het bepaalde in artikel 3, eerste lid van de Algemene wet».

Kan deze betekenis concreet worden aangegeven?

### *Onderdeel C*

De leden van de PvdA-fractie vonden op het eerste gezicht de formulering van het voorgestelde artikel 150a ruim gekozen aangezien in algemene beantwoordingen is aangegeven dat bij verordening de bevoegdheid tot binnentreding van woningen wordt verleend aan de met de uitoefening van bepaalde zorg belaste personen. Deze formulering is naar hun opvatting in twee opzichten ruim: allereerst is de groep van «personen» aan wie de bevoegdheid kan worden toegekend onbegrensd en in de tweede plaats is de constatering dat binnentreding vereist is in verband met de zorg voor de nakoming van een voorschrift op zichzelf voldoende om de bevoegdheid toe te kennen.

Deze leden vroegen de regering nader te beargumenteren waarom het voorgestelde artikel in zulke algemene bewoordingen is omschreven. Zij konden zich bijv. voorstellen dat in de tijd de werkingsduur wordt begrensd (hetgeen periodiek noopt tot een herbezinning, al dan niet op basis van een rapportage over de effectieve toepassing).

## **Hoofdstuk VI**

### **Artikel 1**

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een verduidelijking van de gegeven toelichting. Aan welke concrete gevallen wordt gedacht bij het veilig en zonder beschadiging verplaatsen en afmeten van schepen voor kleine beroepsvaart en pleziervaart waarvoor het noodzakelijk is woongedeelten van schepen ook zonder toestemming van de bewoner te kunnen betreden en zijn deze gevallen niet per definitie gekoppeld aan «noodsituaties» zoals al uitvoerig behandeld in het voorlopig verslag en eindverslag bij de Algemene wet?

### **Artikel 2**

De leden van de PvdA-fractie wilden weten waarom voor de algemene (en ruime) formulering onder a is gekozen («de toestand van waterstaatswerken te onderzoeken»). Onder deze formulering is volgens deze leden bij voorbaat elk binnentreden gerechtvaardigd, omdat er altijd wel een argumentatie is te vinden, die valt onder «de toestand» van een werk waarvoor «een onderzoek» moet worden uitgevoerd.

### **Artikel 6**

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe het criterium moet worden begrepen, dat de bedoelde ambtenaren bevoegd zijn inzage van alle bescheiden te vorderen, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is.

Betekent zulks in de praktijk dat alle bescheiden als het ware voor de zekerheid kunnen worden gevorderd, waarbij achteraf wordt vastgesteld of en in welke mate ze nodig blijken voor de vervulling van de taak, of

betekent zulks dat vooraf moet zijn gespecificeerd welke documenten de vordering betreft?

## **Hoofdstuk X**

### **Artikel 8**

De leden van de CDA-fractie konden zich goed vinden in de voorgestelde wijzigingen maar vroegen de regering of de wijzigingen niet toch een verruiming van de bevoegdheden tot binnentreding behelzen en als zodanig mogelijkkerwijs dan ook niet geheel sporen met artikel 2 van hoofdstuk X.

De voorzitter van de Commissie,  
Swildens-Rozendaal

De griffier van de Commissie,  
Coenen