

Vergaderjaar 1994–1995

**23 789**

## **Hernieuwde vaststelling van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag ter aanpassing aan de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag)**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 28 april 1995

#### **1. Algemeen**

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. Met voldoening hebben wij vastgesteld dat de verschillende fracties in het verslag in het algemeen een welwillende houding tegenover het wetsvoorstel innemen. Wij hopen met de hieronder volgende beantwoording van de gestelde vragen eraan bij te dragen dat de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam is voorbereid.

In de memorie van toelichting is opgemerkt dat separate toepassing van buitengewone bevoegdheden alleen mogelijk is indien het bevoegdheden betreft die geen afwijking van de in artikel 103 van de Grondwet genoemde grondwetsbepalingen inhouden. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat een dergelijke toepassing wel mogelijk is als deze bevoegdheden een afwijking van andere dan de in artikel 103 genoemde grondwetsbepalingen inhouden. De leden van de CDA-fractie merkten evenwel terecht op dat een dergelijke toepassing niet alleen niet van de in artikel 103 genoemde grondwetsbepalingen mag afwijken, maar evenmin van andere grondwettelijke bepalingen.

De leden van de fractie van de VVD wezen op het feit dat de huidige Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) in een bevoegdheid voor de Minister van Binnenlandse Zaken en de commissaris van de Koning voorziet om tijdens grootschalige verstoringen van de openbare orde aanwijzingen te geven aan de commissaris van de Koning, respectievelijk de burgemeester. Zij vroegen zich af of het voorgestelde systeem van een algemene en een beperkte noodtoestand en de mogelijkheid van separate toepassing van bepaalde bevoegdheden uit de nieuwe Wbbbg niet een aanzienlijke verruiming van de bevoegdheden van de Minister van Binnenlandse Zaken, respectievelijk de commissaris van de Koning en een aanzienlijke beperking van de bevoegdheden van de commissaris van de Koning, respectievelijk de burgemeester betekenen. Wij menen dat dit niet het geval is. Het voorgestelde systeem als zodanig geeft geen verruiming van bevoegdheden. Voor het antwoord

op de vraag of de algemene dan wel beperkte noodtoestand in werking moet worden gesteld dan wel de mogelijkheid moet worden geopend bepaalde bevoegdheden van de Wbbbg separaat toe te passen, is immers beslissend of de betrokken bestuursorganen met de bevoegdheden die de «gewone» wetgeving voor normale omstandigheden geeft, in een bepaalde situatie nog langer uit de voeten kunnen. Het antwoord op die vraag is niet van juridische, doch van beleidsmatige aard en zal daarom onder de nieuwe Wbbbg in principe in die situatie niet anders behoeven te luiden dan onder de huidige Wbbbg. Het feit dat de algemene en beperkte noodtoestand in de plaats zijn gekomen van de burgerlijke uitzonderingstoestand en de toestand van verhoogde waakzaamheid en dat de mogelijkheid van separate toepassing wordt geïntroduceerd, doet daaraan niet af. Ook de in artikel 10 van het wetsvoorstel neergelegde mogelijkheid om bepaalde artikelen uit de Politiewet 1993 buiten werking te stellen geeft geen verruiming van bevoegdheden ten opzichte van de huidige situatie. Deze mogelijkheid bestaat ook al onder de huidige Wbbbg (zie artikel 16a). Overigens wijzen wij op de procedure in de voorgestelde Coördinatiewet uitzonderingstoestanden die het parlement in staat stelt het handelen van de regering te controleren en zijn beslissende bevoegdheid ten aanzien van het voortduren van de noodtoestand te effectueren. Door de separate toepassing van bepalingen uit de Wbbbg aan de in artikel 1 van de nieuwe Wbbbg geregelde verlengingswet-procedure te onderwerpen, wordt de parlementaire controle ook bij separate toepassing afdoende gewaarborgd.

De leden van deze fractie vroegen ook of separate toepassing van bepalingen uit de Wbbbg op een andere wijze ingekaderd zou kunnen worden. Naar aanleiding van deze vraag wijzen wij op de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Daarin is reeds aangegeven dat wij geen mogelijkheden hebben kunnen ontdekken om verder gaande drempels ten aanzien van de separate toepassing van noodwettelijke bevoegdheden vast te stellen dan de drempels die thans worden voorgesteld. Een wettelijke bepaling bijvoorbeeld dat na het in werking stellen van een zeker aantal buitengewone bevoegdheden of delen van noodwetgeving de beperkte noodtoestand moet worden afgekondigd, zou willekeurig uitwerken. Het hangt ervan af om welke bevoegdheden het in het concrete geval gaat. Een combinatie van bijvoorbeeld de Rampenwet met enkele bepalingen uit de Wet verplaatsing bevolking en de Wbbbg kan moeilijk vergeleken worden met een combinatie van bevoegdheden uit bijvoorbeeld de Havennoodwet en de Vervoersnoodwet. Ook de in een concreet geval te taxeren verdere ontwikkeling van een crisis zal een rol spelen bij de vraag of overgegaan moet worden tot afkondiging van een noodtoestand (kamerstukken II 1993/94, 23 790, nr. 3, blz. 7). In aanvulling op deze overwegingen uit de memorie van toelichting merken wij op dat elke crisis uniek is: men wordt geconfronteerd met slecht gestructureerde problemen die niet aansluiten bij eerdere ervaringen. In dergelijke omstandigheden blijken strak opgezette planningsschema's vrijwel direct onbruikbaar. Een crisis vergt om die reden improvisatie en een flexibele aanpak. Zowel het unieke karakter van elke crisis als het vereiste van een flexibele aanpak maken het onmogelijk om van tevoren alle mogelijke crises in beeld te brengen met daarbij het passende pakket van buitengewone bevoegdheden, laat staan dat het mogelijk zou zijn voor de toepassing van «zwaardere» pakketten van bevoegdheden bepaalde drempels te creëren.

Tenslotte wilden de leden van deze fractie weten of de bevoegdheden van de Wbbbg voldoende zijn om terroristische activiteiten die de interne veiligheid kunnen bedreigen, te lijf te gaan. Gelet op het subsidiaire karakter van noodwetgeving zullen dergelijke activiteiten in eerste instantie moeten worden bestreden met gebruikmaking van de bevoegdheden die de gewone wetgeving biedt. Hierbij wordt met name bedoeld

op de mogelijkheden die het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet 1993 en de daarop gebaseerde Samenwerkingsregeling bestrijding terroristische misdrijven, alsmede de Wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan het openbaar ministerie, de politie en de Binnenlandse Veiligheidsdienst biedt. Eerst indien deze mogelijkheden niet toereikend zijn, komt een wet als de Wbbbg in beeld. Bevoegdheden in deze wet die een rol bij de bestrijding van zeer ernstige terroristische activiteiten kunnen spelen, zijn met name de verdergaande bevoegdheden tot inbeslagneming van stukken, afluisteren en binnentreden (artt. 14 en 16) en de bevoegdheid tot interneren (art. 18 e.v.). Wij hebben geen reden eraan te twifelen dat, indien het in werking stellen van bevoegdheden als deze noodzakelijk is, deze bevoegdheden toereikend zullen zijn om de desbetreffende activiteiten op adequate wijze tegemoet te treden.

Anders dan de leden van de fractie van D66 menen wij dat het schrappen van de bevoegdheden die de burgemeester op grond van de artikelen 13 en 16 van de huidige Wbbbg heeft, geen afbreuk doet aan het technische karakter van dit wetsvoorstel. Inhoudelijk worden de bevoegdheden die de burgemeester thans heeft, niet gewijzigd. De bevoegdheden die de burgemeester op grond van de artikelen 13 en 16 van de huidige Wbbbg heeft, heeft hij immers ook reeds op grond van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet. Ook overigens bevat het wetsvoorstel geen wijzigingen die verder gaan dan het aanpassen van de Wbbbg aan de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, het harmoniseren van de wet met andere noodwetten, het opschonen van enkele artikelen en het aanbrengen van enkele wijzigingen van ondergeschikte aard in de bepalingen over het bekendmaken van nader vast te stellen regels. Daarbij zien wij de introductie van de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen als een harmonisatie van de Wbbbg met andere noodwetten (zie de toelichting op artikel 5; kamerstukken II, 1993/94, 23 789, nr. 3, blz. 7-8).

Voor een antwoord op de door deze leden gestelde vraag om een aanvulling van de overzichtstabellen met betrekking tot bepalingen van de Wbbbg die separaat kunnen worden toegepast, verwijzen wij naar het antwoord op hun overeenkomstige vraag in het verslag over het wetsvoorstel voor de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

De leden van de fractie van D66 vroegen voorts wat er tegen is de bevoegdheden die de burgemeester op grond van de artikelen 13 en 16 van de huidige Wbbbg heeft, in de nieuwe wet te laten staan. Onze argumenten om deze bevoegdheden uit de Wbbbg te schrappen, hebben wij reeds in de memorie van toelichting uiteengezet (zie kamerstukken II 1993/94, 23 789, nr. 3, blz. 4-5). Deze argumenten komen, kort samengevat, erop neer dat aan de van waarborgen voorziene procedures om bepaalde bevoegdheden uit de Wbbbg te gebruiken, de betekenis komt te ontvallen als deze bevoegdheden ook geheel op grond van de «gewone» wetgeving kunnen worden uitgeoefend. Daaruit vloeit voort dat, om deze procedures hun betekenis te laten behouden, de bevoegdheden die de burgemeester op grond van de artikelen 13 en 16 van de huidige Wbbbg heeft, in de nieuwe Wbbbg niet moeten worden overgenomen, omdat zij ook op grond van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet kunnen worden uitgeoefend. Daarbij tekenen wij aan dat een burgemeester in een noodtoestand ook van zijn normale bevoegdheden gebruik kan blijven maken. Dit impliceert dat een burgemeester de bevoegdheden die hij op grond van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet heeft, ook in een noodtoestand kan uitoefenen. Wij erkennen dat de niet tot de noodwetgeving behorende vergelijkbare bevoegdheden van de burgemeester op basis van de Gemeentewet hun begrenzing in de jurisprudentie vinden en daarmee niet statisch van karakter zijn. Wij hebben echter geen aanleiding te veronderstellen dat deze bevoegdheden door de rechter weer nader

begrensd zullen worden, waardoor er een verschil in toepassingsmogelijkheden in vergelijking met de bevoegdheden van de artikelen 13 en 16 van de huidige Wbbbg zou kunnen ontstaan. De rechter zal immers, indien dit wetsvoorstel in zijn huidige vorm wordt aanvaard, rekening houden met de in de memorie van toelichting gegeven uiteenzetting over de reikwijdte van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet in samenhang met de daarin eveneens gegeven motivering voor het schrappen van de bevoegdheden die de burgemeester op grond van de artikelen 13 en 16 heeft. Wij hebben overigens met voldoening vastgesteld dat de leden van de GPV-fractie ons standpunt onderschreven dat het geen aanbeveling verdient regelingen in de Wbbbg en de Gemeentewet naast elkaar te handhaven.

De leden van de SGP-fractie vroegen een nadere motivering van de toegevoegde waarde van de artikelen 6 en 7 van de nieuwe Wbbbg in het licht van artikel 16 van de Politiewet 1993. In zowel artikel 16 van de Politiewet 1993 als in artikel 6 van de Wbbbg gaat het om een aanwijzingsbevoegdheid. De aanwijzingsbevoegdheid in de Politiewet 1993 verschilt van de aanwijzingsbevoegdheid in de Wbbbg echter in die zin dat de eerstgenoemde aanwijzingsbevoegdheid zich beperkt tot het beleid. Dit impliceert dat deze bevoegdheid kan worden gebruikt om aanwijzingen te geven met betrekking tot de doelstelling of prioriteitstelling bij het handhaven van de openbare orde. Deze aanwijzingen dienen de burgemeester vrij te laten in het bepalen van de wijze waarop, op grond van de desbetreffende aanwijzing, in concreto moet worden gehandeld. De aanwijzingsbevoegdheid mag derhalve niet worden gebruikt om aanwijzingen te geven met betrekking tot de uitoefening van bevoegdheden. Dat geldt ook voor de bevoegdheden die de burgemeester op grond van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet heeft (vgl. kamerstukken II 1987/88, 19 535, nr. 5, blz. 39, 41). Op basis van artikel 6 van de Wbbbg mogen aanwijzingen worden gegeven die wel op de uitoefening van bevoegdheden betrekking hebben. Artikel 6 heeft daarmee een aanmerkelijk grotere reikwijdte dan artikel 16 van de Politiewet 1993. Artikel 7 van de Wbbbg gaat nog een stap verder. Op grond van dat artikel kan de Minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheden die de commissaris van de Koning en de burgemeester met betrekking tot de handhaving van de openbare orde hebben, geheel of ten dele aan zich trekken.

De leden van deze fractie vroegen voorts of er niet nog steeds een overlap bestaat tussen de artikelen 8 en 9 van de Wbbbg en de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet. Voor zover al van een overlap kan worden gesproken, bestaat deze naar ons oordeel slechts zeer ten dele. Wij erkennen dat de Minister van Binnenlandse Zaken op grond van artikel 7 van de Wbbbg de in de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet neergelegde bevoegdheden van de burgemeester in theorie zo kan gebruiken, dat in de desbetreffende gemeente de vrijheidsbeperkende maatregelen worden getroffen die hij ook op grond van de artikelen 8 en 9 van de Wbbbg kan treffen. Een zodanig gebruik van artikel 7 zou echter zeker in het geval dat de maatregelen in verscheidene gemeenten moeten worden getroffen, nogal omslachtig zijn. Daarbij moet worden bedacht dat, indien het noodzakelijk is om bepalingen van de Wbbbg in werking te stellen, er bijna altijd van een situatie sprake zal zijn waarin de maatregelen daadwerkelijk in verscheidene gemeenten zullen moeten worden getroffen. Verder merken wij op dat artikel 7 zich uitsluitend tot de Minister van Binnenlandse Zaken richt, terwijl de in de artikelen 8 en 9 neergelegde bevoegdheid om bepaalde vrijheidsbeperkende maatregelen te treffen, behalve aan de Minister van Binnenlandse Zaken ook aan de commissaris van de Koning toekomt.

## 2. Artikelen

### Artikel 3

De leden van de GPV-fractie vroegen of er geen sprake is van tegenstrijdigheid tussen artikel 3, waarin de handhaving van de openbare orde het criterium vormt voor de uitoefening van bevoegdheden op grond van deze wet, en artikel 18, waarin wordt gesproken over het in gevaar brengen van de openbare orde, rust en veiligheid. De tekst van deze artikelen is overgenomen van de artikelen 3, respectievelijk 24 van de huidige Wbbbg. In de Wbbbg, zoals deze in 1952 in werking trad, werd in deze artikelen als criterium de handhaving van de openbare orde, rust en veiligheid gebruikt. Bij de wet van 16 juli 1964, Stb. 338, waarin een aantal wetten waaronder de Wbbbg aan de Oorlogswet voor Nederland werd aangepast, werd «openbare orde, rust en veiligheid» veranderd in «openbare orde», opdat de Wbbbg beter zou aansluiten bij de toen geldende gemeentewet en Politiewet. Met deze aanpassing werd echter geen inhoudelijke wijziging beoogd (kamerstukken II 1962/63, 4108, nr. 12). Bij de wet van 11 februari 1988 tot wijziging van de Wbbbg en de Oorlogswet voor Nederland ter aanpassing aan artikel 15, tweede lid, van de Grondwet, Stb. 36, werd in artikel 24 «openbare orde» weer vervangen door «openbare orde, rust en veiligheid». Deze vervanging vond plaats naar aanleiding van een vraag uit de Kamer of de term «veiligheid» geen eigen betekenis had, die vooral zinvol zou kunnen zijn in de bijzondere situatie van de burgerlijke uitzonderingstoestand, en berustte voorts op de overweging dat daardoor parallelie zou ontstaan met artikel 24a, tiende lid (artikel 19, tiende lid, van het wetsvoorstel), waarin de termen «openbare orde» en «'s lands veiligheid» naast elkaar worden gebruikt. Ook bij die gelegenheid kwam in het standpunt van het kabinet echter naar voren dat door deze vervanging geen inhoudelijke wijziging zou ontstaan (kamerstukken II 1986/87, 19 538, nr. 6, blz. 7).

Tegen de achtergrond van deze wetsgeschiedenis menen wij dat het desbetreffende tekstverschil tussen de artikelen 3 en 18 van het wetsvoorstel niet als een inhoudelijk verschil mag worden uitgelegd. Om evenwel elk misverstand te vermijden, achten wij het wenselijk dat de artikelen van de Wbbbg op dit punt dezelfde redactie kennen. Gelet op de wetsgeschiedenis bestaat voldoende ruimte om hierbij voor het begrip «openbare orde en veiligheid» te kiezen. De term «veiligheid» kwam immers in dit verband ook tussen 1952 en 1964 al in de Wbbbg voor. Voor gebruik van het begrip «openbare orde en veiligheid» pleit dat dit een inmiddels volledig ingeburgerd begrip is, dat bovendien de lading van de bevoegdheden waarop de desbetreffende bepalingen in de Wbbbg betrekking hebben, beter dekt dan het begrip «openbare orde». Wij wijzen daarbij op de bevoegdheden van de burgemeester in de artikelen 173, 175 en 176 van de Gemeentewet, die uitsluitend of mede betrekking hebben op de handhaving van de veiligheid. Het gebruik van de term «rust» kan achterwege blijven, omdat deze term al in voldoende mate in de term «orde» ligt opgesloten. Een en ander heeft tot gevolg dat in bijgaande nota van wijziging de artikelen 3, 6, 7, 9, 15, 17 en 18 zijn aangepast. Het tiende lid van artikel 19, waarin over «openbare orde en 's lands veiligheid» wordt gesproken, is niet aangepast. Het gebruik van de term «'s lands veiligheid» vloeit voort uit de gronden die artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden noemt als gronden waarop besloten kan worden behandeling van een zaak door de rechtbank met gesloten deuren te laten plaatsvinden. Verandering van «'s lands veiligheid» in «veiligheid» zou in het licht van die bepaling een ontoelaatbare verruiming betekenen.

## *Artikel 5*

De leden van de fractie van D66 vroegen om een nadere toelichting op de omvang van de informatieplicht en de reikwijdte van het daaraan gekoppelde verschoningsrecht. De omvang van de informatieplicht wordt begrensd door het criterium dat kennis van de gevraagde informatie naar het oordeel van degene die om deze informatie vraagt, noodzakelijk is voor de uitoefening van de in hoofdstuk II van de Wbbbg gegeven bevoegdheden. Het hangt van de concrete situatie af welke informatie op grond van dit criterium wèl en welke informatie niet kan worden gevraagd. Aan het verzoek om informatie, waarvan de informatieplicht het complement vormt, kunnen verschillende vormen worden gegeven. In de eerste plaats kan worden gevraagd bepaalde inlichtingen te verstrekken. Degene die de informatie vraagt, kan hierbij om zowel mondelinge als schriftelijke verstrekking vragen. In de tweede plaats kan worden gevraagd om inzage van bescheiden en van informatiedragers waarop gegevens zijn vastgelegd. Bij informatiedragers moet worden gedacht aan gegevens die niet op papier, maar op geautomatiseerde wijze zijn vastgelegd. Dergelijke gegevens kunnen veelal op eenvoudige wijze van een beeldscherm worden afgelezen. In de derde plaats kan, indien om inzage is gevraagd, voor korte tijd afgifte van de desbetreffende bescheiden of informatiedragers worden gevorderd teneinde daarvan afschrift te maken. Op grond van deze bevoegdheid kunnen bijvoorbeeld ook computerbanden worden opgevraagd om daarvan een uitdraai te maken.

Het in het vijfde lid vastgelegde verschoningsrecht komt toe aan bepaalde beroepsoefenaren – zoals de medicus, de advocaat, de notaris en de geestelijke – ter zake van hetgeen hun in de uitoefening van hun ambt of beroep is meegedeeld. Dit recht is gegrond op het feit dat deze personen hun ambt of beroep alleen naar behoren kunnen uitoefenen als men op hun geheimhouding kan vertrouwen.

De leden van deze fractie herinnerden tevens aan hun vraag over de verhouding tussen dit artikel en artikel 103, tweede lid, van de Grondwet, in verband met de mogelijkheid dat toepassing van deze bevoegdheid een afwijking van de in dat artikellid genoemde grondrechten zou kunnen opleveren, terwijl zij reeds beschikbaar kan komen in de beperkte noodtoestand. Voor een reactie op deze vraag verwijzen wij naar de reactie van kabinetszijde op deze vraag in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel voor de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

Op de vraag van de leden van de GPV-fractie of een beroep op het verschoningsrecht kan worden getoetst, kunnen wij een bevestigend antwoord geven. De objectieve redactie van het vijfde lid van artikel 5 brengt dat inderdaad mee.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden om een vergelijking van de formulering van het verschoningsrecht in dit artikel met die in artikel 9 van de voorgestelde Oorlogswet voor Nederland, hebben wij in bijgaande nota van wijziging de redactie van het gehele artikel 5 aangepast aan die van genoemd artikel 9. Deze aanpassing heeft als enig inhoudelijk gevolg dat, indien afgifte van langs geautomatiseerde weg vastgelegde gegevens noodzakelijke is, men niet alleen om afgifte van de desbetreffende informatiedragers kan vragen teneinde daar zelf een afschrift van te maken, doch ook om schriftelijke vastlegging van deze gegevens en afgifte daarvan.

## **Artikel 8**

De leden van de GPV-fractie leidden uit de memorie van toelichting terecht af dat plaatsing van de in het derde lid bedoelde regels in de

Staatscourant niet bepalend is voor de inwerkingtreding van die regels. In het derde lid is bepaald dat deze regels op een door de Minister van Binnenlandse Zaken te bepalen wijze worden bekendgemaakt en na deze bekendmaking terstond in werking treden. Hieruit vloeit voort dat, indien de regels via radio of televisie zijn bekendgemaakt, zij terstond na de desbetreffende uitzending in werking treden. De bepaling dat de regels in ieder geval in de Staatscourant moeten worden geplaatst, doet daaraan niet af. De plaatsing van de regels in de Staatscourant valt immers in dit geval niet als de officiële bekendmaking aan te merken. Om die reden wordt ook niet gesproken over «bekendmaking» doch over «plaatsing» in de Staatscourant.

*Artikel 14*

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van D66 kunnen wij meedelen dat de in dit artikel gebezigde terminologie inderdaad aansluit bij die in de Wet op de telecommunicatievoorzieningen.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,  
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal