

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK RAAD VAN STATE

17 november 2004

(Mrs. Van den Brink, Treffers en Van Altena)

Nr. 200400215/1.

(m.nt. J.G. Brouwer)

Gemeentewet art. 172 lid 3

Samenvatting: Ontruiming schip noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde.

Gezien de omvang, de aard en de ernst van de door de inspecteur voor de Scheepvaart en de directeur van de Brandweer Maastricht geconstateerde tekortkomingen is de burgemeester tot het oordeel gekomen dat sprake was van een onhoudbare en levensbedreigende situatie die tot onmiddellijk ingrijpen noopte. De burgemeester was ingevolge art. 172 lid 3 van de Gemeentewet bevoegd tot het geven van bevelen, zoals het onderhavige ontruimingsbevel, die noodzakelijk te achten waren om de openbare orde te handhaven of ernstige verstoring daarvan te voorkomen.

[Tekst] De rechtspersoon naar Maltees recht "LMR Limited", gevestigd te Balzan, Malta,

De vennootschap naar Pools recht "Muszka Sp.z.o.o.", gevestigd te Gdansk, Polen
En de kapitaalvennootschap naar Pools recht "J-E Constructions Spolka z ograniczona odpowiedzialnoscia", gevestigd te Gdansk, Polen, mede gevestigd te Maastricht en aldaar handelend onder de naam "ECT Maasdok", appellanten, tegen de uitspraak van de rechtbank Maastricht van 10 november 2003 in het geding tussen:

appellanten

en

de burgemeester van Maastricht.

1. Procesverloop

Bij besluit van 21 september 2001 heeft de Burgemeester van Maastricht (de burgemeester) appellanten bevolen het [schip] te ontruimen en ontruimd te houden.

Bij besluit van 18 december 2001 heeft de burgemeester het daartegen door appellanten gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 november 2003, verzonden op dezelfde dag, heeft de Rb. Maastricht (de rechtbank) het daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, red.).

Tegen deze uitspraak hebben appellanten bij brief van 17 december 2003, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 10 februari 2004. Deze brieven zijn aangehecht (niet opgenomen, red.).

Bij brief van 5 maart 2004 heeft de burgemeester van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 september 2004, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. G.C. Kooijman, advocaat te 's-Hertogenbosch, vergezeld van [gemachtigde], en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. R.J.G.M. Jeukens, mr. T. Vaessen en H.E.L. Gadet, gemachtigden, werkzaam bij de gemeente als respectievelijk stafjurist Bestuursdienst, beleidsmedewerker dienst Stadsbeheer en Facilitaire Zaken en preventie-inspecteur bij de brandweer, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge art. 172 lid 3 Gemeentewet is de burgemeester bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.

2.2. Bij het besluit op bezwaar van 18 december 2001, strekkende tot handhaving van het ontruimingsbevel van 21 september 2001, heeft de burgemeester overwogen dat hem op grond van bevindingen van de brandweer en de Scheepvaartinspectie is gebleken dat de situatie aan boord van en rond het [schip], die lag afgemeerd in de Beatrixhaven ter hoogte van enkele daar gevestigde bedrijven en werd gebruikt als huisvesting voor zeker zestig Poolse werknemers van een werf, zeer brandonveilig en levensbedreigend was, niet alleen voor de personen aan boord maar, vanwege de slechte bereikbaarheid, ook voor de directe omgeving, zodat onmiddellijk ingrijpen geboden was, en dat, gelet op het aanvullende onderzoek van de brandweer, geen aanleiding bestaat het ontruimingsbevel op te heffen.

2.3. De Afdeling deelt het oordeel van de rechtbank dat de burgemeester in dit geval ingevolge art. 172 lid 3 Gemeentewet bevoegd was tot het geven van de bevelen die noodzakelijk te achten waren om de openbare orde te handhaven en onderschrijft daarbij de overwegingen op grond waarvan de rechtbank tot dit oordeel is gekomen. Evenmin als de rechtbank ziet de Afdeling grond voor het oordeel dat de burgemeester niet in redelijkheid tot zijn besluit tot handhaving van het ontruimingsbevel heeft kunnen komen.

2.3.1. Het betoog van appellanten dat het college (lees: de burgemeester) zich bij de aanschrijving op een veelheid aan voorschriften heeft gebaseerd en "selectief gewinkeld" heeft in deze regelingen, berust op een onjuiste lezing van die aanschrijving en leidt ook overigens niet tot een ander oordeel. Bij het beoordelen van de feitelijke situatie op en rond het schip heeft de burgemeester onderzoek gedaan naar brandveiligheidsvoorschriften voor vergelijkbare situaties zoals woonboten, passagiersschepen en logiesgebouwen. Gezien de omvang, de aard en de ernst van de door de inspecteur voor de Scheepvaart en de directeur van de Brandweer Maastricht geconstateerde tekortkomingen is de burgemeester tot het oordeel gekomen dat sprake was van een onhoudbare en levensbedreigende situatie die tot onmiddellijk ingrijpen noopte. De burgemeester was ingevolge art. 172 lid 3 Gemeentewet bevoegd tot het geven van bevelen, zoals het onderhavige ontruimingsbevel, die noodzakelijk te achten waren om de openbare orde te handhaven of ernstige verstoring daarvan te voorkomen.

2.3.2. De stelling van appellanten dat onduidelijk is hoe het college (lees: de burgemeester) het vaartuig heeft gekwalificeerd (binnenschip, hotelschip, bouwwerk), leidt evenmin tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank. In de beslissing op bezwaar heeft de burgemeester expliciet overwogen dat het hier niet gaat om de status van het schip maar om het feit dat het schip wordt gebruikt voor huisvesting van dan wel bewoning door grote groepen mensen, hetgeen uit veiligheidsoverwegingen niet kan worden getolereerd. De rechtbank heeft dit oordeel op goede gronden in stand gelaten.

2.4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State;

recht doende:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Annotatie

1. De burgemeester van Maastricht beveelt bij besluit van 21 september 2001 het schip "General Maczek" binnen drie dagen te ontruimen en ontruimd te houden. Het schip, dat gebruikt wordt voor de huisvesting van zeker 60 Poolse werknemers van een in de nabijheid gevestigde werf, voldoet op geen enkele wijze aan de bij en krachtens de Binnenschepenwet gestelde eisen inzake brandveiligheid voor binnenschepen, noch aan de van toepassing zijnde regelgeving voor logiesgebouwen (Bouwverordening) en woonboten (Brandbeveiligingsverordening). Volgens de Scheepvaartinspectie en de Brandweer Maastricht is er aan boord van het schip sprake van een levensbedreigende situatie voor de personen. Daar komt nog eens bij dat de bereikbaarheid van het schip voor hulpdiensten ook onvoldoende is.

2. Als grondslag voor zijn besluit gebruikt de burgemeester art. 172 lid 3 Gemw. Die bevoegdheid staat de burgemeester toe "de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde". Welke bevelen dat kunnen zijn, met andere woorden wat de reikwijdte is van die bevoegdheid, blijkt niet direct uit de bepaling zelf, toch laten de contouren zich met behulp van wetshistorische en wetssystematische interpretatie wel vaststellen. In de parlementaire stukken wordt gesproken van een "lichte bevelsbevoegdheid", licht in verhouding tot de zware bevelsbevoegdheid van art. 175 Gemw. Waar art. 172 lid 3 spreekt van "bevelen", rept art. 175 Gemw. Van "alle bevelen", bevat de eerste bepaling beoordelingsruimte, de tweede beoordelingsvrijheid ("die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht"). Dat zijn subtiele, maar zeker geen onbelangrijke verschillen. Vandaar dat de bevoegdheid van art. 175 Gemw gekoppeld is aan situaties van - voorzover hier relevant - rampen of zware ongevallen, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt duidelijk dat ingrijpende maatregelen op grond van art. 172 lid 3 Gemw uitgesloten zijn. Als voorbeelden van wél toegelaten maatregelen worden genoemd: het bevel zich niet op een bepaalde plaats op te houden, het bevel aan supporters van een voetbalclub een bepaalde route te volgen - beide inbreuken op de bewegingsvrijheid - en het bevel hinder en verstoring van de openbare orde door middel van geluidsoverlast te stoppen. Anders dan bij art. 175 Gemw dient de burgemeester in het geval van het derde lid van art. 172 alle wettelijke voorschriften te respecteren, of het nu om een wet of een gemeentelijke verordening gaat. Inbreuken op grondwettelijk beschermde grondrechten zijn vanzelfsprekend helemaal uit den boze.

3. Niettemin maakt de burgemeester met dit besluit wel degelijk inbreuk op het in art. 10 Grondwet beschermde huisrecht. Het schip (dan wel de afzonderlijke eenheden op het schip) dient te worden aangemerkt als een woning, nu hierop 60 Polen verblijven, slapen en koken, dat wil zeggen aan het schip daadwerkelijk de bestemming van wonen hebben gegeven. Een schip moet als woning worden aangemerkt, indien het feitelijk door de gebruikers als woning in gebruik is. De wetgever is hierover in de toelichting op het begrip woning in art. 174a Gemw volstrekt helder en ook de jurisprudentie laat geen enkele ruimte voor twijfel (zie bijvoorbeeld HR 19 juni 2001, NJ 2001, 574; HR 17 mei 1974, NJ 1975, 238 en HR 3 oktober 1995, NJ 1996, 219). De conclusie moet derhalve zijn dat het besluit van de burgemeester een wettelijke grondslag ontbeert. Waarom de Afdeling dit laat passeren, begrijp ik niet, overigens ook vanwege twee andere - onder nummer 4 en 5 te bespreken - redenen. Dat de schending van het huisrecht door appelllant niet is aangevoerd, lijkt mij irrelevant. De rechter had ambtshalve moeten toetsen, juist omdat het een inbreuk op een grondrecht betreft. De bestuursrechter moet de burger in elk geval bescherming bieden als het om

zijn grondrechten gaat, ongeacht de eerdere processuele opstelling van zijn gemachtigde, aldus ook Damen in zijn noot onder ABRS 6 juni 2000, AB 2000, 327.

4. De bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 betreft een bevoegdheid in de sfeer van de onmiddellijke handhaving van de openbare orde. De consequentie daarvan is drieledig. Ten eerste dient de duur van de maatregelen direct gekoppeld te zijn aan de tijd dat de openbare orde verstoord is, dan wel dat er ernstige vrees voor verstoring bestaat (zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 23 februari 2005, Gst. 2005, nr. 7230, 84 (m.nt. M.A.D.W. de Jong)). Ten tweede moet de inzet van de bevoegdheid een onverwijlde reactie zijn op de dreigende verstoring (zie ABRS 9 juni 2004, AB 2005, 331). En ten derde moet het bevel de (dreigende) verstoring van de openbare orde per direct aanpakken. Een bevel dat de bewoners van het schip een termijn van drie dagen gunt om het schip te ontruimen staat op zeer gespannen voet met die laatste eis. Een bevel om per onmiddellijk het roken, stoken en koken te stoppen, zou heel passend zijn geweest ter onmiddellijke bezwering van het brandgevaar. Overigens zou een dergelijke maatregel ook een beperking van art. 10 Grondwet betekenen.

5. Een derde punt van kritiek is dat het in deze casus niet gaat om ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde. Het gaat om een woonschip dat brandgevaarlijk is. De bevoegdheid in art. 172 lid 3 Gemw is zodanig geformuleerd dat de rechter volledig kan en moet toetsen of brandgevaar in een woning gezien kan worden als een situatie die ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde rechtvaardigt. Vanzelfsprekend kan van een zodanig situatie slechts sprake zijn onder zeer bijzondere omstandigheden. De dreiging van een ramp dan wel een zwaar ongeval valt daar gezien de formulering van art. 175 Gemw niet onder.

J.G. Brouwer