

Hoogervorst

was te nemen. Dat leek de heer Van Middelkoop wat stug. Het probleem bij ongevraagde adviezen in situaties waarbij er geen voorgenomen besluit is, is dat juridisch geldt dat als een bestuur niet reageert op een ongevraagd advies, dit als een besluit beschouwd wordt. Ik neem aan dat dit een artikel in de Algemene wet bestuursrecht betreft. Naar ons oordeel moet dat worden voorkomen. Het initiatief voor het nemen van besluiten moet bij het bestuur blijven liggen en moet niet afgedwongen worden door de deelnemersraad. Het is inderdaad waar wat de heer Balkenende zei: met deze beperking komen wij enigszins tegemoet aan de kritiek van de Raad van State. Deze had nog veel verder gaande kritiek op de reikwijdte van het beroepsrecht.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Nu wreekt het zich dat ik geen specialist ben op het gebied van de Algemene wet bestuursrecht, maar dat lijkt mij nog wel te verontschuldigen. Ik vraag mij echter af of dit echt het laatste argument tegen het amendement moet zijn. Als ik u goed begrijp, loopt het bestuur als het helemaal niet reageert, het risico dat een advies geldt als een besluit. Ik blijf het vreemd vinden, maar goed, dat is mijn gebrek aan kennis. Wat het bestuur mijns inziens dan moet doen, is misschien heel summier altijd reageren op een ongevraagd advies. Dit zou ik eerlijk gezegd ook wel hoffelijk vinden. Klopt het dat het probleem zich dan niet voordoet?

Staatssecretaris **Hoogervorst**: Hier wreekt zich dat ik geen specialist ben op het gebied van de Algemene wet bestuursrecht. Ik kijk nog even goed naar mijn tekst.

De heer **Van Middelkoop** (GPV): Ik heb er geen bezwaar tegen als u het ons voor dinsdag schriftelijk laat weten.

Staatssecretaris **Hoogervorst**: Het lijkt mij goed dat ik dit schriftelijk toelicht.

De **voorzitter**: Graag nog voor het weekend.

Staatssecretaris **Hoogervorst**: Dat moet geen probleem zijn.

De heer **Harrewijn** (GroenLinks): Mag ik er een argument aan

toevoegen? Als het bestuur inderdaad niet reageert en dit opgevat kan worden als een besluit, is het misschien wel terecht dat je ertegen in beroep kunt gaan om het bestuur tot een reactie te dwingen. Als het wel reageert, hoeft het advies niet de kracht van een besluit te hebben en kan men niet in beroep gaan. Het artikel gaat alleen over besluiten. Tegen het advies zelf kan men dus niet in beroep gaan, maar alleen tegen het niet reageren door het bestuur of tegen een besluit van het bestuur aangaande de desbetreffende kwestie.

Staatssecretaris **Hoogervorst**: Ik zal deze consideratie meenemen in het schriftelijke antwoord dat de Kamer nog krijgt.

De heer Balkenende vroeg naar de leeftijdsdiscriminatie. Mag ik ook dit punt in de brief beantwoorden?

De heer **Harrewijn** (GroenLinks): U reageert helemaal niet meer op de terugwerkende kracht. Of hebt u die in eerste termijn al voldoende afgewezen?

Staatssecretaris **Hoogervorst**: Ja.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik constateer dat wij nog een brief van de staatssecretaris krijgen. Deze zal ons zo spoedig mogelijk bereiken, naar ik aanneem. Verder neem ik aan, dat wij daarna kunnen stemmen over het wetsvoorstel en de ingediende amendementen.

De vergadering wordt van 16.01 uur tot 17.00 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet ter verbetering van de mogelijkheden tot bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde (26735);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht ter verruiming van strafrechtelijke mogelijkheden tot handhaving van de openbare orde met het oog op grootschalige ordeverstoringen (26825).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Mevrouw de voorzitter! Het is goed dat bij deze wetsvoorstellen tot een samengevoegde behandeling is besloten en dat bij die behandeling het gisteren aangenomen artikel 141 Wetboek van Strafrecht nog vers in het geheugen ligt. Dat maakt dat we nu in ieder geval kunnen debatteren over een palet aan maatregelen dat de regering wil treffen om in ieder geval mogelijk grootschalige ordeverstoringen rondom het Europees kampioenschap voetbal verantwoord het hoofd te bieden. Het had onze voorkeur gehad als dat in de voorbereidingsfase ook was geïntegreerder was gebeurd. Te veel en te indringend hebben wij vanuit de Kamer moeten vragen om verduidelijking van de samenhang. Maar beide nota's naar aanleiding van het verslag maken in dat opzicht wel iets goed.

Een palet aan maatregelen dus:
- de uitbreiding van artikel 141 Wetboek van Strafrecht, waarin geweldpleging in vereniging strafbaar wordt gesteld;
- de verruiming en verandering van artikel 540 Wetboek van Strafrecht e.v., waardoor het karakter van die bepaling aanzienlijk verandert en waardoor het gemakkelijker wordt bij grootschalige ordeverstoringen plegers van een strafbaar feit in verzekerde bewaring te stellen en wel voor maximaal 12 dagen;
- de regeling van de bestuurlijke ophouding, waardoor vrijheidsberoving van groepen mensen voor de tijd van maximaal 12 uur op grond van noodbevelen van de burgemeester mogelijk wordt.

Ook voor D66 is het belangrijk dat bestuur en strafrechter zijn toegerust om mogelijke grootschalige ordeverstoringen rondom het Europees kampioenschap en mogelijke andere evenementen het hoofd te bieden. Het gaat daarbij om het vinden van de juiste maatvoering. Een overkill aan maatregelen kan gemakkelijk in het tegendeel verkeren en meer agressie oproepen dan bestrijden.

Met betrekking tot geweldpleging in vereniging is gisteren in deze Kamer een besluit genomen. Door de wijziging van artikel 141 Wetboek van Strafrecht wordt een aanzienlijke verruiming van bevoegdheden teweeggebracht. Immers, bij geweldpleging in groepsverband

Scheltema-de Nie

kunnen nu ook meelopers en organisatoren strafbaar worden gesteld en zo nodig in voorlopige hechtenis worden genomen, dus strafvorderlijk van de straat worden gehaald. Vaak zal bij kwaadwillende supportersgroepen al snel van een dergelijke geweldpleging sprake zijn.

Met recht en reden kan dan ook de vraag worden gesteld of dit al niet voldoende is. Is er nog wel behoefte aan een wijziging zoals voorzien voor artikel 540 Wetboek van Strafvordering e.v.? D66 betwijfelt dit ten zeerste. Een betrekkelijk onbekend artikel dat weinig wordt gebruikt wordt nu dusdanig opgerekt, dat allerlei strafprocesrechtelijke waarborgen die toch niet voor niets zijn opgenomen, kunnen worden omzeild. Immers, door de bepaling ook van toepassing te verklaren op ernstige strafbare feiten waarvoor al voorlopige hechtenis mogelijk is, wordt bereikt dat bij dat soort feiten voortaan betrekkelijk eenvoudig tot inverzekeringstelling kan worden overgegaan en dan met een maximale duur van 12 dagen. Geen kattenpis, laten wij wel wezen! En dit gebeurt dan met voorbij te gaan aan de koninklijke weg van de voorlopige hechtenis. Is dat nu wat wij willen? Wordt op deze wijze met een beroep op de handhaving van de openbare orde niet wat al te fors de hand gelicht met strafprocesrechtelijke waarborgen en met de eisen die worden gesteld in het EVRM?

Nu kan de minister met enig recht van spreken zeggen dat wat voor lichtere gevallen kan, ook voor zwaardere zou moeten kunnen. Maar hier komt dan een heel ander argument om de hoek kijken, want de oorspronkelijke bepaling was toch vooral een soort waarschuwingsbepaling bij lichte strafbare feiten. In het geval de openbare orde ernstig werd aangerand – ik vind dit een merkwaardige, archaische term en heb die dan ook niet bedacht – kon de op heterdaad betrapte plegger worden gewaarschuwd: dit eens, maar nooit meer. Voortzetting of herhaling zou worden gestraft met vrijheidsbeneming. Hij kon zich bereid verklaren zich voortaan te gedragen en daarbij kon ook zekerheidsstelling worden gevraagd. Pas als dat niet gebeurde of een herhaling dan wel voortzetting plaatsvond, kon tot in verzekeringstelling worden overgegaan. Dat hele waarschuwingselement wordt er in het wetsvoorstel echter uitgehaald.

Resteert een kale ruime mogelijkheid van directe inverzekeringstelling. Eerst maximaal drie dagen en 15 uur en vervolgens via de rechter-commissaris opend tot 12 dagen. Voldoet dat echt aan de eisen die het EVRM stelt? Daarmee wordt het karakter van de bepaling ingrijpend veranderd. En daarbij komt dan ook nog eens dat het begrip "heterdaad" zo ruim wordt geïnterpreteerd dat het zich tot de gehele periode van de bestuurlijke ophouding kan uitstreken. Dat is 12 uur. De rechter-commissaris wordt zo in ruime mate medebeoordelaar op het terrein van de openbare orde-handhaving. Is dat wat wij willen? En is het nodig? Ook nu reeds kunnen de Engelse hooligans via de voorlopige hechtenis worden aangepakt voor lichtere feiten. Zij hebben hier immers geen vaste woon- of verblijfplaats en vallen dus onder de voorlopige hechtenisbepalingen.

Ik kan het wetsvoorstel niet anders zien dan als een forse verruiming en verbreding van de aanhoudingsmogelijkheden van plegers van strafbare feiten. Veel strafrecht-specialisten twijfelen echter aan de bruikbaarheid ervan bij grootschalige ordeverstoringen. Ik noem de heer Wiarda, de Nederlandse vereniging voor rechtspraak en de Raad van State. Deze laatste meent bovendien dat de rechterlijke capaciteit ten enen male ontbreekt om dit waar te kunnen maken. Maar om die grootschalige ordeverstoringen was het toch juist begonnen? Het ging toch niet om het aanpakken van heroïnehoertjes of andere overlast van beperkter strekking? Als daar naar de mening van de minister extra maatregelen voor nodig zouden zijn, dan hoor ik dat graag en dan moeten wij daar bij een andere gelegenheid uitvoeriger over doorspreken. Maar daar gaat het hier en nu niet om. De considerans van het wetsvoorstel is heel duidelijk. Het zou moeten gaan om de verruiming van strafrechtelijke handhaving van de openbare orde met het oog op grootschalige ordeverstoringen.

Is het denkbaar dat de ene groep raddraaiers op grond van de artikelen 540 e.v. in verzekering wordt gesteld, mogelijk voor 12 dagen, terwijl een vergelijkbare groep raddraaiers voor dezelfde feiten bestuurlijk wordt opgehouden voor 12 uur? Hoe zit het dan met de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid

en de proportionaliteit? Dit zijn toch vragen die klemmen. Gaat zich hier niet het beeld voltrekken van twee kapiteins op het schip van de openbare ordehandhaving? De burgemeester met zijn bestuurlijk arsenaal en de rechter-commissaris met zijn strafrechtelijke middelen, met een verschillende rechterlijke toetsing: bestuurlijk door de bestuursrechter en strafrechtelijk door de strafrechter? Twee kapiteins op een schip, zeker in kritieke situaties kan tot veel problemen leiden. Het schip kan wel eens moeilijk bestuurbaar worden. De uiterst kritische stellingname van de Raad van State tegen de voorgestelde wijziging van de artikelen 540 e.v. vindt voor een belangrijk deel ook hierin zijn grondslag.

De minister heeft mij en mijn fractie er in de schriftelijke stukken niet van overtuigd dat deze verruiming van de strafrechtelijke aanhoudingsmogelijkheden, naast de reeds bestaande en als gevolg van artikel 141 Wetboek van Strafrecht zelfs uitgebreide mogelijkheden, wenselijk of nodig zijn voor een adequate bestrijding van grootschalige ordeverstoringen. Maar ik geef de minister graag nog een laatste kans om mij wel te overtuigen.

Over de bestuurlijke ophouding het volgende. Handhaving van de openbare orde is bij uitstek een taak van het lokale bestuur, van de burgemeester. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie. Bij verstoring van de openbare orde of vrees voor het ontstaan daarvan, kan hij bevelen geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. In geval van ernstige wanordelijkheden of rampen of vrees voor het ontstaan daarvan, kan hij alle bevelen geven die hij nodig acht en daarbij kan zelfs van de Grondwet worden afgeweken. Ook kan hij noodverordeningen maken. Dat zijn verstrekkende bevoegdheden die achteraf kunnen worden gecontroleerd door de politiek, de gemeenteraad, en door de rechter.

De burgemeester kan dus krachtens de Gemeentewet al erg veel ter handhaving van de openbare orde, ook bij grootschalige ordeverstoringen. Hij kan bevelen dat mensen zich niet op bepaalde plaatsen bevinden en hij kan politie en ME inzetten. Raddraaiers en mensen die de aanwijzingen of regels dreigen te overtreden, kunnen

Scheltema-de Nie

worden afgevoerd, tegengehouden of uit elkaar worden gejaagd. Zo nodig kunnen zij, bij wijze van bestuursdwang, als groep naar de randen van de gemeente worden vervoerd om daar te worden losgelaten. Legendarisch zijn ook de jaren zestig waaraan de naam Koppejan en zijn eigenzinnige bestrijdingsmethoden onverbrekelijk zijn verbonden. Degenen die strafbare feiten begaan al dan niet in vereniging – daar kun je bij raddraaiers van op aan – kan strafrechtelijk de vrijheid worden ontnomen.

Dat alles kan nu reeds. Wat niet kan en tot nu toe ook haaks staat op ons systeem is een groepsgewijze vrijheidsbeneming. Vrijheidsbeneming is tot nu toe alleen mogelijk op individuele basis; als een individu daar aanleiding toe geeft, als deze een strafbaar feit begaat of dreigt te begaan. Dat is begrijpelijk en terecht. Vrijheidsbeneming is een zeer ingrijpend middel. Het is een indringende aantasting van de persoonlijke vrijheid; een grondrecht dat niet voor niets in de Grondwet en het EVRM wordt gewaarborgd.

Het wetsvoorstel inzake bestuurlijke ophouding voorziet in de groepsgewijze vrijheidsbeneming en daarmee wordt deze zeer principiële grens, een Rubicon, overschreden. Als wij deze zeer principiële stap zetten, moeten daar wel een zeer dringende redenen voor zijn. Is het nu werkelijk zo dat de grootschalige ordeverstoringen vergeleken bij die in vorige decennia zodanig zijn geëscaleerd dat vrijheidsberoving van groepen mogelijk moet worden gemaakt en het individuele karakter moet worden prijsgegeven? Mijn fractie is nog niet zover. En als het bij uitstek gaat om de te verwachten ongeregelheden rond het EK zijn, moet de wet daartoe dan niet worden beperkt?

De groepsgewijze vrijheidsbeneming wordt op papier met de nodige waarborgen omkleed, waardoor in grote lijnen aan de vereisten van Grondwet en EVRM lijkt te kunnen worden voldaan. Ik ga hierbij onder meer af op de inschattingen van een erkend deskundige op het terrein van de grondrechten en het Europese recht, prof. Alkema.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Bent u van mening dat de bestuurlijke ophouding beperkt moet worden tot het EK 2000? Is het uw

bedoeling, een expiratiedatum in de wet op te nemen?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik zou het buitengewoon op prijs stellen als de bewindslieden toezeggen dat deze wet direct na ommekomst van het EK wordt geëvalueerd. Dan kan worden beoordeeld of het zinvol is om deze wet definitief in ons rechtsstelsel op te nemen. Mijn fractie heeft overigens überhaupt grote bezwaren tegen dit wetsvoorstel, maar die evaluatie lijkt een redelijke mogelijkheid. Ik hoor hierop graag de reactie van de bewindslieden.

Ik zet vervolgens onze bezwaren nader uiteen. Er moet eerst worden gewaarschuwd. Mensen moeten de kans krijgen om zich alsnog aan de voorschriften te houden. Maar als zij dat om welke reden dan ook niet doen, kunnen zij door de politie worden afgevoerd naar bijvoorbeeld een sporthal, loods, hangar of een andere plaats die de gemeenteraad in zijn wijsheid heeft bedacht. Ter plaatse moeten toereikende voorzieningen worden getroffen – sanitair en dergelijke – en er zal mogelijk zelfs een televisie staan om de wedstrijd toch te kunnen bekijken. Tevens moet men om een voorlopige voorziening kunnen vragen, moet men zich kunnen laten bijstaan door een advocaat en moet men zich desgewenst kunnen laten registreren in verband met schadevergoeding achteraf. Na afloop kan en zal de actie door de rechter op rechtmatigheid worden getoetst en ook door de politiek worden beoordeeld.

Op papier is het omstandig en goed geregeld. Maar werkt het zo in de praktijk? Sterker nog, kan het zo werken? Wordt de waarschuwing in alle benodigde talen gegeven? Is zij door eenieder te horen? Kan de toevallige vader met zijn zoontje het supportersgewoel nog tijdig ontsnappen en ook de verdwaalde moeder met de kinderwagen?

Ik noem ook de gedwongen opvang, de vrijheidsbeneming en de zorgvuldigheidseisen die daarvoor worden gesteld. Is het werkelijk denkbaar en realiseerbaar dat de mensen in de groep die een voorlopige voorziening wensen, daartoe ook enigszins ordelijk het verzoek kunnen doen en die voorziening zullen krijgen? Het verzoek mag dan wel informeel worden gedaan, maar er moet wel voldoende pen en papier zijn om alle

mensen in de groep daartoe de kans te geven en het moet ook nog enigszins leesbaar worden opgeschreven. Dat zijn dan de kleine praktische problemen. Is het voorstelbaar dat een groep van 100, 200 of 300 mensen die zich ten onrechte voelt afgevoerd, zich rustig en georganiseerd zal gedragen? Men zal behoorlijk opgewonden en geagiteerd zijn. De kans op rotzooi en verbouwing van de sporthal, is niet denkbeeldig. De positie van de rechter die zich daar zo mogelijk met de beoordeling van de verzoeken om invrijheidsstelling moet inlaten, is niet erg benijdenswaardig. Er zijn ook rechterlijke capaciteitsproblemen. Is hierover overigens al voldoende overleg met de rechterlijke macht? Ik krijg niet de indruk dat daar met vertrouwen wordt uitgezien naar de rol bij de voorlopige voorzieningsverzoeken. Is het, als we realistisch zijn, te verwachten dat tijdens de ophouding iets van die beoordeling van voorlopige voorzieningsverzoeken terecht kan komen? Ik geloof er niets van. Misschien moeten we zelfs niet pretenderen dat te kunnen behouden voor enkele uitzonderingsgevallen die er notoir verkeerd zitten. Wat zal het gevolg zijn als de door de politie opgesloten en een deel daarvan terstond weer door de rechter in vrijheid worden gesteld? Creëer je dan niet een nieuw omgekeerd probleem? Zullen er daadwerkelijk advocaten kunnen worden ingeschakeld als die wens wordt geuit?

Voorzitter! Ik verwacht van zo'n collectieve vrijheidsbeneming niet veel goeds. Ik vrees dat de politie er zijn handen aan vol zal hebben om de zaken in het gareel te houden. Opgefokte raddraaiers zullen zich niet zo gemakkelijk op een stoeltje voor de televisie laten zetten en gedeisd het verloop van de wedstrijd gadeslaan. Het is zelfs niet ondenkbaar dat pogingen tot ontzetting of uitbraak zullen worden ondernomen. Bij de beoordeling achteraf door de rechter zal ongetwijfeld blijken dat als gevolg van de hectiek behoorlijk wat fouten zijn gemaakt en met recht schadevergoeding kan worden geclaimd.

Voorzitter! Zoals u begrijpt hikt de D66-fractie niet alleen om principiële redenen tegen de groepsgewijze vrijheidsbeneming aan, maar ook vanwege praktische redenen. Wij zijn tot nu toe niet overtuigd geraakt van

Scheltema-de Nie

de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van de regeling, maar ik sta open voor argumenten. Wij willen evenals het kabinet dat het Europees kampioenschap een feest wordt en geen oorlog. Wij willen zo nodig extra maatregelen treffen. Voorkomen moet echter worden dat er in een soort collectieve EK-paniek wordt besloten tot een te vergaande verruiming.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik heb een vraag over het opsluiten in sporthallen waar volgens u praktische bezwaren aan zitten, die ik me overigens goed kan voorstellen. De minister sluit ook geenszins uit dat er opsluiting in politiecellen zal plaatsvinden. Wat vindt u daarvan, als dat tegenover bestuurlijke ophouding staat?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Mijn principiële bezwaar is gericht op de groepsgewijze vrijheidsbeneming. Ik zie eerlijk gezegd niet dat voor zo'n 100 of 200 mensen die ineens worden opgebracht, cellen beschikbaar zijn. Ik zie ook niet dat je uit die groep direct de meest grote raddraaiers haalt. Je zou het wel moeten doen. Daarvoor hebben we artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht. Dat geeft de mogelijkheid deze mensen strafrechtelijk direct te pakken. Ik zou dat veel beter vinden. Daar zijn strafrechtelijke waarborgen aan verbonden. Je moet het dan op die manier doen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Het hoeft niet noodzakelijkerwijze om groepen van 100 of 200 mensen te gaan. Het kunnen groepen van 10 of 15 mensen zijn. Er worden geen aantallen genoemd. We hebben op dit moment een cellenoverschot en het wordt in de memorie van toelichting niet uitgesloten. Het gaat natuurlijk niet altijd om mensen die werkelijke raddraaiers zijn geweest. De omschrijving in de wet is zo vaag dat het ook kan gaan om mensen die "op weg waren naar een samenscholing". Wat vindt u ervan als die mensen zonder een strafbaar feit te hebben gepleegd, worden opgesloten in politiecellen?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Uitermate slecht. Het risico bij een groepsgewijze "opberging" is dat de goeden onder de kwaden lijden. Mijn fractie hikt daar tegenaan. Hoe goed ook op papier is geregeld dat men

kan aangeven dat men in vrijheid behoort te worden gesteld, toch ben ik bang dat het in de praktijk niet zal werken. Vandaar mijn grote reserves bij de bestuurlijke ophouding.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter! Ik kom terug op het voorbeeld van mevrouw Halsema van de wandelende mensen. Wat vindt mevrouw Scheltema van de voorwaarde genoemd onder B, lid 2, dat het eigenlijk moet gaan om het voorkomen van de voortzetting of de herhaling van niet-naleving? Moeten daaraan niet eerst wanordelijkheden, ordeverstoringen enzovoorts vooraf zijn gegaan, gevolgd door een waarschuwing, waarna pas bestuurlijke ophouding aan de orde is?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat is, althans zo heb ik het begrepen, ook de bedoeling. Eerst moet er sprake zijn van een overtreding van hetzij de algemene politieverordening hetzij van een noodverordening van de burgemeester hetzij van een bevel en dan wordt gewaarschuwd. Ik heb daarbij onmiddellijk gezegd dat ik zo mijn bedenkingen heb of die waarschuwing wel overal gehoord kan worden. Daarbij komt dat mensen een andere taal kunnen spreken. Het is ook de vraag of iedereen tijdig kan wegkomen uit de groep die mogelijk een overtreding begaat. Dit zal allemaal moeten gebeuren. Ik heb grote bedenkingen bij de praktische uitvoerbaarheid.

Voorzitter! Wij willen geen oorlog. Het EK moet een feest worden. D66 is op zichzelf bereid om, als het nodig is, maatregelen te nemen ter voorkoming van problemen. Wij moeten ons echter niet in een soort EK-paniek laten forceren tot een te vergaande verruiming, die bovendien niet alleen voor het EK, maar voor de gehele toekomst zal gelden. Met de uitbreiding van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht wordt naar ons oordeel al een belangrijke bijdrage geleverd. Wij blijven uiterst kritisch kijken naar wat er eventueel nog bij zou moeten of kunnen komen. Als uiteindelijk toch tot de introductie van bestuurlijke ophouding wordt besloten, moet dit dan niet voorlopig tot de Europese kampioenschappen beperkt worden? Daarover zou wellicht met mijn fractie nog te spreken zijn. Spoedig daarna zal dit onderdeel kritisch op

wenselijkheid en uitvoerbaarheid moeten worden geëvalueerd voordat de verdere stap van definitieve invoering van de groepsgewijze ophouding in ons rechtsbestel wordt gezet.

De heer **Rietkerk** (CDA): U heeft een amendement ingediend inzake de bestuurlijke ophouding. Ik maak daaruit op dat u daarover positief meedenkt, maar daar sluit uw betoog niet geheel bij aan. Ik heb geen amendement gezien waarin wordt voorgesteld, een en ander alleen op het Europees kampioenschap 2000 toe te spitsen. Graag een verduidelijking op dit punt.

Los van het door u geschetste beeld van de vrouw met de kinderwagen, gaat het ook om ernstige ordeverstoringen. Onderkent u dat probleem, ook in het afgelopen jaar? Vindt u ook dat er aanvullende maatregelen nodig zijn?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik zie het probleem, maar wij hebben gisteren besloten tot een majeure aanpassing van ons strafrecht. Artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht wordt zodanig veranderd dat geweldpleging ook in vereniging strafbaar wordt gesteld. Allerlei mensen die meelopen met mensen die geweld plegen, ook al doen zij niets, kunnen mede als dader worden aangemerkt. Daardoor kunnen raddraaiers strafrechtelijk aangepakt worden. Dat is een belangrijke verworvenheid. Wij hebben daarmee ingestemd. Het is de vraag of er daarnaast nog iets moet gebeuren.

De heer **Rietkerk** (CDA): Dat u daarmee van harte hebt ingestemd, is uw kwalificatie. Ik dacht tijdens het debat even dat het een geheel andere kant op zou gaan, net zoals nu. Los daarvan, ging het in dit geval om strafbaarstelling van (een deel van) de groep. Nu gaat het om bevoegdheden, die naar de mening van de CDA-fractie nodig zijn als een soort vangnet. Wij hopen dat er geen gebruik van gemaakt hoeft te worden. Acht u de aanvullende maatregel, los van artikel 141, niet nodig?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik hik er om alle redenen die ik heb genoemd, behoorlijk tegenaan, en mijn fractie met mij. Ons principiële bezwaar is dat groepsgewijs vrijheid

Scheltema-de Nie

wordt ontnomen. Dat is een nieuw element in ons rechtsbestel waar wij uiterst kritisch over moeten zijn. Dat moet je goed overwegen, voordat je dat gaat doen. Wij zien ook veel praktische bezwaren in de manier waarop dat nu wordt vormgegeven. Wij zijn bang dat de rechtsbescherming zodanig wordt aangetast dat wij het Hof in Straatsburg niet met opgeheven hoofd tegemoet kunnen treden.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Moet ik uit uw betoog begrijpen dat u grote principiële bezwaren hebt tegen bestuurlijke ophouding, maar dat u bereid bent in het kader van het EK 2000 die bezwaren tijdelijk opzij te schuiven?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Op dit moment wegen de forse principiële bezwaren nog zwaarder, maar als er al ergens over te praten is, is dat in een concrete situatie zoals het EK 2000, waarbij mogelijk buitengemeen forse ordeverstoringen te verwachten zijn, wat wij niet hopen. In die situatie kun je je voorstellen dat je zegt: wellicht moeten wij iets extra's doen. Dat moet ik nog met mijn fractie bespreken, want op dit moment zegt zij dat dit haar te ver gaat. Het is mogelijk dat wij dit accepteren voor de Europese kampioenschappen, met alle mitsen en maren en de kanttekeningen die daarbij te maken zijn. Het is mogelijk dat mijn fractie ermee akkoord gaat, maar het gaat ons zeker te ver om tot in lengte van dagen te accepteren dat groepsgewijze ophouding in ons rechtsbestel mogelijk en nodig is. Misschien zijn de bevoegdheden die er nu zijn, ruim genoeg.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik vind de relatie met het EK 2000 erg moeizaam, ook al zie ik de gevaren wel. Als je zo'n rechtstreekse relatie legt met het EK 2000, bestaat het gevaar dat je de reactie van de overheid op ordeverstoring afhankelijk stelt van bepaalde groepen ordeverstoorers. Dat zouden wij toch niet moeten willen?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Wij kunnen niet helemaal voorzien welke groep dusdanig de orde verstoort dat er grootschalig opgetreden moet worden. Dat kunnen wij op dit moment niet omschrijven. Ik weet wel dat wij in

normale situaties in Nederland al een forse geschiedenis hebben van grootschalige krakersrellen of voetbalvandalisme. Daar kan al heel behoorlijk tegen opgetreden worden.

Naar het oordeel van de D66-fractie is het hoe dan ook gewenst de voorgestelde bepalingen zodanig aan te passen dat het wetstechnisch gezien duidelijker wordt dat er sprake is van één bevoegdheid van de burgemeester tot bestuurlijk ophouden. In het voorliggende voorstel heeft hij een eigenstandige bevoegdheid op grond van de artikelen 175, 176 en 176a van de Gemeentewet en kan de raad hem daarnaast diezelfde bevoegdheid attribueren voor de overtreding van de eigen algemene plaatselijke verordening. Is dat nodig? Kan niet veel eenvoudiger worden bepaald dat de burgemeester in noodsituaties de bevoegdheid tot ophouden heeft, zowel bij de overtreding van eigen bevoegdheden als bij de overtreding van de algemene plaatselijke verordening?

Twee min of meer identieke bevoegdheden van een burgemeester naast elkaar kunnen leiden tot interpretatieproblemen. Is de bevoegdheid tot ophouden, geattribueerd door de raad, identiek aan de bevoegdheid die de Gemeentewet aan de burgemeester toekent? Moeten er geen verschillende rechtsgevolgen aan verbonden worden bij de toetsing, maar wellicht ook op andere terreinen? Dat soort onzekerheid ware in ieder geval te vermijden. Via het amendement op stuk nr. 9 heb ik getracht dit ineenschuiven te verwezenlijken. Naar mijn overtuiging gebeurt dat in het amendement met behoud van alle elementen die in het oorspronkelijke voorstel waren vastgelegd. Dat is in ieder geval mijn bedoeling. Als daar iets aan schort, hoor ik het graag. Ik hoop echter dat ik niets over het hoofd heb gezien. Strekking van het technische voorstel van mijn amendement is om iedere suggestie weg te nemen dat het om verschillende bevoegdheden van de burgemeester zou gaan.

De heer **Rietkerk** (CDA): Welk antwoord heeft mevrouw Scheltema van de regering nodig om voor dit wetsvoorstel te stemmen?

De **voorzitter**: Ik vind dit een vraag voor de tweede termijn. Mevrouw Scheltema kan in deze termijn het

standpunt van haar fractie weergeven. Na het antwoord van de regering kunnen de woordvoerders nog voldoende met elkaar discussiëren.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mevrouw de voorzitter! Het lijkt er op dat er een gevaarlijke storm op komst is. De meteorologische dienst laat herhaaldelijk waarschuwingen horen. De toestand van verhoogde waakzaamheid geldt. Zwakke plekken in de dijken – in juridische termen lacunes genaamd – worden gedicht. De orkaan EK 2000 komt eraan.

Die gedachte kwam bij mij op bij het bestuderen van drie wetsvoorstellen, die alle min of meer zijn geïnspireerd door de komende Europese kampioenschappen voetbal. Gisteren ging de Kamer akkoord met een wetsvoorstel dat het gemakkelijker moet maken om ook degenen die als meeloper betrokken zijn bij openlijke geweldpleging strafrechtelijk aan te pakken. Vandaag zijn twee andere voorstellen aan de orde, die als het even kan voor het begin van de kampioenschappen kracht van wet moeten hebben. Het EK 2000 lijkt voorlopig nog meer tot zorg dan tot sportieve vreugde aanleiding te geven.

Nu wil ik de laatste zijn die het de regering kwalijk zal nemen dat zij, in de wetenschap dat grootschalige sportieve evenementen risico's met zich brengen, zorgvuldig nagaat of de overheid in alle opzichten voldoende is toegerust om dergelijke risico's tot een minimum te beperken. Het is de taak van de overheid, te zorgen dat zij ontzag inboezemt bij potentiële reischoppers en hen zo nodig oppakt. In die zin kan elk van de wetsvoorstellen op de sympathie van de fracties van GPV en RPF rekenen. Maar wat niet moet gebeuren is dat een eenmalige gebeurtenis, waar wij zelf voor gekozen hebben, noopt tot gelegenheidswetgeving. Met andere woorden, de wetsvoorstellen die wij nu behandelen zullen ook na de Europese kampioenschappen een noodzakelijke aanvulling op de bestaande wetgeving moeten vormen.

Voordat ik aan de afzonderlijke wetsvoorstellen toekom, wil ik bij enkele algemene aspecten van deze wetgeving stilstaan. Het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding past in een

Schutte

algemene trend welke zichtbaar is als het gaat om de handhaving van publieke regelgeving. De trend namelijk van een strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke. Bestuurlijke sancties staan naast of komen zelfs in de plaats van strafrechtelijke sancties. Bestuursdwang is vaak veel effectiever dan een proces-verbaal gevolgd door een geldboete. Bij andere gelegenheden kunnen wij daarover wel uitvoeriger spreken. Nu signaleer ik het slechts met de opmerking erbij dat het bestuursrecht naar mijn mening wel degelijk een eigen plaats mag hebben bij de handhaving van regelgeving. Voorop staat niet hoe wetsovertreding gestraft wordt, maar dat deze effectief gestraft wordt.

Een tweede trend die ik signaleer, is die van een zekere uitbreiding van het strafrechtelijke aansprakelijkheidsbegrip. Daarover ging de discussie vorige week. Je bent niet alleen aansprakelijk voor wat je zelf doet maar ook voor wat je bewust laat gebeuren of waaraan je meehelpt. Ook tegen die trend als zodanig heb ik geen bezwaar, al bewijst de discussie van vorige week wel dat zich dan allerlei afbakeningsvragen kunnen voordoen. Maar ten principale is het juist dat iedereen die een zekere aansprakelijkheid heeft voor een delict daarover ook door de strafrechter aangesproken kan worden.

Er is nog een derde trend – en dan komen wij midden in het onderwerp van vandaag terecht – namelijk de trend van individuele naar collectieve aansprakelijkheid. De regering signaleert die trend wel, maar benadrukt keer op keer dat uiteindelijk ook binnen de collectiviteit de individuele dader aangesproken moet worden. Of dit in de voorliggende wetsvoorstellen ook voldoende verzekerd is, is een vraag waar ik straks op terug kom.

Wat betreft het wetsvoorstel inzake de bestuurlijke ophouding wil ik beginnen met mijn waardering uit te spreken voor de zorgvuldige voorbereiding ervan. De regering is bepaald niet over één nacht ijs gegaan. Zij heeft in de discussie over de vraag of het in alle gevallen gaat om een vorm van vrijheidsbeneming of een vrijheidsbeperking geen risico willen nemen. Ik zeg dit ook omdat de verleiding groot was, of de Belgische regeling te kopiëren of al te vlot te constateren dat de methode-Koppejan weliswaar toen

niet kon, maar nu wel mogelijk gemaakt kan worden. De regering is ook openhartig over het feit dat een belangrijk argument om bestuurlijke ophouding mogelijk te maken, is gelegen in de enorme belasting welke een strafrechtelijke berechting van grote groepen ordeverstoorders voor het justitiële apparaat met zich meebrengt. Dat is een legitiem argument. Hierin is dan ook in beginsel de meerwaarde van de toepassing van het bestuursrecht in dit soort situaties gelegen.

Na deze waarderende woorden heb ik nog wel een aantal kritische vragen. In het verslag heb ik de vraag gesteld of aan de gemeenteraad en de burgemeester niet te veel ruimte wordt gelaten om bestuurlijke ophouding mogelijk te maken. Moet de formele wetgever niet duidelijker aangeven in welke gevallen inbreuk gemaakt kan worden op grondrechten? Ik denk dat de regering gelijk heeft als zij antwoordt dat het voor de wetgever heel moeilijk is in algemene zin hiervoor regels te stellen, omdat de lokale situatie daarvoor sterk bepalend is. Maar dat neemt niet weg dat we bedacht moeten zijn op het risico van het oprekken van lokale bevoegdheden op het terrein van de bescherming van vrijheidsrechten. Een van de waarborgen welke het wetsvoorstel noemt, is de relatie die gelegd wordt met de omstandigheden, genoemd in artikel 175 Gemeentewet. Het gaat dan om situaties van oproerige beweging, ernstige wanordelijkheden of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Het gaat dus om situaties waarin sprake kan zijn van noodrecht. Dat zijn zeer uitzonderlijke situaties. Bestaat niet het risico dat de betekenis van deze termen geleidelijkaan ruimer wordt naarmate ze ook worden gehanteerd om bestuurlijke ophouding mogelijk te maken?

Een andere vraag is of het instrument van de bestuurlijke ophouding wel altijd gehanteerd zal kunnen worden als daaraan behoefte bestaat. Die behoefte kan soms worden ingeschat, bijvoorbeeld bij een Europees kampioenschap, maar wat als de fans van de plaatselijke voetbalclub uit hun dak gaan als hun favoriete club kampioen wordt? Het is dan lang niet altijd te voorzien dat zich grootschalige ordeverstoringen kunnen voordoen. Zal het dan in de praktijk nog wel mogelijk zijn in korte tijd noodbevelen uit te vaardigen,

bekend te maken en vervolgens groepsgewijs tot ophouding over te gaan? Ik denk dat de burgemeester in dat soort situaties aangewezen blijft op zijn klassieke bevoegdheden. Dat zal te meer zo zijn, omdat hij niet alleen moet zorgen voor de nodige bevelen maar ook voor de nodige voorzieningen om de opgewonden en opgehouden burgers op te vangen.

De regering noemt in de nota naar aanleiding van het verslag (bladzijde 41) nog het specifieke voorbeeld van een groot popfestival. Bij zo'n evenement kan de raad bij verordening specifieke en concrete voorschriften ter handhaving van de openbare orde stellen. Als die niet worden nageleefd, kan de burgemeester tot bestuurlijke ophouding overgaan. Als regel zal in de praktijk echter een andere weg gevolgd worden. Burgemeester en wethouders of de burgemeester zullen op grond van de algemene plaatselijke verordening een vergunning afgeven voor het festival en daaraan voorwaarden verbinden, onder meer in het belang van de openbare orde. Maar de vergunningsvoorwaarden kunnen een basis voor bestuurlijke ophouding, vormen. Wat moet een gemeentebestuur, dat een voorwaardelijke vergunning heeft afgegeven, doen als het tot de conclusie komt dat zich rond het festival een situatie als bedoeld in artikel 175 kan gaan voordoen? Moet het dan alsnog een raadsvoorschrift of een noodverordening uitlokken? En hoe verhoudt dat zich dan tot de verleende voorwaardelijke vergunning?

Een moeilijk punt is en blijft bij bestuurlijke ophouding de schapen van de bokken te scheiden. Het groepskarakter van de ordeverstoring vormt de aanleiding tot bestuurlijke ophouding over te gaan. Maar tegelijk mogen alleen zij bestuurlijk opgehouden worden die, weliswaar optredend in een groep, afzonderlijk specifieke voorschriften hebben overtreden. Daarmee wordt recht gedaan aan de individuele verantwoordelijkheid en wordt voorkomen dat daders en niet-daders als groep opgehouden worden. Maar de regering erkent zelf in de nota naar aanleiding van het verslag, dat het niet onvoorstelbaar is dat in dergelijke massale en onoverzichtelijke groepen mensen van goede wil worden meegezogen met de massa en om die reden met de rest van de groep worden opgehouden.

Schutte

Weliswaar zal dit de spreekwoordelijke moeder met kinderwagen niet overkomen, maar het behoort ook de misschien wat bijzonder geklede voorbijganger niet te overkomen. Hoe kan nu in de praktijk worden bereikt dat mensen van goede wil ongemoeid worden gelaten zonder het instrument van de bestuurlijke ophouding onhanteerbaar te maken?

Mevrouw de voorzitter! Ik kom nu te spreken over het strafvorderlijk "buitenbeentje", waarvan de regering vindt dat je er ook op moet kunnen lopen. Ik doel op het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde. Ik wil eerst dat buitenbeentje wat nader bekijken. Het is in 1926 in het Wetboek van Strafvordering opgenomen als aanvulling op de regeling van de voorlopige hechtenis voor relatief lichte vergrijpen waarvoor om die reden geen voorlopige hechtenis mogelijk is. Het klassieke voorbeeld hierbij is het telkens weer plegen van huisvredebreuk in een bepaalde woning.

Het gaat hier dus wel om totaal andere situaties als bij grootschalige ordeverstoringen. Niet alleen de schaal is anders, maar ook het begrip "openbare orde" heeft een heel andere lading. In de huidige wetstekst heeft het een zeer algemene strekking en heeft het met wanordelijkheden of oproerige beweging niet zoveel te maken. Ik denk dat wij voorzichtig moeten zijn om specifieke regelgeving voor dit soort situaties ook van toepassing te verklaren op ernstige inbreuken op de publieke rechtsorde. Ik besef natuurlijk dat het terrein van de openbare orde niet verboden is voor de rechter, maar ik meen wel dat het goed is de ordehandhaving vooral een bestuurlijke verantwoordelijkheid te doen zijn. Landen waar de rechter te pas en te onpas te hulp geroepen wordt om de orde te handhaven, zijn meestal niet de meest aantrekkelijke landen.

Uit de stukken blijkt dat het in de praktijk niet eenvoudig is vermenigvuldiging van verantwoordelijkheden en procedures te voorkomen. Bestuurlijke ophouding mag volgens de regering niet worden toegepast om strafrechtelijke vervolging van opgehouden personen te faciliteren. De regering stelt echter in de toelichting dat het wel mogelijk is dat de politie er tijdens de ophouding in slaagt binnen de groep opgehouden en één of meer

personen te identificeren van wie kan worden vastgesteld dat zij een vrij grote bijdrage aan de ongeregelde hebben geleverd. Denkbaar is ook dat zij die personen in verband kunnen brengen met informatie die zij over de betrokkenen hebben vergaard bij andere ongeregelde. In een dergelijke situatie is het goed dat de rechter inverzekeringstelling in het belang van de openbare orde kan bevelen. Is in zo'n geval echter sprake van het faciliteren van strafrechtelijke vervolging of niet? In ieder geval maakt de politie wel dankbaar gebruik van het feit dat deze mensen bestuurlijk opgehouden zijn en niet langer bezig zijn met het verstoren van de openbare orde.

Iets dergelijks kan zich ook voordoen bij het heterdaadvereiste. Wie verdacht wordt van een strafbaar feit of voor wie strafrechtelijke vervolging gewenst wordt, moet terstond of vrijwel direct na het plegen van het feit worden aangehouden. Mag de aanhouding nu wel plaatsvinden in het heetst van de strijd, maar niet tijdens de bestuursrechtelijke ophouding? De regering meent dat dit in bepaalde omstandigheden mogelijk is. Als het al mogelijk is, geldt ook bij dit voorbeeld dat wij dicht in de buurt zitten van het faciliteren van strafrechtelijke vervolging.

Ik ben bereid om te discussiëren over de vraag of er situaties denkbaar zijn waarin een rechterlijk bevel tot inverzekeringstelling niet alleen verantwoord, maar ook nuttig is. Waar hebben wij het dan echter over? Wij hebben het dan in ieder geval niet over ernstige strafbare feiten en evenmin over situaties waarin voorlopige hechtenis mogelijk is. Integendeel, wij spreken dan over een vangnet waarvan, in de woorden van de regering, welhaast per definitie betrekkelijk spaarzaam gebruik zal worden gemaakt voor betrekkelijk lichte delicten in de sfeer van de openbare orde.

De vraag die hierbij moet worden gesteld, is of voor zo'n doel dit strafvorderlijk "buitenbeentje" nieuw leven moet worden ingeblazen door er een nieuwe functie in het kader van de handhaving van de openbare orde aan te geven. Ik betwijfel dat zeer. Ik krijg de indruk dat de regering wat al te veel heeft gezocht naar een op papier sluitend systeem. Ik leid dat onder meer af uit de uitspraak in de memorie van toelichting dat het merkwaardig is

dat voor het lichtere feit meer mag dan voor het zwaardere. In die redenering worden echter twee geheel verschillende instrumenten, de voorlopige hechtenis en een rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde, met elkaar vergeleken. Alles overziende geef ik er de voorkeur aan om het "buitenbeentje" buiten deze vergelijking te laten.

Mevrouw de voorzitter! Uiteraard zie ik met belangstelling uit naar de reactie van de regering. De bewindslieden zullen echter hebben begrepen dat ik de bestuurlijke ophouding wel zie zitten, maar dat dit voorschands niet geldt voor het optreden van de rechter ter handhaving van de openbare orde. Ik denk dat wij de Europese kampioenschappen niet behoeven te faciliteren met een wet ter verruiming van de strafvorderlijke mogelijkheden ter handhaving van de openbare orde.

□

De heer **Nicolai** (VVD): Voorzitter! Wij bespreken vandaag wetsvoorstellen die te maken hebben met de fundamentele van onze rechtsorde. Ik bedoel dat in tweemaal opzicht. In de eerste plaats doel ik op situaties naar aanleiding waarvan wij tot deze wetsvoorstellen komen, namelijk situaties van zeer ernstige inbreuk op de rechtsorde in de vorm van zeer grootschalige ordeverstoringen. In de tweede plaats doel ik, zoals anderen ook hebben gedaan, op fundamentele rechtsbeginselen. Dat heeft met verschillende aspecten te maken en in ieder geval met de grondslag van het strafrecht als het gaat om individuele verdenking en individuele schuld.

Ik zeg dit met zoveel nadruk, ook denkend aan de bespreking vorige week van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht. Daarbij heb ik gezegd dat dit niet zoveel te maken had met fundamentele discussies, omdat wij zulks zagen en zien als in feite het leerstuk mede plegen: de gedachte dat je, ook al pleeg je niet de uiteindelijke handeling, evenzeer schuldig en verantwoordelijk bent. Die op zichzelf logische gedachte in het strafrecht moet je niet opeens uitsluiten bij openlijke geweldpleging. Dat was de kern, vinden wij, van wat vorige week is besloten. Ik deel dan ook niet de inschatting van mevrouw Scheltema dat er sprake was van een

Nicolai

aanzienlijke verruiming die te maken heeft met de beginselen van het strafrecht. Die opvatting zou misschien verklaard kunnen worden door de opmerking van mevrouw Scheltema dat ook de meelopers in de strafrechtelijke molen terecht zouden kunnen komen. Dat is nu juist niet zo, want er moet altijd sprake zijn van opzet of voorwaardelijke opzet.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Vertel mij dan eens wat dat anders is als het gaat om meelopers? U geeft een gemakkelijke samenvatting van wat ik heb gezegd. Het gaat om mensen die niet zelf een strafbaar feit plegen, maar er wel bij aanwezig zijn. Wat bedoelt u anders te zeggen?

De heer **Nicolai** (VVD): Dat was de discussie van vorige week. Je moet meewerker zijn.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ja.

De heer **Nicolai** (VVD): Over wat je daaronder kan verstaan, kan je ook uitvoerig spreken en dat hebben wij vorige week gedaan. Als je meeloopt, dus zonder opzet of voorwaardelijke opzet gehad te hebben terzake van openlijke geweldpleging, zit je sowieso niet in de strafrechtelijke schuldketen, om het zo maar eens te zeggen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dan denk ik dat het goed is te zeggen dat ik met meelopen bedoel het actief erbij zijn. Het gaat niet om een toevallige passant.

De heer **Nicolai** (VVD): Ik ben blij dat dit in ieder geval verhelderd is, voorzitter.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik had de pech er de vorige week bij te zijn.

De **voorzitter**: Ik ook, maar toen was een ander onderwerp aan de orde.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Er wordt een interpretatie gegeven die volstrekt onjuist is.

De **voorzitter**: Ja, maar wij hebben het nu niet over het wetsvoorstel dat vorige week aan de orde was. Ik verzoek de heer Nicolai zich te

beperken tot de twee wetsvoorstellen die wij nu behandelen.

De heer **Nicolai** (VVD): Graag, voorzitter.

Wij komen hiertoe, denkend aan heel ernstige situaties van grootschalige ordeverstoring. Wij denken daarbij vooral aan ernstige voetballerellen en, iets verder terugdenkend, aan krakersrellen of "demonstraties". Bij het laatste denken wij niet aan de demonstrant die zijn recht op vrijheid van meninguiting te gelde wil maken, maar aan een raddraaier die rotzooi zoekt, bijvoorbeeld rond de Eurotop. De weerzin is algemeen, de woede is als wij de beelden zien en de verhalen horen ook algemeen. Ik denk dat die woede ook te maken heeft met een gevoel van: had dat niet voorkomen kunnen worden, had niet eerder en beter ingegrepen kunnen worden en hadden wij dat niet eerder kunnen zien aankomen? Daarop moet ik zeggen: wij hadden het vaak eerder kunnen zien aankomen, maar er kon toen vanwege de bevoegdheden waarover de politie beschikte nog niet voldoende gebeuren. Dat is precies het probleem waarover wij nu praten. Als een politieagent iets op zijn klompen voelt aankomen, is dat nog onvoldoende grond om allerlei bevoegdheden in werking te stellen. Die heeft hij op dat moment trouwens nog niet.

Ik ben het niet eens met de constatering van mevrouw Scheltema: waar hebben wij het over, er waren toch altijd al ordeverstoringen? Mijn inschatting is dat de ernst waarmee een ander gebeurt toeneemt, evenals de hardheid, de agressiviteit, soms ook de mate van bewapend zijn van mensen en zeker de mate van georganiseerd zijn, alleen al door Internet en de mobiele telefoon, want zo worden die zaken vaak geregeld.

Wij vonden de gang van zaken rond de Eurotop onbevredigend, inclusief de weg die gevolgd is. Van de kant van de VVD en ook andere partijen is destijds al betoogd dat een vriendelijk gezegd wat wonderlijke grondslag is gezocht, wat begrijpelijkerwijs door de rechter is afgestraft. De VVD heeft mede naar aanleiding daarvan in elk geval de afgelopen anderhalf jaar gepleit voor het vinden van een wettelijke grondslag om dergelijke ingrepen wel degelijk maar dan netjes geregeld mogelijk te maken. En of dit

nu preventieve hechtenis of bestuurlijk ophouden heet, is niet zo belangrijk, maar dat is in feite wat wij in de afgelopen anderhalf jaar hebben bepleit. Wij hebben ons daarbij wel degelijk gerealiseerd dat je daarbij te maken hebt met fundamentele rechtsbeginselen, zodat wij altijd hebben gezegd dat de mogelijkheden op dit punt ook weer zo goed beperkt moeten worden dat het voor ons aanvaardbaar wordt.

Voorzitter! Een compliment voor deze bewindslieden omdat wij deze wetsvoorstellen nu kunnen behandelen. De Kamer heeft er vaak kritiek op dat dingen zo lang duren, dus gelet op het ingrijpende en ingewikkelde karakter van deze wetsvoorstellen vind ik het bepaald een compliment waard dat ze nu bij de Kamer liggen. Bovendien zijn het weloverwogen stukken die in goed overleg tot stand zijn gekomen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! De heer Nicolai zegt dat groepsgewijze vrijheidsberoving toch wel een principiële stap is, maar dat het met de juiste beperkingen moet kunnen. Vindt hij de beperkingen die er nu aan gesteld worden, goed genoeg of wil hij nog iets extra's?

De heer **Nicolai** (VVD): Daar kom ik allemaal nog op.

Voorzitter! Moeite hebben wij met de koppeling die de regering, maar ook anderen aanbrengen tussen deze wetsvoorstellen en de Europese kampioenschappen. De vorige sprekers hebben dit ook genoemd, maar op verschillende manieren. Ik ben het ook helemaal niet eens met mevrouw Scheltema als zij suggereert dat het eigenlijk een tijdelijk wetsvoorstel zou moeten zijn dat vanwege het EK de Kamer maar zou moeten passeren. Ik denk dat de Kamer nu in staat zou moeten zijn, los daarvan af te wegen of zij het goede wetsvoorstellen vindt. Het moeten gewoon goede wetten worden die ook na het EK bruikbaar zijn. Iets anders is het – als mevrouw Scheltema dit bedoelt, ben ik het wel volkomen met haar eens – dat een evaluatie na het EK wel heel erg voor de hand ligt.

Onze fractie heeft zeer intensief over deze wetsvoorstellen gesproken, maar met het onderwerp zelf waren wij eigenlijk al anderhalf jaar geleden bezig, en niet opeens naar aanleiding van het EK. Ik moet zeggen dat wij min of meer tot een

Nicolai

oordeel menen te kunnen komen, maar dat verschilt per wetsvoorstel. Eigenlijk zijn het twee zeer ongelijkwaardige wetsvoorstellen. Het ene is de olifant, het ingrijpende wetsvoorstel inzake bestuurlijke ophouding via wijziging van de Gemeentewet, het andere is, met alle respect, de muis, een maatregel die ook ingezet kan worden, maar die een veel bescheidener rol speelt bij de aanpak van het probleem.

Het lijkt mij logisch om te beginnen met het ingrijpende voorstel, de wijziging van de Gemeentewet. Ik gebruik zeer nadrukkelijk het woord "ingrijpend", want dat is het naar onze overtuiging zonder meer. De kern van het verhaal is immers, hoe je het ook wendt of keert, dat mensen zonder enige grond voor verdenking kunnen worden vastgehouden. Vanuit het strafrecht beredeneerd loop je hierbij al snel vast, want daarin is de grondslag nu juist individuele verdenking.

Ik maakte de bewindslieden zojuist een compliment voor de relatief snelle indiening en de zorgvuldigheid van deze wetsvoorstellen, maar ik moet zeggen dat ik de formuleringen in de memorie van toelichting en in andere stukken hier en daar wat ongelukkig vind. Althans, die zetten mij soms juist weer op het verkeerde been. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering wordt bijvoorbeeld de bestuurlijke ophouding gemotiveerd met de redenering dat het om zulke grootschalige gebeurtenissen gaat dat ze niet goed hanteerbaar zijn, dat daarvoor geen strafrechtelijke capaciteit georganiseerd kan worden. Bovendien zou het niet zo erg zijn, omdat men niet in een gewone cel wordt gestopt en omdat het niet zo lang duurt. Met zo'n redenering heb ik moeite. Kan de regering dit verhelderen en er wellicht ook enige afstand van nemen door de beoogde maatregelen op een wat positievere manier vanuit een oogpunt van openbare orde in de wat engere zin van het woord te motiveren? Zoals ik bestuurlijke ophouding zie, is er een glijdende schaal van logische openbare orde, met bepaalde maatregelen en voorschriften, zoals niet dronken of met een mes rondlopen, bepaalde straten niet ingaan of bij een voetbalwedstrijd juist een bepaalde route volgen. Het is volstrekt logisch om personen die

in dat laatste geval toch een bepaalde straat in willen, tegen te houden. Als zij volharden, kan de politie zeggen dat zij zich moeten verspreiden of dat zij een andere weg moeten kiezen. Ook dat vinden wij logisch. Als dat verspreiden of wegsturen niet werkt doordat men terugkeert of op een andere manier het betrokken gebied probeert binnen te komen, komt er een moment waarop men hen alleen nog maar kan oppakken en vasthouden om hen te weerhouden van dingen die in verband met problemen met de openbare orde niet mogen. Over dat punt praten wij nu. In die reeks zie ik deze maatregel en dat is voor mij een positieve redenering, anders dan die strafrechtelijke redenering die negatief gemotiveerd is. Kan de regering deze benadering expliciet onderschrijven?

De VVD-fractie heeft met het oog op die ingrijpendheid gevraagd naar een vergelijking met andere landen, omdat zij er benieuwd naar is hoe dit elders geregeld is. Nu blijkt uit het summier overzicht dat later geleverd werd dat het inderdaad uitzonderlijk is en dat alleen in België en enkele Duitse deelstaten iets dergelijks bestaat. Verder is er geen toelichting over de mening van de regering hierover. Heeft dit de regering nog aan het denken gezet? Ons in zoverre wel dat wij menen dat heel goed gekeken moet worden naar de inperkingen van deze bestuurlijke ophouding. Om te beginnen zijn dit de voorwaarden die daaraan verbonden worden.

De eerste voorwaarde voor mij is het wettelijke voorschrift dat overtreden moet zijn. Over welke regelingen gaat het hierbij? Zijn de gewone APV's daarop toegesneden of is aanvulling nodig om ze effectief te laten werken in verband met de bestuurlijke ophouding? Of moet een weg worden gezocht via noodbevelen, noodverordeningen, enz.? Kunnen hiervan voorbeelden worden gegeven? Ik wil hiervan graag een concreter beeld hebben.

De memorie van toelichting geeft geen precieze formulering in verband met de overtreding van wettelijke voorschriften. Ik wijs op de eerste bladzijde van de memorie van toelichting waar gesproken wordt over "ordeverstoorders". Volgens mij hebben wij het consequent over (potentiële) ordeverstoorders, omdat die enkele overschrijding van dat ene wettelijke voorschrift nog niet

iemand tot een ordeverstoorder maakt.

In de memorie van toelichting bij het andere wetsvoorstel, het strafvorderlijke deel, is sprake van de preventieve vrijheidsbeneming, terwijl consequent vanuit de gemeentewettelijke wijziging gesproken wordt over bestuurlijke ophouding. Ook hier luisteren de woorden nauw. Preventief klopt als het gaat om het oogmerk, maar ik vind de benaming bestuurlijke ophouding iets gelukkiger, omdat preventief je op de gedachte kan brengen dat er nog niets illegaals gedaan zou hoeven zijn. In het wetsvoorstel is dat niet meer het geval.

Ook de benaming "vrijheidsbeneming" en "ontneming" worden door elkaar gebruikt. Ik laat dit voor wat het is, belangrijker is dat "vrijheidsbepanking" en "vrijheidsbeneming" naast elkaar worden gebruikt. Ik meen dat dit een discussie voor juristen is, maar als je ergens niet in mag, kun je van vrijheidsbepanking spreken, maar als je er niet uit mag, moet je volgens mij van vrijheidsontneming spreken.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): De heer Nicolai zegt dat er geen sprake zou zijn van preventieve vrijheidsbeneming, in die zin dat de vrijheid wordt benomen, zonder dat er iets illegaals is gedaan. Kan hij mij uitleggen wat er illegaal is aan het zich naar een samenshoring begeven, zoals dat in de memorie van toelichting wordt toegelicht?

De heer **Nicolai** (VVD): Het woord illegaal is niet het meest verhelderend. Er moet een wettelijk voorschrift zijn dat niet is nageleefd. In ieder geval moet er dat aangrijpingspunt zijn om iemand op te pakken.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): De heer Nicolai zegt dat er een wettelijk voorschrift moet zijn, maar dat zijn wij nu aan het maken. Het gaat hier om de vraag of die wettelijke voorschriften toezien op illegale of strafbare feiten of op werkelijke ordeverstoring. Het gaat mij erom dat er wettelijke voorschriften worden gemaakt, terwijl er geen sprake is geweest van strafbaar of illegaal gedrag.

De **voorzitter**: Dat is uw mening, het ging om een vraag aan de heer Nicolai.

Nicolai

De heer **Nicolai** (VVD): Ik zal toch proberen een antwoord te geven. Het gaat niet om die wettelijke voorschriften, het gaat erom dat iemand die overschrijdt. Dat is de eerste stap die gezet moet zijn. Waarom vind ik dat essentieel? Bij de vorige discussie rees ook de vraag of iedereen zo maar opgepakt kan worden omdat de politie op haar klompen aanvoelt dat het mis kan gaan. Nee, er moet in ieder geval de eerste stap gezet zijn: iets doen wat volgens het wettelijk voorschrift niet mag. Dat vind ik essentieel.

De tweede stap is dat iemand gewaarschuwd moet zijn in die zin dat hij er bijvoorbeeld op is gewezen dat hij hier niet naar links moet, maar naar rechts, zoals is afgesproken, en dat hij, als hij daarmee niet ophoudt, het risico loopt om opgepakt en in de bekende sporthal gezet te worden. Ik wil daarvan evenwel een iets preciezer beeld krijgen. Hoe wordt iemand bijvoorbeeld gewaarschuwd? Zijn de opmerkingen van de politie daar duidelijk genoeg voor?

Nog een voorwaarde is de inhoudelijke en derhalve misschien de belangrijkste. Het moet hierbij in ieder geval gaan over ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden. Dat kan mijns inziens niet genoeg benadrukt worden. Het lijkt mij belangrijk dat dit ook in dit debat gebeurt. Het moet dus geen instrument worden om een en ander wat gemakkelijker te regelen.

Voorzitter! Bij het inperken van deze ingrijpende maatregel is de rechterlijke toets nog een aspect. Het is heel goed, zoals dit aspect in dit voorstel is ingebouwd: je kunt rechtstreeks een beroep doen op de rechter, als je bestuurlijk bent opgehouden. Heel cruciaal is echter de vraag of die rechter er wel is en of de rechter dat wel aankan. Dat blijft onduidelijk. In de wet staat weliswaar een inspanningsverplichting, maar hoe hard is die? Wat hebben wij daar dus aan? Hoe schat het kabinet de voorzieningen en de mogelijkheden daarvoor in? Zijn die er niet, wat dan?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De heer Nicolai stelt terecht deze vragen, maar ik neem aan dat hij daarover ook heeft nagedacht. Hij sprak bij de vrijheidsberoving in groepsverband over een ingrijpende aantasting. Daarbij moest volgens hem aan zorgvuldige voorwaarden

worden voldaan. Maar bij een aantal gestelde voorwaarden plaatst hij al vraagtekens. Wat vindt hij dus zelf? Kan het volgens hem werken met een waarschuwing en met een rechterlijke toetsing, als er grootschalig is opgehouden? Is het dus realistisch te verwezenlijken?

De heer **Nicolai** (VVD): Als ik dat niet vind, had ik de vragen niet aan het kabinet hoeven te stellen. Ik had dan kunnen volstaan met de opmerking dat ik het niet realistisch te verwezenlijken acht. Ik kan mij dus voorstellen dat het mogelijk is, maar ik wil desondanks een beter beeld hebben van de gang van zaken bij een waarschuwing. Dit geldt ook voor het optreden van de rechter.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Als er honderd mensen in een sporthal zijn, moet een rechter daar naartoe komen. Hij moet dan alle voorlopige verzoeken nagaan die eventueel zijn ingediend in het Engels, het Duits of welke taal dan ook. Intussen is er rotzooi in de sporthal. Wat moet ik mij daarbij voorstellen? Denkt de heer Nicolai echt dat de rechter erin kán slagen om binnen 12 uur te oordelen over invrijheidstelling?

De heer **Nicolai** (VVD): Dat is een heel goede vraag als het een open vraag is. Ik heb ook zo'n vraag gesteld en ik ben benieuwd naar de reactie van het kabinet daarop.

Voorzitter! Wat toetst de rechter precies? Het is een bestuursrechtelijke toets en dat scheelt natuurlijk nogal wat ten opzichte van een strafrechtelijke toets. Als ik het goed begrijp, toetst de rechter dan de rechtmatigheid van de beschikking. Dat is namelijk de juridische vorm waarin het besluit van bestuurlijke ophouding gegoten wordt. Hij toetst dus onder andere de proportionaliteit en de subsidiariteit. De rechter kan dan zowel toetsen het besluit als zodanig om honderd mensen op te pakken, omdat zij naar rechts gingen in plaats van naar links, als het verhaal dat iemand van de groep doet. Daarbij wordt getoetst of die persoon inderdaad deel uitmaakte van de groep en of die persoon schuldig was aan het niet-naleven van het wettelijk voorschrift. Formuleer ik het zo goed? Wat mij betreft, luistert dat nauw.

Bij het schuldig zijn aan het niet-naleven, hebben wij het niet over schuldig zijn aan een misdrijf in de strafrechtelijke zin. Het ging immers om de bestuursrechtelijke toets. Ik geef aan wat dit volgens mij betekent aan de hand van een voorbeeld. Ik sta daartussen, omdat ik het belangrijk vind om dat eens van dichtbij mee te maken; ik weet dan uit eigen ervaring waar wij het over hebben. Ik word opgepakt en ik leg uit dat ik er om die reden tussen stond en dat ik verder niets kwaads in de zin had. Ik verwacht dan – maar ik ben heel benieuwd naar de reactie van het kabinet op dit punt – dat de rechter zegt: alles goed en wel, maar ik beoordeel niet of u iets kwaads in de zin had; ik beoordeel eigenlijk helemaal niets, ik beoordeel alleen of de politie in redelijkheid tot het besluit is gekomen om 100 mensen op te pakken. U stond tussen die 100 mensen en dus: jammer, maar helaas, mijnheer Nicolai. Ik zeg niet dat ik dan tegen een dergelijke actie ben, maar ik wil heel graag precies weten wat er gebeurt als er inderdaad een onschuldige passant, om welke reden dan ook, tussen die 100 mensen staat.

Ik wil nog een stapje verdergaan: het kan gaan om iemand die nieuwsgierig is en die om die reden door de groep wordt meegenomen. Je kunt ook vanwege het gedrang per ongeluk in die groep terecht zijn gekomen en werkelijk niet de mogelijkheid gehad hebben om je daaruit te verwijderen na de waarschuwing. Omdat de rechter alleen maar beoordeelt of de politie in redelijkheid tot het besluit is gekomen, is het mogelijk dat je zelfs in die situatie bij de rechter geen gehoor vindt en niet aannemelijk kunt maken dat je ten onrechte bent aangehouden. Op deze manier gaat men dus heel ver. Ik ben dan ook erg benieuwd naar de reactie van het kabinet op deze tweede casus.

Ik begrijp overigens niet helemaal wat er staat op pagina 20 van de memorie van toelichting. Daar wordt gezegd, dat er meer dan een marginale toets kan plaatsvinden. Ik wijs er evenwel op, dat het bij die toets alleen maar kan gaan om de vraag of de politie in redelijkheid heeft kunnen komen tot. Dat neem ik althans aan.

Voorzitter! Ik sprak over de rode raad van de ingrijpendheid. Daarmee gaf ik aan waar de VVD-fractie staat. Wij vinden niet dat verder moet

Nicolai

worden gegaan dan thans is aangegeven. De vrees voor ernstige wanordelijkheid noemde ik al. In concreto denk ik aan die 12 uur. Ik begrijp dat de CDA-fractie in dit verband met een voorstel voor verlenging komt, maar een dergelijke duur lijkt mij niet een goede gedachte. Waarom niet? Wij vinden dat dit voorstel alleen een goede wet kan worden als werkelijk wordt gehandeld vanuit de optiek dat er een openbareordeprobleem is. Een probleem van de openbare orde is er tijdens de wedstrijd, al dan niet reeds een paar uur daarvoor en nog een paar uur daarna. Echter, als de wedstrijd voorbij is, de alcohol is uitgewerkt, het ondertussen nacht is geworden en het vijf, tien graden vriest: laat dan alsjeblieft iedereen zo snel mogelijk gaan. Voorkom dat er een opwaartse druk ontstaat en wordt gezegd: we mogen toch 12 uur vasthouden. Nee, het mag niet een half uur langer duren dan strikt nodig is om de openbare orde te handhaven.

De heer **Rietkerk** (CDA): Voorzitter! Ik volg dit verhaal als het gaat om handhaving van de openbare orde tijdens of net voor de wedstrijd. Ons amendement strekt er ook toe om 's ochtends iets te kunnen doen als er dan verstoringen van de openbare orde zijn. Men moet er rekening mee houden dat bij Europese kampioenschappen waarbij er wedstrijden gedurende meerdere dagen zijn, er 's ochtends iets ernstigs gebeurt. Er kan dan uiteindelijk gegrepen worden naar het instrument dat nu wordt geboden. Het kan dan mogelijk zijn dat een aantal uren voor de wedstrijd de groep toch weer op straat komt, omdat de vasthouding maar 12 uur mag duren. Om de ordeverstoring die dan opnieuw kan optreden te voorkomen, zou het mogelijk moeten zijn de groep nog wellicht 6 uur vast te houden. Wat is de opstelling van de VVD-fractie bij deze casus?

De heer **Nicolai** (VVD): In zo'n geval heb ik nog steeds erg veel moeite met verlenging van de duur van vasthouding. Het probleem van de openbare orde doet zich op een bepaald moment voor. Je wilt dan mensen weghouden van de plek waar de ellende begint of dreigt te ontstaan. Nu zegt de heer Rietkerk: het is mogelijk dat er 's ochtends iets aan de hand is en dat er 's avonds

weer iets kan zijn en dat het daarom handig is de mensen 's avonds ook van die plek weg te houden. Mijn punt is echter dat er dan 's avonds eigenlijk sprake is van een nieuw openbaarordeprobleem. Het is wel gemakkelijk om de groep langer vast te houden. Ze zitten toch al vast en er zitten nu eenmaal veel lastpakken tussen en dus zou je kunnen zeggen: we houden ze nog maar even vast. Ik vind echter dat je dan de deur te veel openzet. Je zegt dan te gemakkelijk: er kan zich nog een vervelende situatie voordoen, laten we nog maar wat langer vasthouden. Ik zeg dit met zoveel nadruk omdat wij er beducht voor zijn dat er een opwaartse druk op die duur van vasthouding komt. Er zou namelijk een vermenging met strafrechtelijke overwegingen kunnen ontstaan. Simpel gezegd: de mensen zitten vast, de wedstrijd is voorbij, iedereen kan naar huis en de politie zit nog koortsachtig alle videobeelden te bekijken. De politie moet ook de mensen die vastzitten weer vrijlaten, want er is geen grond meer om ze vast te houden. Men zegt dan misschien te gemakkelijk: dat is ook zonde, ze zitten nu bij elkaar, we weten bijna wie we straks kunnen oppakken enzovoorts. Zo moet het absoluut niet gaan. Deze maatregel gaat namelijk al heel ver. Als je dan nog eens vermenging krijgt met een strafrechtelijk oogmerk, loop je veel te veel het risico dat je de werking van het middel ondermijnt en dat niet versterkt.

Voorzitter! Dit brengt ons tot de voorlopige conclusie dat dit wetsvoorstel met het oog op de mogelijk grote problemen terecht is ingediend. Wij verwachten dat dit naast alles wat in dit verband ook aan de orde is, een werkelijk effectief middel kan zijn. Dit is een belangrijke stap, maar er moet niet nog een stap in die richting worden gezet.

Een ander deel van de discussie betreft de strafrechtelijke kant van het verhaal. Het gaat daarbij om artikel 540 van het Wetboek van Strafvordering. Wat wordt voorgesteld is bescheiden, maar wel ingewikkeld. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt op een beleefde manier gesuggereerd dat de Kamer het misschien niet helemaal heeft begrepen. Wij bevinden ons daarbij echter niet in slecht gezelschap, want ook de Raad van State en de NVVR hebben het volgens het kabinet niet helemaal

begrepen. Is het wel duidelijk uitgelegd? Ik zie het als volgt. Als iemand de openbare orde heeft verstoort of een rel heeft geschopt, en het gevaar groot is dat hij het weer gaat doen, kan de rechter-commissaris tegen zo iemand zeggen dat hij dat niet meer mag doen en dat hij een onderpand moet geven, een soort zekerheidstelling. Als de betrokkene dan zegt dat hij het niet meer zal doen en die zekerheid stelt, wordt hij weer vrijgelaten. Als hij het vervolgens weer doet, kan hij echt opgepakt worden. Hij kan overigens wel in verzekering worden gesteld als hij die belofte niet doet of geen zekerheid geeft. Dat is de situatie op dit moment. Er wordt nu gezegd dat deze procedure onhandig en bewerkelijk is bij grootschalige ordeverstoringen, omdat men vaak twee keer langs de rechter-commissaris moet. Daarom moet de mogelijkheid bestaan om niet eerst dat bevel te geven en die bereidverklaring en die zekerheidstelling te vragen, maar om meteen in verzekering te stellen, als de redenen dringend zijn. Dat is, hoop ik, wat hier wordt voorgesteld. Klopt dat?

Dit is, hoe je het ook wendt of keert, een verruiming van de mogelijkheden om mensen zonder verdenking vast te houden. Ik vind dan ook dat, duidelijker dan nu is gebeurd, gemotiveerd moet worden waarom deze stap gezet moet worden. De noodzaak, het nu en de omvang van het probleem worden nu onvoldoende aangegeven in de stukken. Er worden ook geen voorbeelden gegeven. Op pagina 5 van de nota naar aanleiding van het verslag wordt wel gezegd dat er in het verleden problemen waren, maar niet welke.

Een argument dat wordt gegeven om het zo te regelen, is dat de artikelen die nu van toepassing zijn, lastig zijn te hanteren bij grootschalige ordeverstoringen. Dat is echter geen argument, want ze waren daar ook niet voor bedoeld. Die waren bedoeld voor die kleinschalige ordeverstoringen, zoals de huisvredebreuk. Dat de artikelen niet goed kunnen worden gebruikt bij grootschalige ordeverstoringen is dus geen grondslag. Er moet dan ook nog een andere reden zijn. Een andere overweging, die mij ook niet overtuigt, is dat het nu ook al kan. Je kunt door een te hoge zekerheidstelling te eisen al voorkomen dat

iemand aan de voorwaarde voldoet en dat hij in verzekering kan worden gesteld. Dat is echter curieus, want dat is een oneigenlijk gebruik van dit artikel. Ten slotte beaamt de regering dat dit wetsvoorstel op zich niet nodig is, om dat hele ingrijpende wetsvoorstel effectief te laten zijn. De twee wetsvoorstellen kunnen dus los van elkaar worden gezien.

Ik heb in de stukken niet kunnen lezen dat het niet in strijd zou zijn met met name artikel 5 EVRM. In de stukken staat dat de aaneenschakeling van bestuurlijke ophouding, 12 uur, en de inverzekeringstelling die daarop zou mogen volgen, als je dat op zou tellen, misschien op gespannen voet met elkaar zou kunnen staan, maar dat je het niet op moet tellen, omdat het verschillende vormen van detentie zijn. Dat kan ik niet helemaal volgen, want men wordt dan wel ergens vastgehouden. Ik ben op dit punt benieuwd naar een vergelijking met andere landen. Hoe doen andere landen dit? Hebben zij deze mogelijkheden?

Voorzitter! Onze belangrijkste twijfel wordt ingegeven door onze wens om een zo scherp mogelijk onderscheid te maken tussen handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke aspecten. Wij weten heel goed dat dit niet altijd volstrekt mogelijk is, maar wij willen dit toch zo veel mogelijk uit elkaar halen. Het wetsvoorstel inzake de bestuurlijke ophouding dient om de grootste zorg, namelijk de grootschalige verstoringen van de openbare orde, weg te nemen. Dit betreft dus de verantwoordelijkheid van de burgemeester.

De belangrijkste reden waarom de Raad van State het andere wetsvoorstel ontraadt, is juist de scheiding tussen de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke maatregelen. In het nader verslag merkt het kabinet op dat artikel 540 e.v. Wetboek van Strafvordering al een combinatie van openbare orde en strafrecht is. Dat is waar, maar het is de vraag of dit nu verder opgerekt moet worden. Sommige passages in de memorie van toelichting werken op dit punt trouwens eerder vertroebelend dan verhelderend. Ik heb al gesproken over de motivering van bestuurlijke ophouding. Op pagina 6 van de nota naar aanleiding van het verslag staat dat tijdens de Eurotop bleek dat personen waartegen geen verdenking bestond die voorlopige hechtenis rechtvaardigde, toch in hun vrijheid beperkt zouden moeten kunnen worden. Op pagina 12 van dezelfde nota staat dat bestuurlijk ophouding niet zozeer een overheveling van strafrechtelijke bevoegdheden is. Door de term "niet zozeer" word ik een beetje onrustig, want het doel is juist om beide kanten te scheiden en bestuurlijke ophouding als een vraagstuk van openbare orde te zien. Ik noem in dit verband nogmaals de termijn van 12 uur.

Voorzitter! Het zal duidelijk zijn dat wij de nodige twijfels hebben over het aanvullende wetsvoorstel. In plaats van een aanvulling lijkt het eerder een belasting voor de zaken die wij in essentie willen regelen. Het zijn oprechte twijfels en wij staan zeer open voor de reactie van het kabinet.

□

De heer **Van der Staaij** (SGP):
Mevrouw de voorzitter! Wij zijn nu bezig met de behandeling van twee wetsvoorstellen die eigenlijk niet nodig zouden moeten zijn. Beide wetsvoorstellen behelzen immers een verruiming van de mogelijkheden tot ophouding van lieden die de openbare orde verstoren of opnieuw dreigen te verstoren. De aanleiding voor deze voorstellen heeft – kennelijk en helaas – de perceptie moeten zijn dat de bestaande bevoegdheden tekortschoten en dat de bewakers van de openbare orde de zaak niet in de hand konden houden. Versta ons goed: de gereedschapskist van de ordehandhavers moet goed gevuld zijn, maar moreel gezien is het te betreuren dat steeds meer instrumenten nodig zijn.

Er is nog een andere aanleiding en dat is de vrees voor grootschalige ordeverstoringen bij even grootschalige sportevenementen, waarvan het naderende EK 2000 het ultieme voorbeeld is. Juist de nadruk die de regering legt op het EK 2000 wekt bij ons telkens de hardnekkige indruk dat het gaat om ad-hocwetgeving die ingegeven is door de vrees dat de ordehandhavers het anders niet meer kunnen bolwerken. Het is aan de bewindslieden om die indruk met overtuigende argumenten weg te nemen. Immers, er worden wel wat grenspaaltjes verzet en een goede onderbouwing daarvan mag dan ook niet ontbreken.

In mijn bijdrage wil ik namens de SGP-fractie allereerst ingaan op het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding, vervolgens op de samenhang met strafvorderlijke ophouding om ten slotte aan het laatste wetsvoorstel aandacht te besteden. In haar bijdrage aan het verslag terzake van de bestuurlijke ophouding heeft de SGP-fractie reserves tot uitdrukking gebracht jegens het wetsvoorstel. Bestuurlijke ophouding zou volgens de regering pas toegepast moeten worden als andere instrumenten zich niet meer lenen voor de zaak; het instrument moest beschouwd worden als een ultimum remedium. Elders stelde de regering dat het gaat om maatwerk, waarbij de lokale driehoek tevoren inschat welk instrument ter bewaring van de openbare orde moet worden ingezet. Ook in andere passages wordt gesuggereerd dat bestuurlijke ophouding niet gezien moet worden als een ultimum remedium, dat pas toegepast moet worden als andere middelen uitgeput zijn, maar als een min of meer nevenschikt instrument dat een eigen waarde heeft naast de reeds bestaande strafrechtelijke en strafvorderlijke middelen. Het is ook een instrument van geheel andere orde; niet eerder kenden wij een vorm van bestuurlijke vrijheidsontneming voor dergelijke situaties. Tot nu toe strekten de mogelijkheden tot bestuurlijke ophouding zich slechts uit tot bepaalde soorten individuen en bepaalde groepen; zoals bijvoorbeeld de uitzonderingen ex artikel 103 van de Grondwet. Ik hoor graag wat meer over de verhouding met andere instrumenten. In het voorgestelde artikel 176a zien we dat de burgemeester de bevoegdheid krijgt om op basis van een noodbevel of noodverordening bestuurlijke ophouding toe te passen. Wordt de aard van het instrument niet sterk bepaald door de inhoud van de plaatselijke APV en het gebruik dat de burgemeester gaat maken van artikel 176a, alle beschouwingen van de regering over de aard van het instrument zelf ten spijt? Daarbij komt nog de vraag hoe de APV zich in dit verband tot noodverordeningen en noodbevelen verhoudt. Graag ontvang ik daarover meer duidelijkheid.

Afgezien van de onduidelijkheid over de plaats van het instrument tussen allerlei andere, oordelen wij over de bestuurlijke ophouding zelf

Van der Staaij

in beginsel positief. Wij hebben tot nu toe in debatten over grootschalige evenementen, met name over het EK 2000, altijd vastgehouden aan het uitgangspunt dat de openbare orde onder de neveneffecten daarvan niet te lijden mag hebben. Met het oog daarop moeten de ordehandhavers over een genoegzaam instrumentarium beschikken. Het voor 12 uur oppakken van een groep overtreders van ordevoorschriften ter voorkoming van verdere ordeverstoring, lijkt een instrument te zijn dat bij de ordehandhavers een tekortschietend instrumentarium goed aanvult. Dat daarvoor de bevoegdheid ligt bij de burgemeester als eenhoofdig orgaan, die snel en slagvaardig op kan treden, lijkt een voor de hand liggende keuze te zijn die aansluit bij de wettelijke toedeling van bevoegdheden. Op het eerste gezicht gaat het om een effectief instrument dat aan een beperkte tijdsduur is gebonden en in die zin geen vergaande consequenties behoeft te hebben in individuele situaties. De manier waarop aan het instrument vormgegeven wordt in het wetsvoorstel bevredigt ons echter niet in alle opzichten.

Een belangrijk vraagstuk is allereerst de verhouding tussen het wetsvoorstel en de grondrechten. Voor de duidelijkheid heeft de regering zelf bestuurlijke ophouding gekwalificeerd als een vorm van vrijheidsontneming. Vrijheidsontneming wordt in artikel 15 van de Grondwet en artikel 5 eerste lid EVRM toegespitst op individuen. Kenmerk van bestuurlijke ophouding is echter dat aan groepen ordeverstoorers hun vrijheid ontnomen wordt. Zit hier niet een zwak punt? De regering heeft veel woorden nodig om duidelijk te maken dat de opgehouden geen anderen mogen zijn dan alleen diegenen die elk afzonderlijk een ordevoorschrift overtreden hebben, maar zij kan geen garanties geven dat dit in de praktijk ook niet het geval zal zijn. Noemt de regering daarom het groteske en vergezochte voorbeeld van een moeder met kindwagen die toch wel uit de op te houden groep gevist zal worden? Stelt de regering daarom het succes van de ophouding – niet ten onrechte trouwens – afhankelijk van een scherpe definiëring van de groep? En hecht zij daarom zoveel waarde aan de wijze van bekendmaking?

Wat betreft die laatste twee zaken het volgende. Ten eerste is het voor mij niet geheel duidelijk geworden hoe een groep aan de hand van uiterlijke kenmerken zodanig gedefinieerd kan worden dat de goedwillenden met niet al te veel moeite van de kwaadwillenden onderscheiden kunnen worden en ophouding dus plaats kan vinden zonder dat botsing met artikel 15 van de Grondwet c.q. artikel 5 eerste lid EVRM het onoverkomelijke gevolg is. Ten tweede durf ik niet zo sterk te geloven dat in chaotische situaties, waarbij mensen eventueel in verschillende talen aangesproken moeten worden, de ophouding zodanig helder en duidelijk bekendgemaakt kan worden dat de goedwillenden zich nog tijdig van de ordeverstoringe groep kunnen afscheiden. De vraag blijft bij ons leven of het voorstel de toets der kritiek van het verdragsrecht kan doorstaan. Hoe dan ook is grote zorgvuldigheid bij de toepassing geboden om te voorkomen dat het instrument al te grofmazig wordt gehanteerd.

Voorzitter! Ik kom nu over een aantal uitvoeringstechnische problemen te spreken. Voor een goede hantering van het instrument is naar het inzicht van de SGP-fractie nodig dat betrokkenen in verband met de rechtszekerheid weten voor welke overtredingen het gebruik van het instrument geïndiceerd is. Is het bijvoorbeeld niet mogelijk om bijvoorbeeld door middel van een folder op voorhand daarover meer duidelijkheid te verschaffen bij evenementen waar een zeker risico aanwezig is dat zich incidenten zullen voordoen?

Ik gaf zojuist aan twijfels te hebben bij de wijze van bekendmaking. Die blijf ik houden. In een chaotische situatie zal eerst helder gemaakt moeten worden welk voorschrift alsnog nageleefd moet worden, en vervolgens, wanneer die naleving daarop niet volgt, dat de politie tot ophouding over zal gaan. Ook het talenprobleem kan, zeker bij internationale wedstrijden, aan de orde zijn. In dit verband vraag ik ook of er in een bomvol stadion ruimte en bewegingsvrijheid genoeg is voor onschuldigen om zich na de eerste afkondiging los te maken uit de groep ordeverstoorers en een veilig heenkomen te zoeken. De bekendmaking van de beschikking tot ophouding is iets dat zo spoedig

mogelijk moet gebeuren. De regering geeft zelf al aan dat daar tijd voor nodig is. Zal dit niet op praktische problemen stuiten? Vormt taal hier geen belemmering voor de snelheid?

Ook over de plaats van ophouding zijn vragen te stellen. De regering geeft zelf het voorbeeld van een groep supporters die onderweg is naar het stadion, maar vanwege ordeverstoringen wordt opgehouden en vervolgens rechtstreeks naar het stadion wordt vervoerd om in het supportersvak geplaatst te worden. Dat lijkt mij juist niet de plaats om zulke groepen op te houden. Als er sprake is van ordeverstoring, is het veel logischer om raddraaiers zo ver mogelijk van het evenement te verwijderen en daar op te houden.

Over de registratie van opgehouden is de nota naar aanleiding van het verslag niet bijzonder duidelijk. Die registratie moet plaatsvinden tijdens de ophoudingstermijn. Wanneer de registratie echter in samenhang met het gebruik van de rechtsmiddelen tijdens de ophoudingstermijn bezien wordt, dan is het mijns inziens nodig om een en ander zo spoedig mogelijk te doen plaatsvinden. Gebeurt dat niet, dan is het aanvragen van een verzoek om een voorlopige voorziening niet mogelijk en kan men nog geen gebruik van rechtsmiddelen maken. Onze fractie kan zich overigens vinden in de argumenten van de regering om geen registratieplicht op te leggen.

Mevrouw de voorzitter! Wij hebben ook belangrijke twijfels over de inhoud van het voorstel op het punt van de rechtsbescherming. Ik noem een aantal punten. Ten eerste de praktische mogelijkheden voor de opgehouden om een verzoek om voorlopige voorziening aan te vragen. Weliswaar is zo'n verzoek vormvrij, maar er moet toch wel duidelijkheid zijn over het aangevochten besluit, de gronden van beroep enzovoorts. Zullen er op dit punt geen praktische moeilijkheden rijzen? Staat dat een zinvol gebruik van het rechtsmiddel niet in de weg? Ten tweede het achteraf beoordelen van de rechtmatigheid van het besluit tot ophouding. Ook hierover zijn vragen opgekomen die ons inziens in de nota naar aanleiding van het verslag nog niet alle bevredigend beantwoord zijn. Ik herinner aan de volgende casus. Iemand bevond zich in een groep die bezig was voorschriften uit de APV te

overtreden. Hijzelf deed echter niet mee. De groep wordt gewaarschuwd, maar luistert niet. De genoemde onschuldige is echter vanwege het gedrag niet in staat, zich los te maken van de groep en ophouding volgt. De onschuldige dient vervolgens bij de ter plekke aanwezige rechter een verzoek om een voorlopige voorziening in. De rechter kan echter niet op grond van een of ander feitenrelaas nagaan of betrokkene terecht opgehouden is of niet. Immers, niet voor elk individu afzonderlijk is een proces-verbaal opgemaakt waarin duidelijk beschreven is welk voorschrift overtreden is. Integendeel, slechts op grond van kenmerken die gedeeld worden met anderen van de groep heeft de beschikking tot ophouding hem getroffen. Is het in dit geval niet uitermate moeilijk om onafhankelijk tot een oordeel te komen, omdat er onvoldoende gegevens ter beschikking staan? Bestaat er toch niet het gevaar dat door de groepsgewijze benadering een individuele beoordeling achteraf van de rechtmatigheid van de beschikking uiterst moeilijk wordt? Graag een duidelijke reactie op dit punt.

Voor de zuiverheid van het oordeel is de rechter ook weer sterk afhankelijk van het verslag van de bevindingen van de tenuitvoerlegging van de ophouding. Aangezien de 12 uur onmiddellijk ingaan op het moment dat de opgehouden en afgevoerd worden en de verslaglegging van de uitvoering doorgaans niet eenvoudig zal zijn vanwege de complexiteit van de situatie, ligt de vraag voor de hand of ook hier geen zwakke schakel in het wetsvoorstel zit. Ten eerste kan veel tijd gemoeid zijn met de verslaglegging. Wie doet dat? Moet de burgemeester het verslag goedkeuren? Ten tweede bevat het wellicht niet gauw genoeg informatie, zeker niet over individuele personen uit de groep die eventueel een twijfelgeval vormen. Graag ook hierover meer duidelijkheid.

Dan de praktische mogelijkheid van de rechter om in zo'n korte tijd met zo weinig ter beschikking staande middelen een enorm aantal verzoeken tot voorlopige voorziening te behandelen. Dat doet toch het beeld ontstaan van rechters die koortsachtig en onder grote tijdsdruk met een minimaal feitencomplex tot hun beschikking, bezig zijn om in allerlei individuele gevallen na te

gaan of ophouding rechtmatig was. Zijn er ook wel voldoende rechters beschikbaar? De regering erkent dat dit een kwestie is van het maken van goede afspraken tussen betrokken speelsteden, lokale parketten en gerechten, waar het gaat om het EK 2000. Zijn er echter garanties dat er voldoende rechters beschikbaar zullen zijn? Onze fractie bepleit op dit punt een grondige evaluatie van de wet na een bepaalde tijd. Wij durven nog niet direct te geloven in het succes van convenanten en in een overvloedig aantal praktische oplossingen voor dit soort vraagstukken.

Over de samenhang tussen bestuurlijke en strafvorderlijke ophouding is in de schriftelijke voorbereiding al veel opgemerkt. Uit de antwoorden van beide bewindslieden blijkt heel duidelijk dat het niet de bedoeling is om door middel van bestuurlijke ophouding iemand vast te zetten om hem vervolgens strafvorderlijk op te houden. In dit verband is het natuurlijk relevant dat voor bestuurlijke ophouding geen registratieplicht geldt, zodat inderdaad geen "verborgen boekhouding" aangelegd kan worden ten bate van de strafvorderlijke ophouding. Toch wordt op dit punt geen garantie gegeven dat de ene procedure inderdaad niet gebruikt zal worden ten bate van de andere. Onzes inziens is dat ook erg moeilijk. Verdachten die in principe in aanmerking kunnen komen voor onmiddellijke inzekeerstelling kunnen zich immers bevinden onder de groep ordeverstoorders die aangewezen is voor bestuurlijke ophouding. Daarnaast kan de rechter-commissaris van videobeelden of van het verslag gebruik maken om bestuurlijk opgehouden en alsnog strafvorderlijk op te houden.

De SGP-fractie vraagt zich af of toepassing van beide instrumenten ter plekke en tegelijkertijd niet problematisch zal zijn. De regering stelt dat afhankelijk van goede afspraken binnen de lokale driehoek. Hoe moeten wij ons dat voorstellen? Betekent dit dat de politie een instructie krijgt dat bepaalde personen als verdachte zijn aangemerkt? Moeten zij daarom uit de groep ordeverstoorders die bestuurlijk opgehouden gaat worden, gevist worden om oneigenlijk gebruik van bestuurlijke ophouding te voorkomen? Is zo'n instructie in een complexe situatie hanteerbaar?

Wie stuurt deze aan? De officier van justitie die onmiddellijke invertekeringstelling eist of de burgemeester die opdracht geeft tot bestuurlijke ophouding? Wordt van tevoren afgesproken welke politiemann welke opdracht uit moet voeren?

Dan kom ik op het wetsvoorstel over de strafvorderlijke ophouding. Dat lijkt minder verstrekkend dan de bestuurlijke tegenhanger. Bij bestuurlijke ophouding ging het om vrijheidsontneming buiten het strafrecht om. Dat is een principiële wijziging. Daarnaast waren er vragen over de verschillende onderdelen van het voorstel en de uitvoerbaarheid ervan.

Ik heb begrepen dat het voorstel voor de strafvorderlijke ophouding voor een deel bevoegdheden expliciet maakt die nu al impliciet in de wet besloten liggen, namelijk het preventief ophouden van personen die reeds als verdachte aangemerkt zijn en van wie redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat zij een betrouwbare zekerheid kunnen stellen dat zij een rechterlijk bevel alsnog zullen navolgen. Ik hoor graag een toelichting op de exacte reikwijdte van dit voorstel.

Overigens vroeg ik mij af of de titel van de wet wel gelukkig is gekozen. Er staat dat het om een verruiming van de strafrechtelijke mogelijkheden gaat, terwijl uit de stukken blijkt dat het niet zozeer om strafrechtelijke maatregelen gaat, maar om strafvorderlijke mogelijkheden en een aanpassing van het Wetboek van Strafvordering. Vast blijft staan dat vrijheidsbeneming uit hoofde van de artikelen 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering niet is bedoeld als strafrechtelijke sanctionering, maar alleen als preventieve vrijheidsbeneming.

Wat de SGP-fractie mist in het voorstel en de bijbehorende toelichting, is een duidelijke analyse van het tekortschieten van bestaande middelen ter handhaving van de openbare orde en een duidelijke argumentatie voor het voorstel, waaruit moet blijken dat dit het passende antwoord is op dat probleem. Hoogstens kun je na kennisneming van het voorstel zeggen dat het instrument de ordehandhavers goed van pas kan komen. Omdat het voorstel aanvullend was op dat van bestuurlijke ophouding, doet zich de vraag voor of dit extra instrument echt nodig is. De vraag is hoe de

Van der Staaij

verhouding tussen beide instrumenten is.

Wat het EK 2000 betreft dringt de vraag zich op naar de relevantie van de voorgestelde wetswijziging. In de gewijzigde vorm van artikel 540 Wetboek van Strafvordering wordt nog steeds een individuele, verdachtengerichte aanpak verondersteld. Hoe kan zo'n instrument geëigend zijn voor grootschalige ordeverstoring?

Helderheid is gewenst als het gaat om de motivering voor de aanpassing c.q. verruiming van artikel 545 Wetboek van Strafvordering. In het verslag heeft de SGP-fractie erop gewezen dat artikel 545 Wetboek van Strafvordering het thans reeds mogelijk maakt om een verdachte die verklaart niet bereid te zijn zich aan een rechterlijk bevel ter voorkoming van strafbare feiten te houden, in verzekering te stellen.

Uit de nota naar aanleiding van het verslag blijkt dat de regering dit niet voldoende acht, omdat de rechter-commissaris de geloofwaardigheid van de bereidverklaring in twijfel kan trekken of omdat er grote logistieke of administratieve problemen kunnen zijn die samenhangen met een zorgvuldige afhandeling van grote aantallen aangehouden verdachten. Onze vraag is derhalve om welke reden gekozen is voor de aanpassing van artikel 540 e.v. Wetboek van Strafvordering.

Onze fractie is positief over de nota van wijziging. In het voorgestelde artikel 540 Wetboek van Strafvordering wordt een tweede lid toegevoegd, waarin wordt verzekerd dat zelfs wanneer bestuurlijke ophouding voorafgegaan is aan aanhouding en inverzekeringstelling niet van het heterdaadvereiste afgeweken wordt.

In onze bijdrage aan het verslag hebben wij voorgesteld om de term "inverzekeringstelling" te vervangen door de term "vasthouding". De regering brengt daar in de nota naar aanleiding van het verslag tegen in dat daarmee weer een nieuwe term wordt geïntroduceerd. Het is echter een even groot nadeel om de term "inverzekeringstelling" te gebruiken voor twee wettelijk en procedureel te onderscheiden vormen, namelijk vrijheidsbeneming voorafgaand aan het rechterlijk bevel en voor de periode daarna. Onzes inziens is het verwarrend om dezelfde terminologie te hanteren.

Voorzitter! Ik benadruk nogmaals dat de SGP-fractie beide wetsvoorstellen met een positieve grondhouding benadert, maar dat niettemin de nodige vragen zijn gerezen. Aan die vragen heb ik in mijn bijdrage de meeste aandacht besteed. Daarnaast blijft ook de verhouding tussen beide voorstellen, en zeker gelijktijdige toepassing ervan, met een zekere mist omhuld. Wij ontvangen daarover graag meer duidelijkheid.

Zeker in het geval van het wetsvoorstel omtrent bestuurlijke ophouding pleit ik voor een grondige evaluatie. Ik houd dit pleidooi gezien het tamelijk grensverleggende karakter van het voorstel en de vraagtekens die bij de uitvoering ervan te plaatsen zijn.



De heer **Rietkerk** (CDA): Mevrouw de voorzitter! Een voortvarende behandeling van de wetsvoorstellen is naar ons idee van groot belang, omdat de tijd voor het Europees kampioenschap voetbal in Nederland en België begint te dringen. Het moet echter duidelijk zijn dat dit gegeven niet ten koste mag gaan van een zorgvuldige behandeling in het parlement. Want naast het EK 2000 kunnen de wetsvoorstellen ook van toepassing zijn op andere ordeverstoringen met een ernstig karakter zoals krakersrellen en demonstraties. Een beperking tot de Europese kampioenschappen, zoals gevraagd door D66, ziet de CDA-fractie niet zitten.

Wij realiseren ons dat wij in de Kamer in korte tijd een aantal ingrijpende wettelijke maatregelen ter bescherming van de openbare orde bespreken. Het zou ons veel liever zijn wanneer het niet nodig was om dit soort maatregelen hier aan de orde te stellen. Maar wij mogen onze ogen niet sluiten voor de realiteit. De ervaringen met bijvoorbeeld de Europese top in Amsterdam en de bekerfinale in Rotterdam hebben ons wat geleerd: binnen het bestaande wettelijk kader is het niet vanzelfsprekend dat de overheid op alle terreinen de baas is op straat. Dat moet ons te denken geven.

De voorbeelden vragen daarom van de wetgever om een goede juridische basis op basis waarvan politie en justitie hun werk kunnen doen. Het kan niet zo zijn dat de

straat het vrije speelveld wordt van hooligans en andere relschoppers.

De CDA-fractie is overtuigd van de noodzaak van aanvullende wetgeving ter voorkoming en bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde. De huidige openbare orde- en noodbevoegdheden van de burgemeester alsmede het huidige strafrechtelijk instrumentarium schieten tekort. In dat kader hebben wij ingestemd met aanpassing van artikel 141 Wetboek van Strafrecht, en zullen wij overigens met een positieve grondhouding beide wetsvoorstellen tegemoet treden. Wij hebben wel wat kritische vragen.

Ik zal nu beide voorstellen afzonderlijk bespreken. Allereerst het bestuurlijk ophouden. Ik maak de regering complimenten voor de zorgvuldige procedure bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Van de beide wetsvoorstellen is bestuurlijk ophouden het meest principiële. Dat moge duidelijk zijn. Ik onderstreep dat nogmaals. Het maakt vrijheidsbeneming met het oog op ordehandhaving mogelijk buiten een strafrechtelijk kader en dus buiten het geval waarin een individuele verdenking van een strafbaar feit wordt vastgesteld. Wel geldt terecht de voorwaarde dat elk opgehouden individu een ordevoorschrift moet hebben overtreden. Ik ben het met de heer Nicolaï eens dat het begint met het overtreden van een wettelijk voorschrift. Een andere voorwaarde is dat het gaat om een ernstige ordeverstoring. Wij bevinden ons dan overigens bij wetgeving als vangnet. Verder neemt de CDA-fractie waar dat er in de praktijk duidelijk behoefte is aan een aanvullend bestuurlijk instrumentarium. Wij moeten daarvoor onze ogen en oren niet sluiten.

Wij zien dit wetsvoorstel dan ook als een aanvulling op de bestaande openbare orde- en noodbevoegdheden. De CDA-fractie merkt op dat de bestuurlijke ophouding, mits onder strikte voorwaarden toegepast, als bestuurlijk vangnet moet worden aangemerkt.

De juridische procedures en het uiteindelijke resultaat bij de aanhoudingen van relschoppers bij de Europese top in Amsterdam en van hooligans bij de bekerfinale in Rotterdam vragen van de wetgever om een goed juridisch kader op basis waarvan de overheid de juiste maatregelen kan voorschrijven tegen grootschalige verstoring van de

Rietkerk

openbare orde. Ook de inzet van de politie en justitie, en daarmee het beeld van politie en justitie in de richting van burgers, vraagt hierom. Ik noem hier als voorbeeld de discussie over de juridische bevoegdheden.

Voor alle duidelijkheid, de CDA-fractie stemt op hoofdlijnen in met het wetsvoorstel inzake bestuurlijk ophouden. Dat neemt niet weg dat bij ons nog een aantal vragen leven. Op twee onderdelen komen wij ook met amendementen.

De rechtsbescherming is een groot goed in onze rechtsstaat. Op basis van het advies van de Raad van State heeft de minister wijzigingen aangebracht. In het algemeen steunt de CDA-fractie deze wijzigingen. Het wetsvoorstel blijft naar onze mening ruimschoots binnen de marges van artikel 5 van het EVRM, zelfs zozeer dat de rechtsbescherming onder omstandigheden in conflict kan komen met de veiligheid. Dit betreft de mogelijkheid om tijdens de ophouding gehoord te moeten worden door de rechter. Deze vorm van rechtsbescherming gaat verder dan de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens eist. Het lijkt mij ook dat er vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de praktische uitvoerbaarheid. In de memorie van staat dat door de mogelijkheid van het kunnen horen tijdens de op te houden uren burgemeesters minder lichtvaardig overgaan tot bestuurlijk ophouden. Dat gaat mij iets te ver. Wij hebben het wel over burgemeesters als Patijn, Opstelten en Welschen in het geval van het EK 2000. Toetsing door de rechter achteraf heeft natuurlijk onze instemming, maar toetsing tijdens het ophouden kan in conflict komen met het handhaven van de openbare orde en de veiligheid op straat. Ook de beheersbaarheid van het ophouden kan in het geding zijn.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): U neemt voor lief dat een vader met zijn zoontje in een sporthal moet worden opgeborgen? U vindt toetsing achteraf voldoende?

De heer **Rietkerk** (CDA): U hebt mijn amendement niet goed gelezen. Ik heb het zo-even bewust wat scherp geformuleerd. Uiteraard moet de mogelijkheid van het gehoord worden open blijven, maar nu lijkt het erop alsof het een morele plicht

is voor de president. Mijn amendement strekt ertoe dat de president geheel vrij te laten om het moment van horen te bepalen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): U accepteert dus dat iemand, die echt niet bij de reischoppers hoort, 12 uur kan worden opgesloten. Volgens uw andere amendement kan het zelfs 24 uur zijn. Denkt u echt dat het EVRM dat toestaat?

De heer **Rietkerk** (CDA): U interpreteert mijn verhaal verkeerd. Het amendement houdt de mogelijkheid van het horen door de president nadrukkelijk open. De strekking ervan is dat het niet per se tijdens de uren van ophouding hoeft te gebeuren. In de memorie van toelichting staat dat de rechtsbescherming voor dit onderdeel verdergaat dan het Europese recht vergt. Ik vraag minister Peper of dat klopt. Burgemeester Welschen heeft kenbaar gemaakt dat er een spanning kan zijn tussen de noodzaak de openbare orde te handhaven en het tijdens enkele uren moeten horen. Mijn vraag aan de minister is of ons amendement past in het Europese recht. Volgens de memorie van toelichting zou dat inderdaad het geval zijn. Ook vraag ik de bewindslieden of zij zich iets kunnen voorstellen bij de door mij bedoelde spanning. Vandaar ons amendement. Ik wacht nu eerst de toelichting van de minister af. Wellicht is mijn bijdrage enigszins zwart-wit, maar dat is dan nog altijd minder zwart-wit dan mevrouw Scheltema nu doet voorkomen. Ik raad haar aan om eerst mijn amendement door te lezen. Wij kunnen er dan in tweede termijn op terugkomen.

Mevrouw de voorzitter! Het tweede onderdeel betreft het maximum van 12 uur voor de bestuurlijke ophouding. Over dit maximum wordt buiten de Kamer nog gediscussieerd en ik denk dat wij die discussie hier in het parlement niet moeten omzeilen. In eerdere varianten is overigens over twee keer 12 uur gesproken. Door wetenschappers en juristen wordt volstrekt anders gedacht over de vraag wat mogelijk en nodig is. Ik vind dat wij dat dilemma niet moeten omzeilen en daarom hebben ik gepoogd een reële oplossing te bieden voor een aantal praktische problemen. Ik heb dat ook gedaan,

omdat ik mij afvraag of een aantal onderdelen van het wetsvoorstel wel uitvoerbaar is.

Er schuilt een gevaar in het opnemen van een harde termijn. Wat kan er bijvoorbeeld worden gedaan als er na afloop van de termijn van 12 uur juist een rellerige sfeer in de stad hangt? De burgemeester kan dan tot het oordeel komen dat het met het oog op de openbare orde buitengewoon gevaarlijk is om de ophouding na 12 uur te beëindigen. De CDA-fractie meent dat het onder dergelijke omstandigheden – wij beseffen dat dit zich zeer incidenteel zal voordoen – mogelijk moet zijn dat de burgemeester op basis van goede argumenten deze periode verlengt. Die argumenten kunnen worden gevonden in de situatie in de stad en in de omstandigheid dat de wedstrijd nog moet worden gespeeld. De CDA-fractie heeft een amendement ingediend dat die verlenging mogelijk maakt.

De heer **Nicolai** (VVD): De heer Rietkerk ziet over het hoofd dat ook zijn verlenging kan aflopen op een moment dat het nog steeds heel onrustig is in de stad. De burgemeester kan op dat moment ook van oordeel zijn dat het eigenlijk beter zou zijn om de ophouding met nog eens 6 uur te verlengen.

De heer **Rietkerk** (CDA): Een dag telt 24 uur. Als er 's morgens om tien supportersrelen zijn – ik herinner eraan dat dit zich in Frankrijk heeft voorgedaan – en de burgemeester besluit dan tot bestuurlijke ophouding, is het mogelijk dat de groep opgehouden supporters de straat op moet worden gestuurd terwijl de wedstrijd nog moet beginnen. Deze supporters kunnen dan wederom voor problemen zorgen als er sprake is van een rellerige sfeer in de stad. Dergelijke problemen kunnen worden voorkomen als de mogelijkheid bestaat om de ophouding met 6 uur te verlengen. Op dat moment kan overigens voor een lichte vorm van bestuurlijke ophouding worden gekozen, want onder bestuurlijke ophouding kan ook het begeleiden van supporters naar het stadion worden verstaan. Bij een wedstrijd tussen Olympique Marseille en Feyenoord heb ik met eigen ogen gezien dat de supporters in het vak van Olympique zodanig waren afgeschermd dat er eigenlijk sprake was van vrijheidsontneming. Men

Rietkerk

was tot deze vorm van begeleiding overgegaan, omdat deze supporters met de ME en de stewards hadden geknokt. Hier was dus ook sprake van een soort bestuurlijke ophouding.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dat is niet juist. Dat is een vorm van vrijheidsbeperking.

De heer **Rietkerk** (CDA): Ik baseer mij hier mede op de memorie van toelichting. Als mevrouw Halsema het niet met mij eens is, moet zij de bewindslieden maar vragen of mijn interpretatie juist is. In de memorie van toelichting worden verschillende termen gebruikt, maar uiteindelijk heeft men daar gekozen voor de term "vrijheidsontneming". Ik sluit mij daarbij aan.

De heer **Nicolaï** (VVD): De heer Rietkerk stelt voor om het gemakkelijker te maken de rechterlijke toets te laten plaatsvinden na afloop van de wedstrijd. Realiseert hij zich dan wel dat deze toets op die manier langer kan duren? De termijn wordt immers opgerekt en vervolgens kan de rechterlijke toets ook nog eens later plaatsvinden.

De heer **Rietkerk** (CDA): Wij hebben daarvoor gekozen met het oog op de spanning die er kan zijn tussen het belang van de openbare orde en het belang van goede rechtsbescherming. Een andere reden is echter de praktische uitvoerbaarheid. De heer Nicolaï heeft zelf een voorbeeld gebruikt waarin sprake was van een groep van 600 mensen. Hij moet toch beseffen dat het niet mogelijk is om binnen het in het wetsvoorstel genoemde aantal uren zo'n grote groep mensen te horen. Wij stellen mede daarom voor om een verlenging van de termijn met twee maal 6 uur mogelijk te maken.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De heer Rietkerk bepleit een forse aanscherping en uitbreiding van het wetsvoorstel. Hij wil de maximale ophouding verlengen tot 24 uur en de verplichting om tussentijds te horen afschaffen. Ziet hij niet dat er dan wel extra voorzieningen, zoals bedden, nodig zullen zijn? Men kan dan toch niet volstaan met het ter beschikking stellen van sanitair? In zijn amendement gaat hij aan dit probleem volledig voorbij.

De heer **Rietkerk** (CDA): Het is een misverstand te menen dat er niet gehoord kan worden in die 24 uur. Ik heb in reactie op uw vorige interruptie al aangegeven dat wij de morele druk eraf willen hebben, maar dat dit wel een mogelijkheid is. Ik verwijs naar ons amendement.

Het tweede punt betreft het verlengen met twee keer 6 uur. Dat zal niet vaak plaatsvinden, maar ik heb een voorbeeld gegeven: 's morgens bestuurlijk ophouden, de wedstrijd om 9 uur en voor 4 uur, totdat de vlucht begint, een vorm van ophouden kiezen in het stadion. De burgemeester moet dan, vind ik, de mogelijkheid hebben – het is dan nog maar de vraag of hij er gebruik van maakt – om op basis van het herhaaldgedrag, het blijvend overtreden van wettelijke voorschriften en het risico van ernstige ordeverstoring over te gaan tot verlenging met een aantal uren.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Beperkt u die verlenging tot het houden in het stadion of zegt u: dat kan overal, op alle manieren van bestuurlijk ophouden kan die verlenging plaatsvinden? Als het laatste het geval is, zult u die bedden erbij moeten halen. Daar had ik het over en daar geeft u geen antwoord op.

De heer **Rietkerk** (CDA): De burgemeester is denk ik wijs genoeg om in dat geval af te wegen op welke wijze hij het aantal uren verlengt. Daarbij zal hij in overweging nemen in hoeverre dat beheersbaar is. Daarop kom ik zo terug. Ik heb nog een aantal kritische vragen over de praktische uitvoerbaarheid.

De heer **De Wit** (SP): Betreft de verlenging een nieuwe beschikking en moet die worden uitgereikt? En als de mensen na die verlenging door de politie naar het supportersvak zijn begeleid moeten de rechters, de advocaten en de tolken daarin dan ook plaatsnemen om de beschikking en de bezwaren ertegen af te doen?

De heer **Rietkerk** (CDA): Op de eerste vraag kan ik zeggen: ja, een nieuwe beschikking. De tweede vraag is een van de vragen die ik aan de regering wil stellen. In zijn algemeenheid bedoel ik dat, dus los van het supportersvak, want dat

voorbeeld wordt genoemd in de memorie van toelichting. Het gaat erom hoe je praktisch met dit soort zaken moet omgaan.

De heer **De Wit** (SP): Hebt u zelf een idee over de zin van dit soort maatregelen?

De heer **Rietkerk** (CDA): Dit is de eerste termijn en ik heb gezegd dat ik vanuit een positieve grondhouding de hoofdlijn onderschrijf. Ik wil nu doorgaan met een aantal praktische uitvoeringskwesties om de regering de gelegenheid te geven daarop te reageren.

Voorzitter! Het is de CDA-fractie duidelijk – ik heb het nog steeds over bestuurlijk ophouden – dat via het wetsvoorstel een groep kan worden aangehouden. Andere sprekers hebben het daar ook al over gehad. Het is heel makkelijk om te spreken – daar gaan de voorbeelden ook vaak over – over een groep voetbal-supporters, omdat deze te herkennen is, bijvoorbeeld aan sjaaltjes. Dat kan redelijk concreet worden gemaakt. Bij andere groepen is dat lastiger. Ik heb in mijn inleiding al gezegd dat wij daarover ook praten. Is dit een probleem? Op welke wijze zal de politie vaststellen wie wel en wie niet deel uitmaken van de groep? Hoe kan worden voorkomen dat toevallige passanten aan een bestuurlijke ophouding ten prooi vallen?

De CDA-fractie stelt vast dat de opvang van een groep – daar komt het, mevrouw Scheltema – via dit wetsvoorstel plaatsvindt in bijvoorbeeld een sporthal. Wij verzoeken de minister aan te geven welke voorzieningen daar worden getroffen. Op welke wijze kan deze situatie beheersbaar blijven? Welke regels gelden dan overigens, welk regime? Wanneer moeten eten en drinken worden verstrekt? Wanneer moet gezorgd worden voor slaapplekken?

Ik kom tot een volgend punt. Ik heb het voorbeeld genoemd van de Rotterdamse stad, minister Peper niet onbekend – ook minister Korthals niet, maar ik spreek nu even minister Peper aan vanwege het bestuurlijk ophouden – waarin de wedstrijd Feyenoord-Marseille wordt gespeeld. In het stadion vinden ernstige ordeverstoringen plaats, er worden waarschuwingen uitgedeeld en er wordt besloten tot het vasthouden gedurende een x-aantal

Rietkerk

uren, zoals ik het noem. Ziet de minister die situatie – ik zeg het wat kort door de bocht – in de toekomst vallen onder het bestuurlijk ophouden?

Een laatste punt. Het overzicht van de situaties in het buitenland vond ik wat mager en teleurstellend, zo moet ik zeggen. Ook anderen hebben hiernaar verwezen. Wij zijn als vaste commissie naar Frankrijk geweest en daar stonden onder andere de maatregelen ten behoeve van de WK in dat land op het programma. Het beeld dat ik daarbij uit de brief van de regering aan de Kamer heb gekregen, is dat Frankrijk niet over regelgeving beschikt die voorziet in bestuurlijke vrijheidsbeneming met het oog op de openbare orde en dat bestuurlijke bevoegdheid om potentiële ordeverstoorers van de straat te halen in strijd wordt geacht met het recht, zich vrijelijk op het Franse grondgebied te bewegen. Wij hebben het draaiboek gezien en wij hebben gehoord wat er gebeurd is, zoals het leggen van een cordon om Marseille en groepen die van hot naar her werden gestuurd, die dus eigenlijk niet verder konden komen. Ik noem het bestuurlijk begeleid ophouden door politie- en defensiepersoneel. Ik vraag me dan ook af of het verstrekte overzicht klopt. Of is het een papieren overzicht en gaat het in de praktijk in het buitenland anders? Dan heb ik het liever zoals wij het in Nederland bespreken: een juridisch kader dat wij hopelijk zo weinig mogelijk nodig zullen hebben.

Ik stap over naar het strafrechtelijk ophouden. Ook hierbij complimenten voor de tijdige indiening van dit wetsvoorstel, want het is een hele klus geweest. Ik vond het niet makkelijk om de zaak te bestuderen, dit is een complex onderdeel. Bestuurlijk ophouden, waarmee een aantal fracties gemakkelijker zou kunnen instemmen, zo heb ik begrepen, is voor onze fractie veel principiëler dan strafrechtelijk ophouden. Dit laatste ligt immers meer in de lijn van de huidige wetgeving. Is deze zienswijze juist? Onze fractie zou er de voorkeur aan hebben gegeven, het preventieve ophouden in één wet te regelen, maar dat is juridisch niet houdbaar. Dat is duidelijk, omdat er goede gronden moeten zijn om mensen verschillende dagen vast te houden. Via dit wetsvoorstel kan op basis van gewichtige redenen een persoon maximaal 2 plus 10 dagen vastge-

houden worden, met daartussen nog een element van schorsing. Is dit juist? Het wetsvoorstel is zo wellicht een noodzakelijke aanvulling op bestuurlijk ophouden. Ik heb er nog wel een aantal vragen over.

Wij hechten aan een goede uitvoering van deze maatregel. Deze vergt duidelijk capaciteit van politie en justitie. Ik vind dat de ministers hier wat te makkelijk langsfietsen, of zij dat nu op een tandem doen of niet. In de nota naar aanleiding van het verslag meldt de minister van Justitie dat hij het openbaar ministerie een plan van aanpak voor het EK 2000 heeft laten opstellen. Daarin zal vast de inzet van de rechters genoemd worden; kan de minister aangeven of daarbij rekening is gehouden met dit wetsvoorstel? En als schattingen op dit punt moeilijk zijn, wat ik een beetje tussen de regels door lees, wat betekent het dan voor de prioriteitsstelling als er gebruik zou moeten worden gemaakt van deze wet?

Ook hechten wij aan een goede, duidelijke evaluatie van de werking van beide wetsvoorstellen, zeker op het punt van de bestuurlijke ophouding. Ik heb begrepen dat de eerste evaluatie op basis van het EK 2000 zal plaatsvinden, maar ik zie in de wetsvoorstellen geen bepaling over een evaluatie. Zoals ik in het begin al heb gezegd, vormen de Europese kampioenschappen wellicht het eerste evenement waarop deze voorstellen van toepassing kunnen zijn, maar zijn er meer van dergelijke situaties denkbaar. Hoe zal de regering met de evaluatie omgaan?

Net als anderen constateer ik dat dit wetsvoorstel niet alleen bij grootschalige ordeverstoringen kan worden toegepast. De titel is wat dit betreft ook een beetje misleidend. De feiten waarbij voorlopige hechtenis niet is toegelaten, vervallen. Deze verruiming betekent dat openlijke geweldpleging ook onder dit wetsvoorstel valt. Het kan bij dreigende herhaling zeer wenselijk zijn een rechterlijk bevel te geven of zelfs op bevel van de rechter-commissaris tot onmiddellijke inverzekeringstelling over te gaan. Maar ik lees dat ook aanhoudend burengerucht, maar dan wel met voortdurend hinderlijke overtredingen, en huiselijk geweld waarvan de politie meermalen kennis heeft genomen, met het wetsvoorstel

effectiever dan tot nu toe kan worden aangepakt. Kan de minister concreet aangeven hoe in die gevallen dit wetsvoorstel zal werken? Hoe vaak zal dit voorkomen? De CDA-fractie verwacht overigens dat de bevoegdheid die deze wet creëert niet op grote schaal zal worden aangewend, echter, het is beter nu de juridische basis via deze wet te leggen dan binnenkort te constateren dat een wettelijke bevoegdheid ontbreekt. Graag krijg ik hierop een reactie van de regering.

Ik keer terug naar de relatie met het bestuurlijke wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel kan dienst bewijzen in gevallen waarin met bestuurlijk ophouden niet kan worden volstaan. De CDA-fractie ziet deze meerwaarde; ook weer een soort vangnet. Bestuurlijk ophouden biedt geen juridisch houdbaar alternatief voor vrijheidsberoving gedurende enkele dagen en dat is maar goed ook. Bestuurlijk ophouden kent een maximumtijd van 12 uur en het wetsvoorstel met een strafrechtelijke poot een maximumtijd van 12 dagen. Hierbij wordt opgemerkt dat het wel om ernstige ordeverstoringen gaat. Is het juist dat slechts in een enkel geval van dit wetsvoorstel gebruik zal worden gemaakt?

Ik lees dat de rechter-commissaris dient te beslissen of er ten aanzien van een individueel persoon voldoende grond is om een bevel te geven of tot onmiddellijke inverzekeringstelling over te gaan. Overigens staat bij ons voorop dat preventieve vrijheidsontneming die niet van korte duur is, een grondslag in een verdenking van een strafbaar feit behoeft en dat er een reëel gevaar moet zijn voor herhaling of voortzetting van het strafbare feit. Naar onze mening is dit een terechte eis van de rechtsstatelijkheid die zowel bij voetbalrellen als bij uit de hand gelopen demonstraties een adequate besluitvorming garandeert.

De heer **Nicolaï** (VVD): De heer Rietkerk zei dat er verdenking moet zijn van een strafbaar feit en een reëel gevaar voor herhaling. Bij het strafvorderlijke verhaal is de verdenking van een strafbaar feit als zodanig niet meer aanwezig.

De heer **Rietkerk** (CDA): Bij de strafrechtelijke vordering moet wel degelijk sprake zijn van verdenking van een strafbaar feit, althans, zo heb ik het geïnterpreteerd. Tevens

Rietkerk

moet er sprake zijn van een reëel gevaar voor herhaling of voortzetting van dat strafbare feit. In een ander geval kan de CDA-fractie niet de positieve grondhouding aannemen die ik aangaf bij het begin van mijn betoog. Kan de minister hierop ingaan?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Hoe zou het zijn als in de wettelijke bepaling "op heterdaad" staat? Dit betekent dat er geen verdenking nodig is, maar een feit. Er moet een daad gepleegd zijn. In die situatie wordt de bepaling verder uitgerekt. Hoe kijkt u daar tegenaan?

De heer **Rietkerk** (CDA): U vraagt hoe ik omga met het heterdaad-vereiste. Mijn fractie vindt dit vereiste in de memorie van toelichting onvoldoende uitgewerkt.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Wij praten langs elkaar heen. U zegt over de bepaling 540 Wetboek van Strafvordering dat er een vermoeden van een strafbaar feit moet zijn, maar ik meen dat dit niet juist is. De bepaling stelt dat er een betrapting op heterdaad moet zijn. Hoe kijkt u tegen die bepaling aan?

De heer **Rietkerk** (CDA): Ik heb gezegd dat er een grondslag voor verdenking van een strafbaar feit moet zijn. De rest van de procedure zal door de rechter beoordeeld worden tegelijk met de vraag of er sprake is van een strafbaar feit. Deze juridische term hanteer ik bewust. Ik hoop dat ik een antwoord op uw vraag heb kunnen geven, anders kan wellicht de regering op dit punt duidelijkheid verschaffen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Volgens mij hoeft er ook geen sprake te zijn van een strafbaar feit; er moet sprake zijn geweest van schending van de openbare orde en er moet het gevaar bestaan van herhaling van die schending van de openbare orde.

De heer **Rietkerk** (CDA): Ik heb de volgende aanscherping gemaakt. Als het gaat om deze strafrechtelijke regel, om die zo maar even te noemen, hecht ik eraan dat er een grondslag voor een verdenking van een strafbaar feit is. Er moet bovendien een reëel gevaar van herhaling zijn dan wel voortzetting van dat strafbare feit. Dat is de grondslag van dit wetsvoorstel. Dit is

mijn derde poging om dit punt toe te lichten. Misschien kan de minister van Justitie er nog op ingaan.

Voorzitter! De CDA-fractie is evenals andere fracties van mening dat de primaire verantwoordelijkheid en bevoegdheid voor de handhaving van de openbare orde berusten bij het openbaar bestuur en met name de burgemeester. Ordehandhaving is echter niet uitsluitend de taak van de burgemeester. Ook het strafrecht heeft een aantal taken op het terrein van de ordehandhaving. Ik zal niet alle voorbeelden noemen. Zo hebben en houden de burgemeester en de officier van justitie beide bevoegdheden. Graag verneem ik hierop de reactie van het kabinet.

Maar wat als tegen deze achtergrond de een (burgemeester of officier van justitie) zijn bevoegdheid wél wil gebruiken en de ander niet? Hoe kunnen conflicten worden voorkomen en belangrijker, wie geeft dan de doorslag?

De voorgestelde regeling, zo heb ik al opgemerkt, lijkt wat bewerkelijk. Kan de minister voor de helderheid schetsen hoe in de praktijk de procedure van het rechterlijk bevel bij grootschalige ordeverstoringen zal worden toegepast, met name wanneer er aanleiding is om in één groep tegelijkertijd zowel personen op grond van de bestuurlijke als op grond van de strafrechtelijke bevoegdheden op te pakken?

Laat het duidelijk zijn dat de CDA-fractie van mening is dat willekeurige vrijheidsberoving voorkomen moet worden. Het is van belang dat duidelijk gemaakt wordt dat er sprake is van "heterdaad". Dit is het heterdaadvereiste en dat wordt verder uitgewerkt in de memorie van toelichting. Daar waren wij niet helemaal tevreden over, maar gelukkig gaat de minister in de nota naar aanleiding van het verslag in op dit heterdaadvereiste. Hij heeft via de nota van wijziging deze zaak naar ons idee verhelderd. Je kunt discussiëren over de vraag of dat juist is, maar de werking is voor ons nu duidelijk. Wij constateren nog wel dat 12 uur na het plaatsvinden van de ongeregelheden nog steeds gesproken kan worden van heterdaad. Is dat juist? Zo ja, dan is het bijkomend voordeel dat tijdens deze uren (maximaal 12 volgens het wetsvoorstel) via bijvoorbeeld het bekijken van videobeelden, al dan niet opgenomen met een camera-helm, een zorgvuldige en juridisch

gegronde strafrechtelijk vervolging mogelijk is, toegespitst op één individueel persoon. Zien wij dit juist?

Gesteld dat deze persoon zich tussen vele geagiteerde bestuurlijk opgehouden in een sporthal of een andere ruimte bevindt. Hoe kan dan op een beheerste manier tot arrestatie worden overgegaan?

De CDA-fractie blijft een positieve grondhouding aannemen, ook onder het motto "voorkomen is beter dan genezen". Zij ziet de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet.

□

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter! De fractie van GroenLinks vindt de brief van de twee ministers van Binnenlandse Zaken aan de verschillende politiecommissarissen, zoals wij die uit de krant hebben kunnen vernemen, terecht. Al enige tijd ergeren wij ons met name aan de permanente oproep uit politiekringen voor extra bevoegdheden voor de politie. In het debat over de taakstraf heb ik hierover opgemerkt dat er sprake lijkt te zijn van een onderlinge wapenwedloop.

Het telkens benadrukken door politiecommissarissen van tekortschietende bevoegdheden vindt wel zijn wortels in een politiek en bestuurlijk klimaat, waar dezelfde roep met een steeds grotere regelmaat klinkt en regelmatig wordt beantwoord met harde maatregelen.

De drie wetten die wij vorige week hebben behandeld en die wij deze week behandelen, komen ook tegemoet aan de roep van commissarissen, lokaal bestuur en politici om extra bevoegdheden voor het optreden bij grootschalige ordeverstoringen. Er zou een gat in de wet zitten om bij grootschalige ordeverstoringen geweld tegen te gaan en lastpakken te kunnen oppakken. Dat wordt herhaaldelijk door verschillende betrokkenen betoogd. Mijn fractie betwijfelt dit. Wij stellen wel vast dat in de afgelopen jaren gaten in de wet zijn ontstaan, doordat het lokaal bestuur en de politie soms, zoals in de Millinxbuurt en aangevoerd door de landelijke overheid, de grenzen van de wet zijn gaan verkennen en deze ook overschrijden. We brengen dan nog maar eens de recentelijke gerechtelijke uitspraak

Halsema

over het optreden bij de Eurotop in herinnering. De vraag is echter of er werkelijk een gat in de wet was dat het verdiende om te worden gedicht of dat er een gat in de wet is geconstrueerd door misschien al te daadkrachtige bestuurders en politiechefs. We kunnen in ieder geval met de behandeling van de drie samenhangende wetsvoorstellen met betrekking tot artikel 141 Wetboek van Strafrecht en de bestuurlijke en de strafvorderlijke ophouding vaststellen, dat het lijkt dat een premie wordt gezet op bestuurlijk onbevoegd gedrag. Misschien moet zo de opmerking van burgemeester Patijn na het bekend worden van de rechterlijke veroordeling van het gebruik van artikel 140 Wetboek van Strafrecht bij de ongeregelde heden bij de Eurotop worden begrepen. Hij zei namelijk: we doen het de volgende keer gewoon weer. Graag wil ik van beide ministers horen hoe zij zo'n uitspraak van het bestuur, dat de wet dient na te leven, eigenlijk beoordelen.

Zoals gezegd betwijfelen wij dat er een gat in de wet zit dat het niet mogelijk maakt grootschalige ordeverstoringen tegen te gaan. We worden in deze opvatting gesterkt door de aangekondigde studie naar een herziening en een versimpeling van het Wetboek van Strafvordering, mede omdat de politie niet altijd goed op de hoogte blijkt te zijn van de bevoegdheden die zij wel bezit. Welke bevoegdheden bezitten het lokale bestuur en de politie eigenlijk al op dit moment en welke gronden zijn er al voor voorlopige hechtenis, mochten werkelijk grote problemen ontstaan bij de handhaving van de openbare orde? Naar onze mening bieden de algemene plaatselijke verordeningen al veel mogelijkheden. De politie kan personen aanhouden als zij lokale verordeningen overtreden. Ik noem: het verbod op samenscholing, het verbod om een stadion binnen te gaan zonder toestemming van de politie en het gebod om een gepaalde route te volgen. Het bestuur bezit hier al de mogelijkheid van het beperken van de bewegingsvrijheid. Dat kan ook leiden tot aanhouding die weliswaar niet langer mag duren dan 6 uur en die tot doel moet hebben een eventuele strafvervolgning voor te bereiden. Als mensen een strafbaar feit hebben begaan, kan een proces-verbaal worden opgemaakt,

zodat ze ook kunnen worden gedagvaard.

Het overgaan tot voorlopige hechtenis en inverzekeringstelling is geclausuleerd. Wij kunnen niet anders zeggen dan dat we dit uit een oogpunt van proportionaliteit een groot goed vinden. Zo moet inverzekeringstelling in het belang zijn van het onderzoek en is voorlopige hechtenis niet toegestaan als zeer waarschijnlijk geen vrijheidsstraf wordt opgelegd. Interessant in dit verband is overigens de stelling van de Nederlandse orde van advocaten, dat voorlopige hechtenis niet alleen mogelijk is bij verdenking van een misdrijf waarop een straf van vier jaar of meer is gesteld. Volgens de NOVA is het ook mogelijk als van de verdachte van een misdrijf geen woon- of verblijfplaats kan worden vastgesteld. Daarnaast zou voorlopige hechtenis ook toegepast kunnen worden bij de verwachting van recidive van openlijke geweldpleging van ernstige aard.

Het betreft hier geenszins een volledige opsomming. Ik meen dat die nog veel uitgebreider is, maar ik vind nu de opsomming al behoorlijk lang, zeker als hier nog eens bijgeteld wordt het nieuwe artikel 141 Wetboek van Strafrecht dat, als de VVD-fractie in de Eerste Kamer zich blijft voegen naar de Dijkstallijn, welhaast zeker door de Eerste Kamer zal worden aanvaard. Het nieuwe artikel 141 betekent een aanzienlijke en, zoals bekend, volgens onze fractie een te vergaande uitbreiding van de reeds bestaande bevoegdheden.

Met andere woorden: naar onze mening zijn er in ruime mate bevoegdheden. Graag wil ik nog eens aan de hand van een uiteenzetting over de bevoegdheden die er zijn van beide bewindslieden horen waarom zij het noodzakelijk achten om boven op de bestaande bevoegdheden nieuwe te introduceren. Hierbij zouden zij dan ook in aanmerking moeten nemen de voorbeelden die ik zojuist heb genoemd. Naar mijn idee wordt in de memorie van toelichting af en toe enigszins selectief verwezen naar de bestaande bevoegdheden.

Bij deze wetsbehandeling en dus bij de beoordeling of er voldoende en misschien niet te veel bevoegdheden zijn, speelt ons parten dat de drie samenhangende wetten, die met betrekking tot artikel 141 en die met

betrekking tot de bestuurlijke en de strafvorderlijke ophouding, apart zijn voorbereid. Een integrale behandeling en voorbereiding had gedwongen tot beantwoording van de vraag of het niet noodzakelijk was om de bestuurlijke ophouding, de strafvorderlijke ophouding en de wijziging van artikel 141 gezamenlijk te introduceren. Nu kan die afweging veel moeilijker worden gemaakt. Voor de fractie van GroenLinks geldt in het algemeen bij de drie samenhangende wetten dat, daar waar geen vrijheidsbenemende sanctie is te verwachten, geen vrijheidsbeneming plaats zou moeten vinden. Als vrijheidsbeneming dan toch plaatsvindt, is per definitie het proportionaliteitsbeginsel in het geding. Deze wetten moeten naar onze mening dan ook worden beoordeeld vanuit het bewaren van proportionaliteit.

Ik sluit het algemene deel af en begin met een beoordeling van het wetsvoorstel dat bestuurlijke ophouding mogelijk maakt. Wat mijn fractie betreft, is dit een enigszins verhullende omschrijving, want het gaat eigenlijk om bestuurlijke detentie en zo zou het wetsvoorstel dan ook moeten heten. Het wetsvoorstel strekt ertoe de burgemeester bij groepsgewijze niet-naleving van door de gemeenteraad opgestelde voorschriften ter bescherming van de openbare orde de mogelijkheid te geven om een groep potentiële ordeverstoorders voor de duur van 12 uur vast te zetten. Dit mag hij doen als sprake is van een situatie van een onroerige beweging of ernstige wanordelijkheden dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Het voorstel, zoals dat er nu ligt, stuit op ernstige bezwaren bij mijn fractie. Wij hebben inmiddels twee amendementen ingediend, waarmee een deel van onze bezwaren is omgezet in alternatieve aanvullende voorstellen.

Het eerste bezwaar dat mijn fractie heeft, is dat in het voorstel, haaks op de algemene beginselen van individuele aansprakelijkheid, door de groepsgewijze niet-naleving, een nieuwe vorm van groepsaansprakelijkheid wordt geïntroduceerd. In de memorie van toelichting die hoort bij het wetsvoorstel, wordt bestreden dat het hier zou gaan om werkelijke groepsaansprakelijkheid. Interessant is echter dat in de memorie van toelichting bij de strafvorderlijke ophouding wordt

Halsema

gesteld dat bij de bestuurlijke ophouding geen geïndividualiseerde rechtsbasis meer nodig is. Uit de omschrijving in de memorie van toelichting bij de bestuurlijke ophouding kan echter ook afgeleid worden dat inderdaad van groepsaansprakelijkheid sprake is. De omschrijving die ik bijvoorbeeld verontrustend vind, is de volgende: degene die zich door kleding, uitrusting en/of gedrag manifesteren als voetbalsupporter van het team van... Dit neigt wat mijn fractie betreft veel te veel – de omschrijving hebben wij al gebruikt bij de bespreking van artikel 141 Wetboek van Strafrecht – naar “je was erbij, dus je bent erbij”. Naar ons idee is er wel degelijke sprake van spanning tussen de omschrijving van de groepsgewijze niet-naleving en het Europees verdrag voor de rechten van de mens. Het voorschrift van het Europees verdrag gaat onzes inziens namelijk verder dan het recht om een bezwaarschrift in te dienen. Het schrijft ook voor dat men niet met vrijheidsontneming mag worden geconfronteerd, indien men zich niet aan dreiging met ordeverstoringen en/of strafbare feiten heeft schuldig gemaakt. Ik zou graag zien dat de minister daar nog eens uitgebreid op ingaat.

Een ander bezwaar tegen het voorstel inzake de bestuurlijke ophouding betreft de reikwijdte van de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding. De gronden op basis waarvan de burgemeester zijn bevoegdheden tot bestuurlijke ophouding krijgt, zijn nauwelijks gedefinieerd. Begrippen als “oproerige beweging” en “ernstige wanordelijkheden” in artikel 175 van de Gemeentewet, geven wat ons betreft nog wel enige richting, maar de daarop volgende omschrijving van “ernstige vrees voor het ontstaan ervan” ondermijnt die richting weer. Onze angst voor de veel te ruime toepassingsmogelijkheden wordt versterkt door de toelichting waarbij onder “ernstige vrees” wordt verstaan het zich begeven naar een samenscholing. Dat kan onzes inziens betekenen dat als een groep mensen die op weg is naar een demonstratie van de politie te horen krijgen dat zij niet door mogen, toch door lopen, zij voor 12 uur in bestuurlijke detentie worden geplaatst. Als deze casus juist is, is mijn vraag hoe dat zich verhoudt tot het demonstratierecht of het recht

van vergadering. De toevoeging “een ernstige vrees voor” betekent ook dat hiermee impliciet preventieve vrijheidsbeneming is binnengehaald. Je kunt namelijk worden ingesloten zonder dat je een strafbaar feit hebt gepleegd, zonder dat je zelfs de intentie hebt gehad om er een te plegen en zonder dat je bij ongeregelde heden aanwezig bent geweest of de intentie hebt gehad om er deel aan te nemen. De fractie van GroenLinks heeft op dit punt een amendement ingediend. Om wille van de rechtszekerheid en de rechtsbescherming is het noodzakelijk dat de gronden voor toepassing worden ingeperkt. Aanneming van het amendement zal tot gevolg hebben dat de “ernstige vrees voor” uit de wet verdwijnt. Dit is een veel te subjectief begrip dat te veel ruimte laat voor interpretatie door de burgemeester en de raad. Wij vinden een beperking tot objectief vast te stellen situaties noodzakelijk.

Een volgend bezwaar tegen het voorstel inzake bestuurlijke ophouding is dat de omschrijving en invulling van de toepassingsvoorwaarden worden overgelaten aan de raad en de burgemeester. Dit betekent dat de raad door middel van het opnemen van vage voorschriften in de verordening de burgemeester verdergaande bevoegdheden tot detentie verleent. Een voorbeeld van een te vergaand voorschrift – dit wordt genoemd in de stukken – is uitdagend gedrag dat aanleiding geeft tot wanordelijkheden. Problematisch daarbij is de rechtsonzekerheid voor de betrokkene vanwege de verschillende voorschriften die de onderscheiden gemeenten hanteren.

Ons laatste bezwaar is de duur van de bestuurlijke detentie. Bij de 12 uur bestuurlijke ophouding in politiecellen – dit wordt namelijk in de memorie van toelichting geenszins uitgesloten – of in hangars, opslagplaatsen, sporthallen en eventueel stadions is de rechtsbescherming onvoldoende geregeld. Hoewel een betrokkene het recht heeft om gedurende de 12 uur een procedure aan te spannen, zal dit in de praktijk altijd op rechtsbescherming achteraf neerkomen, zoals ook door de minister wordt erkend in de stukken. Aangezien het volgens de door de minister onderschreven definitie van het EVRM toch om vrijheidsberoving gaat, schiet dit tekort. Er zijn geen strafbare feiten

gepleegd en er is ook geen ernstige verdenking. Ook uit een oogpunt van proportionaliteit vinden wij daarom het maximum van 6 uur zorgvuldiger en deze termijn lijkt ons ook in het overgrote deel van de gevallen ruim voldoende om ordeverstoringen tegen te gaan. Ik zeg tegen de heer Rietkerk dat de argumenten dat 6 uur voldoende is, dat een langere duur strijdig is met het EVRM en dat het middel niet proportioneel is, ook gehanteerd zijn door het college van procureurs-generaal. In het algemeen duurt een voetbalwedstrijd ook niet langer dan twee uur. Dat is mij tenminste verteld, want ik ben geen echte fan. De mogelijkheid van verlenging met 6 uur die in ons amendement is opgenomen, lijkt mij een extra waarborg voor proportionele toepassing van detentie. Voorzitter! Kortom, mijn fractie heeft ernstige bezwaren tegen het wetsvoorstel inzake bestuurlijke ophouding.

Zo mogelijk stuit het voorstel inzake de strafvorderlijke ophouding bij mijn fractie op nog grotere bezwaren dan de bestuurlijke. Ik noem de gevolgen voor de betrokken ordeverstoorders en ook de ongelukkige samenloop met de bestuurlijke ophouding. Met dit voorstel wordt een aanvulling op de bestuurlijke ophouding beoogd. De tijd van de detentie kan worden verlengd tot een maximum van 12 en soms zelfs 13 dagen, indien de politie tijdens de eerste 12 uur zou weten te achterhalen of de betrokkenen een vrij ernstige bijdragen hebben geleverd aan de ongeregelde heden – mij viel dit zinnetje in de memorie van toelichting op, maar ik heb er nog niemand over gehoord – of een vrij ernstige bijdrage zouden hebben geleverd in een ander verband aan ongeregelde heden. Ik kom daar straks op terug.

Tegelijkertijd gaat het maar ten dele om een aanvulling op de bestuurlijke ophouding omdat de minister het ook mogelijk acht het nieuwe artikel 540 Wetboek van Strafvordering te gebruiken voor kleinschalige ordeverstoringen die niet vooraf zijn gegaan door bestuurlijke ophouding. Het gaat om aanpassing van het rechterlijk bevel dat vrijheidsbeneming onder andere mogelijk maakt als er groot gevaar voor herhaling of voortzetting van het feit is. Ook bij mijn fractie is het misverstand gerezen dat het zou gaan om een of-of-situatie: óf

Halsema

verdenking van een strafbaar feit óf het gevaar van herhaling of voortzetting. Ik krijg hier graag een toelichting van de minister op.

Een rechterlijk bevel tot vrijheidsbeneming kan nu niet worden gegeven om de dreiging van herhaalde schending van de openbare orde tegen te gaan. Het is met name de dreiging van herhaling of voortzetting die leidt tot de ministeriële behoefte om artikel 540 Wetboek van Strafvordering aan te passen.

Voorzitter! Ik kom bij onze belangrijkste bezwaren tegen het wetsvoorstel strafvorderlijke ophouding. De dreiging van herhaling of voortzetting leidt tot strafvorderlijke ophouding, al dan niet naast het plegen van een strafbaar feit. De dreiging van herhaling is nauwelijks omschreven in de stukken. Een van de voorbeelden echter van een mogelijke dreiging van herhaling, die onze fractie zeer gefraspeerd heeft, is de weigering tijdens de bestuurlijke ophouding om de identiteit te geven. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat er gevaar voor herhaling bestaat. Hier komt precies de ongelukkige samenloop tussen bestuurlijke en strafvorderlijke ophouding aan de orde. Het gaat om mensen die eerst bestuurlijk zijn opgehouden. Tijdens deze bestuurlijke ophouding wordt het niet geven van de individuele identiteit beschouwd als een recht. Er wordt gezegd dat het opgeven van de eigen identiteit alleen dient om het voeren van een eventuele procedure te vergemakkelijken. Als je een procedure wilt voeren tegen de bestuurlijke ophouding, moet je namelijk kunnen aantonen dat je bestuurlijk bent opgehouden. Tegelijkertijd zou je dus kunnen stellen dat, als je je identiteit niet hebt gegeven tijdens de bestuurlijke ophouding, daarin een argument kan worden gevonden voor het vervolgens strafvorderlijk ophouden. Met bestuurlijke ophouding hoef je je identiteit niet te geven, maar als je dat weigert kun je strafvorderlijk nog eens 12 dagen worden vastgehouden. De minister schudt hevig zijn hoofd, dus ik hoop dat dit een misverstand is.

Voorzitter! Ik kom vervolgens bij het heterdaadvereiste, het tweede bezwaar. De minister zegt hieraan vast te houden. Mijn fractie vindt dit nauwelijks vol te houden. Het gaat namelijk om een heterdaad dat

wordt afgeleid uit videobeelden, gemaakt tijdens ongeregelde heden. Ik wil nu even terugkeren naar de zin die ik net aanhaalde. Het zou namelijk in de stukken gaan om mensen die een vrij ernstige bijdrage hebben geleverd aan ongeregelde heden of aan ongeregelde heden in een ander verband. Wat bedoelt de minister met "in een ander verband"? Betekent dat dat er op basis van videobeelden die niet zijn gemaakt tijdens de ongeregelde heden die leidden tot de bestuurlijke ophouding maar bijvoorbeeld ongeregelde heden twee jaar eerder waarop een bekend gezicht voorkomt, alsnog tot strafvorderlijke ophouding kan worden overgegaan? Want zo lees ik dat. Als dat zo is, is er van heterdaad geen sprake meer. Ik hoop dat ik dat kleine zinnetje verkeerd heb begrepen.

Voorzitter! Ik houd er voor het gemak even aan vast dat het gaat om dezelfde ongeregelde heden die ook al leidden tot de bestuurlijke ophouding. Hier blijkt opnieuw de ongelukkige samenloop van de strafvorderlijke ophouding met de bestuurlijke ophouding. Sterker, naar mijn idee ondermijnt de strafvorderlijke ophouding hier zelfs de bestuurlijke ophouding. Voor strafvorderlijke ophouding vereist heterdaad namelijk dat er opsporingsactiviteiten plaatsvinden al voor de bestuurlijke ophouding en dat dit continu gebeurt gedurende die 12 uur. Voor de bestuurlijke ophouding mogen er echter geen opsporingsactiviteiten hebben plaatsgevonden, want het gaat om de handhaving van de openbare orde. Dat betekent dat de bestuurlijke ophouding, als er al opsporingsactiviteiten hadden plaatsgevonden voor de bestuurlijke ophouding, niet had mogen plaatsvinden. Zo begrijp ik het althans. Hieraan verwant is dat voor strafvorderlijke ophouding ook een redelijk vermoeden van schuld moet bestaan. Bij een redelijk vermoeden van schuld mag er echter niet bestuurlijk worden opgehouden. Een redelijk vermoeden van schuld moet dus tijdens de bestuurlijke ophouding gaan ontstaan. Mijn vraag is wat dat betekent voor het heterdaadvereiste. Ik denk dat het heterdaadvereiste dan ook niet te handhaven is. Om dit bezwaar kort samen te vatten: het lijkt erop dat voorstel 2, het strafvorderlijk ophouden bijna dwingt tot een onjuiste interpretatie of toepassing

van het eerste voorstel, het bestuurlijk ophouden. Misschien gaat het niet zover, maar het gevaar ligt in ieder geval wel op de loer.

Een derde bezwaar tegen het strafvorderlijk ophouden dat samenhangt met het tweede bezwaar is dat met het strafvorderlijk ophouden het bestuurlijk primaat bij de openbare orde wordt ondermijnd. De minister zegt in reactie daarop dat de burgemeester niet alleen verantwoordelijk is voor de openbare orde, aangezien er bij de geschokte rechtsorde ook een strafrechtelijke verantwoordelijkheid is. Mijn fractie vindt dat een wat onzuivere vergelijking, omdat het bij de geschokte rechtsorde gaat om strafbare feiten waar twaalf jaar en zelfs levenslang op staat. Dat is nauwelijks te vergelijken. Dit waren mijn belangrijkste bezwaren tegen de strafvorderlijke ophouding.

Ik vat onze bezwaren samen. Het voorstel bestuurlijke ophouding stuit bij mijn fractie op ernstige bezwaren. Ik ben zeer benieuwd naar de reactie van de minister op onze amendementen. Voorstel 2 gaat ons een stap te ver, namelijk de strafvorderlijke ophouding. De voorstellen 1 en 2, de bestuurlijke ophouding en de strafvorderlijke ophouding, gaan ons twee stappen te ver.

□

De heer **Santi** (PvdA): Mevrouw de voorzitter! Vorige week behandelden wij het wetsvoorstel inzake artikel 141 over openlijke geweldpleging, een voorstel ter verruiming van de wet. Vandaag spreken wij over de twee andere wetsvoorstellen. Ik heb vorige week reeds betoogd dat er samenhang is met deze twee wetsvoorstellen. Ik zal dat nader toelichten. Het is ook goed, vooraf te zeggen waarom wij nu deze twee wetsvoorstellen behandelen. Wij moeten niet denken dat de huidige mogelijkheden altijd voldoende zijn om rellen tegen te gaan. Wij hebben zelf ook om wettelijke maatregelen gevraagd na de Eurotop en de rellen in Rotterdam bij de inhuldiging van Feyenoord. Er is ook over gesproken bij de voorbereiding van het EK. Wij kunnen niet zeggen dat er niets moet gebeuren. Er moet namelijk wel iets gebeuren. Bij de beoordeling van dit soort wetten gaat het niet alleen om een juridische beoordeling. Overigens is het wel belangrijk, na te gaan of het juridisch allemaal wel

Santi

klopt, maar het gaat niet uitsluitend om de juridische beoordeling. Al zou deze in orde zijn, dan nog moet worden nagedacht over de vraag of je zo ver wilt gaan als nu in beide wetsvoorstellen wordt aangedragen. Dit is door alle voorgaande sprekers ook naar voren gebracht.

Ik zal eerst ingaan op bestuurlijke ophouding en vervolgens op strafvorderlijke ophouding. Vooraf merk ik echter op dat bij de beoordeling van beide wetsvoorstellen ook gekeken moet worden naar wat wij willen en hoe ver wij daarbij willen gaan.

Het bestuurlijk ophouden is een nieuw fenomeen in ons stelsel, maar ik begrijp ook in Europa, behalve in België, maar die vergelijking gaat niet geheel op. Wij zijn met iets nieuws bezig. Wij zoeken naar bestuurlijke mogelijkheden om de openbare orde te handhaven. Ik stel daarbij met nadruk dat de handhaving van de openbare orde in principe bij het bestuur hoort. De minister van Binnenlandse Zaken is ook aanwezig.

Ik sprak over een nieuw fenomeen, namelijk bestuurlijke ophouding. Wat willen wij? Juridisch is dit duidelijk, er wordt getoetst. Andere sprekers hebben al gezegd dat het gaat om ernstige wanordelijkheden of een ernstige vrees daarvoor. Hoe moet hiermee in de praktijk worden omgegaan en niet alleen de rechtspraktijk? Mevrouw Halsema heeft zojuist al een voorbeeld gegeven. Als je meeloopt bij een demonstratie en er wordt gezegd dat je een andere richting op moet gaan en dat doe je niet, is er dan al sprake van een ernstige situatie of is dit al grond voor een ernstige vrees voor wanordelijkheden? Deze vragen moeten worden beantwoord, anders wordt het middel te gemakkelijk toegepast door het bestuur, omdat er in het gegeven voorbeeld misschien vijf uur later een rel kan ontstaan. Ik vraag de regering om bij die toetsing aan artikel 175 van de Gemeentewet aan te geven wanneer er sprake van is dat je dat niet doet en wanneer wel. Wat is ernstig? Als mensen een autospiegel kapot trekken, als je bang bent dat er gewonden vallen of als mensen met vreemde kledij zich vreemd gedragen? Supporters gedragen zich anders op straat dan wij. Dat zijn situaties waarover wij moeten nadenken. Bij het EK ontstaat er ook een positieve gekte, omdat mensen in oranje kleding

opeens allemaal wild doen en gaan zingen, maar zij hebben niets kwaads in de zin. Zulke situaties kunnen ook verkeerd beoordeeld worden. Ik hoor graag een duidelijke afbakening van die situatie.

Het gaat om een groepsbenadering en niet om een individuele beoordeling. De hoofdvraag daarbij is hoe je onschuldigen moet scheiden van de groep. Wie let daarop? Worden daarvoor speciale instructies gegeven? In de nota werd gesproken over een draaiboek en over een model of richtlijnen van de VNG. Het zou goed zijn als hierover nu al duidelijkheid wordt gegeven. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesproken over iets wat er nog komt. Wij moeten maar afwachten of dat duidelijk is voor het lokaal bestuur.

Ik heb nog een puntje over die groep. Er wordt heel nadrukkelijk vermeld dat zeer jeugdigen bestuurlijk opgehouden kunnen worden. Ik wil niet zeggen dat zeer jeugdigen geen kwade dingen kunnen doen, maar in het strafrecht gelden juist stringente bepalingen voor jeugdigen. In een artikel in het Wetboek van Strafvordering staat bijvoorbeeld dat je wel kunt aanhouden, maar geen inverzekeringstelling kunt toepassen, laat staan inbewaringstelling enzovoorts. Het is duidelijk dat de wetgever ervan uitgaat dat je met zo'n kwetsbare groep wat beter omgaat.

Wat betreft de waarschuwing stel ik mij voor dat er sprake is van een onoverzichtelijke situatie. Als er over optreden wordt gedacht, is nog niet duidelijk wat er moet worden gedaan. Wordt er dan op een begrijpelijke manier gewaarschuwd? Hoeveel tijd krijgen mensen om aan die waarschuwing te voldoen? Dertig seconden of vijf minuten? Als er heel veel mensen staan, kunnen zij ook niet zomaar weggelopen. Daarbij moet vooral worden gelet op mensen die wat kwetsbaarder zijn, zoals kinderen of oude mensen die net in die groep zitten en die zich niet zo makkelijk kunnen verwijderen. Hoe wordt daarmee omgegaan? Wordt dat opgenomen in de richtlijnen voor het lokaal bestuur? Wordt dat ergens vastgelegd? Is er een draaiboek voor? Ik neem aan dat daarover is nagedacht met het oog op het EK 2000.

Mijn fractie vindt het van groot belang dat er aandacht aan de rechtsbescherming wordt besteed. In

de nota naar aanleiding van het verslag en in de overige stukken wordt daar toch wel makkelijk over gesproken. Ik heb gehoord wat het CDA over de rechtsbescherming naar voren brengt. Ik hecht eraan om nadrukkelijk te stellen dat het voor onze fractie van groot belang is dat werkelijk zo spoedig mogelijk een voorlopige voorziening na indiening van het verzoekschrift wordt behandeld, wanneer iemand bestuurlijk is opgehouden. Het moet een effectief rechtsmiddel zijn. Het moet niet zo zijn dat iemand na 11,5 uur ophouding een rechter voor zijn neus krijgt om te beoordelen of er al dan niet sprake is van een terechte ophouding.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Als ik de heer Santi beluister, word ik erg benieuwd wat hij vindt van het voorstel van de GroenLinks-fractie en het college van procureurs-generaal om de ophouding te verkorten tot een periode van 6 uur, met een mogelijkheid tot verlenging met 6 uur.

De heer **Santi** (PvdA): Ik zie de rechtsbescherming meer in het kader van de voorlopige voorziening, de rechtsbijstand en ook de tolken. Bij de ophouding ga ik ervan uit dat na ophouding het lokaal bestuur niet zal stilzitten en na een aantal uren een herbeoordeling zal maken. Na afloop van de voetbalwedstrijd zal het lokaal bestuur zich afvragen of de ophouding moet worden voortgezet gedurende de volle 12 uren. Het voorstel van mevrouw Halsema over een ophouding van 6 uur komt daarbij niet zo goed in beeld.

Wat betreft de rechtsbescherming is de vraag naar rechtsbijstand niet meegenomen. In de nota is sprake van raadpleging van een advocaat. Vind echter maar eens een advocaat als je ver van huis bent, niemand kent en met een grote groep mensen wordt aangehouden! Niet iedereen heeft immers het telefoonnummer van zijn advocaat bij de hand. Ik wil daarom van de regering horen of dit onder de reguliere piketregeling valt van de advocatuur. Ik verwijs hierbij naar artikel 40 Wetboek van Strafvordering. Ik neem tenminste aan dat de regering uitgaat van een serieuze rechtsbescherming. Dan moet er ook sprake zijn van de mogelijkheid dat een advocaat iemand kan komen opzoeken. Bij dit soort stringente maatregelen moet

Santi

de overheid ervoor zorgen dat mensen hun recht kunnen halen. De regering geeft immers in het wetsvoorstel aan dat mensen een voorlopige voorziening kunnen indienen. Het is echter niet iedereen gegeven om dat zelf te doen met een briefje dat men het er niet mee eens is. Het is dus goed om ook hiernaar te kijken.

Is er ook gedacht aan tolken? Daar wordt in geen van de stukken naar verwezen. Het lijkt net alsof men het als vanzelfsprekend ziet. Er is echter geen sprake van een landelijke regeling. Met het oog op de lokale autoriteiten vraag ik mij of hoe hiermee zal worden omgegaan. Hierin zal moeten worden voorzien, zeker als het gaat om evenementen waar veel buitenlanders komen. Dat geldt zeker voor het EK 2000.

In het geval van ophouding moet er een rechter voorhanden zijn. Als men denkt dat er sprake zal zijn van bestuurlijk ophouding, moeten er dus vooraf afspraken worden gemaakt met de rechterlijke macht. De rechterlijke macht moet nu al betrokken worden bij dergelijke plannen. De rechters moeten weten wat hun te wachten staat. Moeten de rechters afreizen naar de plaats des onheils? Moeten de rechters wachten bij de rechtbanken? Worden er straks bussen ingezet om honderden mensen naar een rechtbank te rijden? Hoe denkt men dat te organiseren? Ik meen dat bij behandeling van de organisatie van de rechterlijke macht de minister van Justitie naar voren heeft gebracht dat de inhaalslag al voor een deel is gemaakt. Het tekort aan capaciteit bij de rechterlijke macht zal in het jaar 2001 weggewerkt zijn. Dit jaar vindt het EK 2000 plaats. Hoe gaat men daarmee om? Zijn er voldoende rechters in de vier plaatsen waar het EK in Nederland gehouden wordt? Ik heb gehoord dat rechtbanken in de praktijk vraagtekens zetten bij het idee dat het allemaal zal lukken. Zij denken dat het niet haalbaar zal zijn. Ik wil echter graag van de regering horen hoe hiermee wordt omgegaan en of er al voorbereidingen zijn getroffen.

In de nota wordt als plaats van ophouding ondermeer verwezen naar voetbalstadions, politiecellen, containers en sporthallen. De vraag is daarbij gerechtvaardigd welke minimumeisen worden gesteld met betrekking tot hygiëne, sanitaire voorzieningen en eten en drinken.

Als men mensen ophoudt, heeft men immers de verantwoordelijkheid dat zij in een goede gezondheid blijven verkeren. Ik doel hierbij ook op medische voorzieningen. Uit krantenberichten kan worden opgemaakt dat de voetbalclub Excelsior al te kennen heeft gegeven haar nieuwe voetbalstadion niet ter beschikking te willen stellen tijdens het EK 2000 omdat men bang is voor vernielingen. Hebben de bewindslieden hierover al goed nagedacht? Hoe zal het ter plekke worden georganiseerd? Welke minimumeisen worden gesteld aan de ophoudingsplaatsen? Moet worden gedacht aan de eisen die aan politiecellen worden gesteld? Wordt daarnaast gedacht aan de scheiding van mannen en vrouwen? Ik wijs er nog op dat bestuurlijke ophouding om 10 uur 's avonds iets anders is dan bestuurlijke ophouding overdag.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Wat vindt u van bestuurlijke ophouding in politiecellen?

De heer **Santi** (PvdA): Ik wil graag van de regering vernemen hoe zij daar zelf over denkt. Als het voor beperkte duur is, gaat er een ander regime gelden en gaat het meer lijken op "straf" en alles wat erbij hoort.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): U spreekt nogal optimistisch over een korte duur, maar het kan wel inhouden dat iemand die zich in de richting van een samenscholing begeeft, 12 uur wordt opgesloten in een politiecel. Ik kan mij niet voorstellen dat dat bij uw fractie niet op principiële bezwaren stuit.

De heer **Santi** (PvdA): Ik wacht graag het antwoord van de regering af op mijn vragen over de ophoudingsplaatsen. Het mag natuurlijk niet gaan lijken op de strafrechtelijke of strafvorderlijke procedure.

Voorzitter! Ik ga ervan uit dat registratie alleen wordt gedaan in het belang van betrokkenen. Als vastgesteld is dat iemand opgehouden is, kan achteraf eventueel schadevergoeding worden gevraagd. Ik neem aan dat de registratie niet voor andere doeleinden, bijvoorbeeld in de sfeer van de strafvordering, zal worden gebruikt. Als iemand ten onrechte wordt aangehouden, wordt nogal lichtvaardig gezegd dat hij schadevergoeding krijgt. In de sfeer

van de strafvordering bestaan daarvoor keurige regelingen, maar hoe zal daarmee worden omgegaan in de sfeer van het bestuurlijk ophouden? Als ik 12 uur ten onrechte bestuurlijk word opgehouden, is duidelijk sprake van immaterieel leed. Ik ga ervan uit dat dan een substantiële schadevergoeding wordt betaald, want dat is dan mijn enige genoegdoening.

Voorzitter! Afhankelijk van de antwoorden van de bewindslieden op mijn vragen over het bestuurlijk ophouden, zal mijn fractie haar standpunt over het wetsvoorstel bepalen. Er is natuurlijk samenhang tussen het wetsvoorstel dat gisteren aan de orde was, dit wetsvoorstel en de regeling van het strafvorderlijk ophouden.

Voorzitter! Ik kom nu te spreken over het strafvorderlijk ophouden. Ik bespeur dat dit punt voor alle fracties, behalve wellicht voor de CDA-fractie, het meest heikel is. Ik vind dat niet vreemd, want artikel 540 Wetboek van Strafvordering is eigenlijk een vreemde eend in de bijt. Wij hebben gevraagd of hier sprake is van voorlopige hechtenis of een straf. Men koos voor geen van deze mogelijkheden, want men noemde het een ordemaatregel. Men legt dit uit door het een vangnet onder de voorlopige hechtenis te noemen. In de praktijk zou het erop neerkomen dat de rechter-commissaris of de officier van justitie bij voorbaat al weet dat hij een boete van f 500 zal geven of één dag hechtenis zal opleggen. Ik stel het nu allemaal wat simpel voor, want in de praktijk zal het allemaal een stuk ingewikkelder liggen, omdat er meestal sprake zal zijn van een grootschalige ordeverstoring.

Wij moeten ons hierbij wel de vraag stellen of wij het voor lief nemen dat op zo'n manier wordt gehandeld. Vooraf is immers al bekend dat het begrip "strafvordering" uiteindelijk op een andere manier zal worden ingevuld. Zelfs bij een ernstig strafbaar feit waarbij voorlopige hechtenis is toegestaan, zal artikel 67a, lid 3, worden toegepast. Dit komt erop neer dat, ook al is voortzetting van de voorlopige hechtenis gerechtvaardigd, iemand vrij wordt gelaten als het de verwachting is dat de opgelegde straf lager zal uitvallen dan de duur van de voorlopige hechtenis. Dat is de gang van zaken bij een ernstiger misdrijf. Door een

Santi

andere beoordelingswijze zou evenwel bij een lichter misdrijf toch een ordemaatregel worden getroffen die resulteert in een voorlopige hechtenis waarvan zeker is dat die langer zal duren dan de straf die kan worden opgelegd. Of het een ordemaatregel wordt genoemd, zal degene die aangehouden is een worst zijn, want hij zit hoe dan ook vast in een politiecel.

Ik wil duidelijk stellen dat dit aspect van de regeling mij bevreemdt. Er wordt iets geïntroduceerd dat eigenlijk in het geheel niet past bij de rest van de wetgeving. De minister van Justitie weet zelf heel goed dat de Raad van State duidelijk heeft gemaakt moeite te hebben met deze regeling. Verder heeft ook de NVVR aangegeven hiermee moeite te hebben, ook al wordt in de nota naar aanleiding van het verslag gemakshalve gesteld dat deze vereniging volledig achter het voorstel staat. De kritiek van de NVVR is echter overduidelijk, want ook zij vraagt zich af of dit artikel van toepassing kan worden verklaard op grootschalige ordeverstoringen. Verder geven de NVVR en de Raad van State aan dat het wellicht beter is om dit openbareordevraagstuk bij het openbaar bestuur in plaats van bij de strafrechter neer te leggen. Dit soort kritiek maakt dat het mij zwaar valt om een positief oordeel uit te spreken.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Vanavond is al vaker het advies van de Raad van State aangehaald. In dit advies wordt echter ook aangegeven dat het wetsvoorstel over de strafvorderlijke ophouding eigenlijk niet nodig is, omdat een oplossing kan worden gevonden in een verlenging met enige dagen van de bestuurlijke ophouding.

De heer **Santi** (PvdA): Die mogelijkheid is inderdaad genoemd, maar het zal de heer Van der Staaij niet zijn ontgaan dat zelfs die termijn van 12 uur problematisch is in verband met het EVRM. Het is misschien wel mogelijk om de termijn van 12 uur te verlengen, maar dan is er nog geen oplossing gevonden voor het feit dat die 12 uur al een pijnpunt is en dat een verdere oprekking waarschijnlijk niet mogelijk is.

De heer **Van der Staaij** (SGP): De heer Santi deelt dus de kritiek van de

regering op dit gedeelte van het advies van de Raad van State?

De heer **Santi** (PvdA): De heer Van der Staaij heeft mij niet horen zeggen dat ik een voorstander ben van het oprekken van de bestuurlijke ophouding. Een en ander staat overigens los van mijn beoordeling van de strafvorderlijke ophouding, waarbij ik niet ontken dat er wel een verband is.

Voorzitter! Ik heb aangegeven dat de strafvorderlijke ophouding mijn fractie zwaar op de maag ligt.

In de nota naar aanleiding van het verslag, ik meen op de pagina's 29 e.v., wordt een wat onduidelijk beeld geschetst. Er is sprake van verdenking van een strafbaar feit. Je vraagt je af of dat strafbare feit al gepleegd moet zijn of vast moet staan. Hoe beoordeelt de regering dit? Hierover zijn door anderen ook vragen gesteld. Het lijkt mij juist, ook voor de wetsgeschiedenis, dat duidelijk wordt aangegeven wat bedoeld wordt met "verdenking van een strafbaar feit". Gaat het bijvoorbeeld om iemand die wel betrapt is, maar van wie nog niet vaststaat of hij een strafbaar feit heeft gepleegd?

Dan kom ik tot de voorlopige hechtenis. Ik denk dat ook de regering worstelt met het fenomeen van artikel 540. Gezegd wordt: ook in gevallen waarin voorlopige hechtenis kan worden toegepast, zou gebruik kunnen worden gemaakt van artikel 540, een bevel tot ophouding. Dat wordt gemotiveerd met: dan ben je beter af als verdachte, want er is sprake van een snellere toetsing, het duurt allemaal minder lang, enz. Dat klinkt heel sympathiek, maar mij is niet duidelijk of de regering toepassing van artikel 540 wil. Gesproken is over een vangnet onder voorlopige hechtenis. Ik zou zeggen: dat vangnetverhaal is niet meer nodig, want zo wordt een extra mogelijkheid gecreëerd naast de bestaande mogelijkheden. Voorlopige hechtenis kan al worden toegepast via de verruiming van artikel 141. Ten aanzien van mensen zonder bekende woon- of verblijfplaats kan al voorlopige hechtenis worden toegepast op grond van lid 2 van artikel 67. Zelfs voor lichte misdrijven zou toepassing mogelijk zijn. Voor mij wordt steeds onduidelijker of wij het artikel 540-verhaal zo hard nodig hebben. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesproken over straatschenderij en

dronkenschap, terwijl ook nog gerept wordt over huiselijk geweld. Daar praten wij echter niet over bij dit onderwerp. Wij hebben het nu over grootschalige ordeverstoringen. Het lijkt net alsof gezocht wordt naar specifieke misdrijven en overtredingen om artikel 540 te kunnen toepassen, terwijl wij het hebben over grootschalige ordeverstoringen. Ik neem aan dat de regering het met mij eens is dat als drie mensen dronken zijn en niemand lastigvallen, geen strafvorderlijke ophouding moet worden toegepast. Het moet duidelijk om meer gaan. Ik wil graag een duidelijke reactie van de regering.

Ik kom nog even op het strijdig zijn met het EVRM. Er zijn ons diverse stukken aangereikt in het kader van bestuurlijk ophouden, bijvoorbeeld door de NVVR, de heer Alkema en een onderzoekster van de universiteit van Utrecht. Daaruit blijkt dat de kwestie van de lange duur en strijd met het EVRM niet zo simpel is als wij denken. Ik denk dat wij moeten kunnen zeggen: wij zijn er zeker van dat wat wij willen toepassen niet in strijd is met het EVRM. Ik hoor graag van de regering of dit zo is.

Dan kom ik tot het punt van het toepassen van artikel 540 en het wel of niet voor de rechter brengen van een persoon. Gezegd: je kan het doen via de rechter-commissaris; dan wordt een dagvaarding uitgereikt.

De **voorzitter**: Mijnheer Santi, ik wil u even onderbreken. U spreekt ontzettend veel langer dan u opgegeven heeft. Als ik dat had geweten, zou ik de vergadering hebben geschorst voor de avondpauze.

De heer **Santi** (PvdA): Ik zeg u toe dat ik binnen drie minuten klaar ben.

De **voorzitter**: Heel graag. Anders brengt u mij een beetje in problemen.

De heer **Santi** (PvdA): Excuses, voorzitter, ik heb niet op de tijd gelet.

Ik vraag me nog af waarom in de wet niet duidelijker is gemaakt dat het naar de zitting brengen zo spoedig mogelijk moet gebeuren, dus niet pas op de negende of de tiende dag. En waarom is er niet opgenomen dat het in die eerste termijn van 5 dagen moet? Dan zou

Santi

het toch duidelijker zijn dat je iemand die je eigenlijk niet in voorlopige hechtenis kunt nemen, echt snel voor de rechter wilt brengen.

Niet vanwege uw opmerking, voorzitter, maar ik ben toe aan een afronding van mijn bijdrage. Mijn fractie roept de ministers op een goed antwoord te geven op de door mij gestelde vragen. Ik zeg er eerlijk bij dat wij grotere aarzelingen hebben bij strafvorderlijk ophouden dan bij bestuurlijk ophouden. De bezwaren die ik heb genoemd, wegen zo zwaar, dat er een goede reactie op gegeven moet worden.

□

De heer **De Wit** (SP): Mevrouw de voorzitter! Met een vette knipoog naar de beroemde auteur Jaap van der Merwe kan ik zeggen dat wij vandaag deel 2 en deel 3 van de trilogie "het oproer kraait" bespreken. In de wetstekst komt zelfs de term "oproerige bewegingen" voor, dus deze aanduiding lijkt mij wel op haar plaats.

Het gaat om drie wetsvoorstellen, waarvan wij verleden week de eerste hebben besproken. De lol van het Europees kampioenschap voetbal verwordt naar mijn oordeel in deze Kamer tot een drietal wetten die uiteindelijk moeten leiden tot een aanscherping van het Wetboek van Strafrecht, van de Gemeentewet, van de bevoegdheden van de burgemeester en van politie en justitie. Het is de vraag waar dit allemaal toe moet leiden, want het is heel goed mogelijk dat deze wetgeving een dorre letter zal blijken, zoals artikel 540 van het Wetboek van Strafvordering tot nu toe ook nooit is toegepast. In ieder geval hebben wij te maken met wetgeving met het oog op de mogelijkheid om op te treden rondom het EK 2000, maar die wel daarna nog van kracht blijft en die in wezen leidt tot een aanscherping van onze ideeën omtrent de rechtsstaat. Ik kom hierop aan het slot nog even terug.

Ik wil nog eens de indruk bestrijden dat bestuurlijke ophouding zoiets zou kunnen zijn als preventief ophouden, de oude methoden die ook in de stukken genoemd worden, zoals de maatregelen van de heer Koppejan, burgemeester van Enschede, om net als andere gezagsdragers in Nederland bussen te laten keren en treinen stil te laten

zetten. In de jaren zestig zijn er ook mensen in vrachtwagens afgevoerd. Daar gaat het nu echter niet om. De kern van de zaak bij bestuurlijke ophouding is voor mij het tweede lid van artikel 154a, onder b. Dit roept bij mij grote twijfels op aan de houdbaarheid van datgene waarom het hierbij gaat. Er moet sprake zijn van een overtreding, er moeten al voorschriften zijn overtreden, want het gaat om de noodzaak van voorkoming van voortzetting of herhaling van niet-naleving. Dit wil zeggen dat er een groep mensen strafbare feiten moet hebben gepleegd. Daarbij wordt dan ingegrepen door de overheid, in het geval van bestuurlijke ophouding de burgemeester. Dat gaat niet zomaar, de burgemeester moet waarschuwen. Als er geen verandering optreedt, kan worden ingegrepen. Verleden week is artikel 141 over openlijke geweldpleging hier behandeld. Overigens was mijn fractie het niet eens met de uitbreiding daarvan. Indien echter eerst strafbare feiten of ordeverstoringen moeten hebben plaatsgevonden, wat is dan het nut van eerst wachten, een waarschuwing geven en vervolgens bestuurlijke ophouding, terwijl al bij de eerste ordeverstoring in de gedachtegang van de ministers had kunnen worden opgetreden tegen openlijke geweldpleging, bijvoorbeeld op grond van artikel 141?

Vervolgens gaat het om de rechtsbescherming. Ik stip de punten aan die aan de orde zijn gesteld. De massa's worden naar een bepaalde ruimte afgevoerd. Is er recht op rechtsbijstand? Zo niet, en ik zag de minister neen schudden, op grond van de piketdienst, maar dan toch wel op grond van de Wet op de rechtsbijstand. Is er recht op een tolk? Zijn er rechters aanwezig om dit alles te behandelen? Hoe moet een massa Engels sprekende voetbalfans een bezwaarschrift opstellen tegen de beschikking die ze hebben gekregen, dat vervolgens door de rechter behandeld moet worden? Op papier ziet de rechtsbescherming rondom de bestuurlijke ophouding er aardig uit, maar deze zal in de praktijk niet werken.

In verband met de bestuurlijke ophouding wijs ik op de strijd met het EVRM. Er staat een lezenswaardig artikel hierover in het Juristenblad van oktober 1999 van de juristen Brouwer en Schilder die de

bestuurlijke ophouding fileren en punt voor punt de zwakte blootleggen van de verschillende onderdelen daarvan. Met het oog op mogelijke strijd met het EVRM vragen zij zich af hoe zich het groepsgewijze optreden verhoudt, en de eis dat er sprake moet zijn van een groep, tot de individuele benadering die op grond van het internationale verdrag noodzakelijk is. Moet gevreesd worden dat ook hier, en de analogie met artikel 141 ligt voor de hand, op basis van uiterlijke kenmerken – en ik wijs op vrolijk uitgedost supporters met allemaal dezelfde klompen op de hoed – het risico bestaat dat onschuldige mensen die daar niets mee te maken hebben toch worden afgevoerd naar een afgelegen plek? Naar mijn idee is hier strijd met het EVRM omdat niet vol te houden is dat hier een voldoende geïndividualiseerde benadering mogelijk is.

Artikel 540 is uit de oude doos gehaald. Het is nauwelijks of nooit in het verleden gebruikt, maar nu wordt het ineens opgerekt en toepasselijk voor alle strafbare feiten die maar mogelijk zijn. De eerste vraag betreft dan de proportionaliteit. Houden wij de verhoudingen nog wel in het oog? De heer Santi gaf sprekende voorbeelden waarop artikel 540 van toepassing kan zijn. Het gaat dan om de kleine strafbare feiten tegenover de heel grote, maar wij hebben wel te maken met mensen die in wezen 12 of 13 dagen onvoorwaardelijk hebben voor een simpele vernieling, bij wijze van spreken. Ik herhaal de voorbeelden niet, maar de verhoudingen zijn zoek.

Het vereiste van de heterdaad stelt naar mijn idee politie en justitie die dit moeten uitvoeren voor heel grote vragen. De minister heeft een wijziging voorgesteld. Ook daarmee is het probleem van het vereiste van heterdaad mijns inziens nog niet ondervangen. De heterdaad kan nog wat worden uitgesteld. Dit punt zal door de rechter dan ook zeker onderuitgehaald worden.

De kritiek van de Nederlandse orde van advocaten en de NVVR spreekt voor zich. Dit geldt niet in het minst voor de buitengewoon kritische opmerkingen van de Raad van State, die het wetsvoorstel zelfs ontraadt, omdat het een cumulatie is van de bevoegdheden van het bestuur tegenover de strafrechter.

Ik heb mij afgevraagd waarom ook deze wijziging van dit wetsartikel nodig is. Wij hebben bij dit soort

De Wit

evenementen in Nederland toch al heel gemakkelijk met snelrecht te maken? Waarom is het niet mogelijk om, wanneer iemand een strafbaar feit pleegt in dit kader, dus over de schreef gaat, die persoon met snelrecht te confronteren? Verleden week hebben wij de uitgebreide beschouwingen van de minister gehoord over de daden waartoe de politie in staat is bij het herkennen en schiften van mensen die op grond van artikel 141 aangesproken kunnen worden. Wij hebben artikel 540 dan helemaal niet nodig. Zoals gezegd, iemand wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit en die kan met gezwinde spoed aan de rechter worden voorgeleid.

Is ook dit artikel niet in strijd met artikel 5, lid 3, van het Europese verdrag? Verder sluit ik mij aan bij de vragen die hierover gesteld zijn door de andere woordvoerders.

Het zal duidelijk zijn dat mijn fractie geen voorstander is van deze aanscherping van wetten, zoals ik het omschreven heb. Naar mijn idee staat die op gespannen voet met een aantal elementaire beginselen van onze rechtsstaat. Het is best mogelijk dat, ook al wordt Nederland Europees kampioen, wij een nederlaag lijden bij de Europese rechter.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De bewindslieden zullen morgenochtend antwoorden.

Sluiting 20.16 uur



Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter terzake gedane voorstellen:

1. twee brieven van de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, met de mededeling, dat zij in haar vergadering van 8 februari 2000 de haar door de Tweede Kamer toegezonden voorstellen van wet, gedrukt onder de nummers 26800-XIV en 26800-F, heeft aangenomen.

De voorzitter stelt voor, deze brieven voor kennisgeving aan te nemen;

2. een brief van de minister van Justitie, ten geleide van het verslag

van de Haagse conferentie voor internationaal privaatrecht (26994).

Deze brief is al gedrukt en rondgedeeld;

3. de volgende brieven:

een, van de staatssecretaris van Economische Zaken, inzake de Waarborgwet;

een, van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, over de installatie van de Commissie psychische arbeidsongeschiktheid.

De voorzitter stelt voor, deze brieven door te zenden aan de betrokken commissies en niet te drukken;

4. een brief van de secretaris-generaal van het Europees Parlement, ten geleide van een aantal aangenomen resoluties.

Deze brief ligt op de griffie ter inzage.