

**26 735**

## **Wijziging van de Gemeentewet ter verbetering van de mogelijkheden tot bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 31 maart 2000

Met grote belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag dat de vaste commissie van de Eerste Kamer voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. Ik heb met genoegen vastgesteld dat diverse fracties een positieve grondhouding aannemen waar het betreft de noodzaak om te komen tot verbetering van de mogelijkheden om grootschalige ordeverstoringen het hoofd te kunnen bieden. Tevens ben ik verheugd met de overwegend constructieve bijdrage van de leden en met de voortvarende behandeling van het wetsvoorstel door Uw Kamer. Het is van groot belang dat het wetsvoorstel tijdig in werking kan treden voor het EK2000.

In het onderstaande ga ik in op uw vragen waarbij ik zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag heb aangehouden.

#### **1. Algemeen**

De leden van de fractie van het CDA verzochten aan te geven in hoeverre bij de bestrijding en preventie van grootschalige ordeverstoringen gebruik kan worden gemaakt van de identificatieplicht bij sportevenementen, en hoe de bewindslieden in dit verband de bruikbaarheid en wenselijkheid van een algemene identificatieplicht beoordelen.

Bij hun vraag naar de reikwijdte en betekenis van de identificatieplicht bij sportevenementen verwijzen de leden van de CDA-fractie impliciet naar artikel 435f van het Wetboek van Strafrecht (WvSr). Voorop dient te worden gesteld dat deze strafbepaling uitsluitend ziet op gelegenheden van een voetbalwedstrijd waaraan een club uit het betaald voetbal of een vertegenwoordigend voetbalelftal deelneemt. Strafbaar wordt gesteld degene die bij een dergelijke gelegenheid niet terstond voldoet aan een vordering tot identificatie door een opsporingsambtenaar door middel van bijvoorbeeld een rijbewijs of paspoort, voor zover dit redelijkerwijs voor de invulling van zijn taak nodig is bij de handhaving van de openbare orde en bij de opsporing van strafbare feiten. Deze bepaling heeft betekenis bij de voorkoming en bestrijding van ongeregelheden bij voetbalwedstrijden, onder meer bij het EK2000. Het voorschrift geeft de politie niet alleen een middel in handen dat eventuele strafvervolgning vergemakkelijkt, maar geeft ook een handvat om vroegtijdig sturing te

kunnen geven aan het openbare-ordebeleid bij voetbalwedstrijden. Voorts geeft de bepaling de mogelijkheid, bij overtreding van het voorschrift, betrokkene aan te houden ter nadere identificatie. Een algemene identificatieplicht, die thans niet bestaat en bij de invoering van de Wet op de Identificatieplicht is afgewezen vergt een veel bredere beschouwing en kan niet uitsluitend worden gebaseerd op het oogmerk van handhaving van de openbare orde. Tenslotte zij opgemerkt dat, voorzover toegangsbe- wijzen persoonsgebonden zijn – zoals tijdens het EK2000 en bij sommige risicowedstrijden in het betaalde voetbal –, ook de organisatie van het sportevenement kan verlangen dat de bezoeker aantoonde de rechtmatige bezitter van het kaartje te zijn. Een dergelijke identificatieplicht vloeit evenwel niet voort uit een wettelijk voorschrift, maar maakt onderdeel uit van de voorwaarden van de overeenkomst tussen de koper en de organisatie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of de bijzondere aard van het grootschalige evenement EK2000 – waarvoor in elk geval passende maatregelen ook in wetgevende zin moeten worden genomen – niet in de weg staat aan een evenwichtige beoordeling van de wetten aangezien deze ook voor geheel andere vormen van bedreiging van de openbare orde zijn bedoeld.

Uiteraard is het EK2000 – zeker qua bezoekersaantal – een bijzonder evenement. Dit neemt echter niet weg dat eventuele verstoringen van de openbare orde die zich tijdens dat evenement kunnen voordoen, niet anders van karakter zijn dan dergelijke ordeverstoringen tijdens andere gelegenheden. De wetten beogen de bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde te verbeteren en hebben dus een bredere betekenis dan voetbalrellen of het EK2000. Het gegeven dat het EK2000 nadert en indachtig dat beide wetsvoorstellen in elk geval nodig kunnen zijn om de orde tijdens dit evenement te handhaven, betekent dat de parlementaire behandeling snel moet worden doorlopen. Desalniettemin is het wetsvoorstel zeer consciëntieus voorbereid en is de parlementaire procedure tot op dit moment zorgvuldig doorlopen. Niets staat eraan in de weg dat ook uw Kamer de voorstellen aan een zorgvuldige toets onderwerpt. De vraag of sprake is van een evenwichtige beoordeling van de wetsvoorstellen staat naar mijn mening dan ook niet ter discussie. Bovendien zal naar aanleiding van de evaluatie van het EK2000 – waarop ik in paragraaf 4 nog terugkom – de doeltreffendheid en de effecten van de wetten in de praktijk worden beoordeeld.

De bestuurlijke ophouding werd door de leden behorende tot de PvdA-fractie beschouwd als een nuttige toevoeging aan het arsenaal aan bestuurlijke mogelijkheden ter beheersing van de openbare orde in situaties waarin snel moet worden opgetreden jegens grote groepen potentiële ordeverstoorders. Een individuele aanpak is dan te weinig effectief; bestuursrechtelijk optreden kan in die gevallen soms beter werken dan strafrechtelijk optreden, ook vanwege de wens preventief in plaats van repressief te opereren.

De lokale autoriteiten zien zich, in het bijzonder op het moment waarop zich grootschalige verstoringen voordoen, voor de keuze gesteld over te gaan tot bestuurlijk optreden dan wel de aanpak via de strafrechtelijke weg vorm te geven. Hier komt de tegenstelling tussen de bestuursrechtelijke aanpak van groepen en de strafrechtelijke aanpak van individuele personen pregnant naar voren. Strafvorderlijk optreden van de politie heeft immers als doel sanctionering van in beginsel individuele personen vanwege de gepleegde inbreuk op de rechtsorde, handhaving van de openbare orde is gericht op het in overeenstemming brengen van de feitelijke (wan)orde met de gewenste orde dan wel het voorkomen dat de gewenste orde zal worden geschonden.

De criteria aan de hand waarvan de burgemeester besluit een ordever-

storing vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en gezag aan te pakken, dan wel vindt dat het beter kan worden «doorgespeeld» aan de strafvorderlijke kolom, zijn niet eenduidig te formuleren. De burgemeester heeft een ruime discretionaire bevoegdheid om ten aanzien van een bepaalde ordeverstoring te beslissen. Hij bespreekt dit doorgaans in de lokale gezagsdriehoek. Voorstelbaar is dat in een concrete situatie het herstel van de openbare orde dient te prevaleren boven het belang dat een of meer verdachte personen via de strafrechtelijke weg worden «aangepakt».

## **2. De bestuurlijke ophouding / inhoud en reikwijdte van het voorstel**

De leden van de CDA-fractie stelden dat de verschuiving van de strafrechtelijke norm, of van het individuele daadstrafrecht naar de bestuursrechtelijke norm (met een groepsgerichte benadering), zoals in dit wetsvoorstel weerspiegeld, niet geheel nieuw is. Zij maken hierbij een vergelijking met de opkomst van bestuurlijke boeten in het sociaal zekerheidsrecht. Gezien echter de relatie met artikel 15 van de Grondwet en artikel 5 van het EVRM passen naar de mening van deze leden grote terughoudendheid en zorgvuldigheid bij de inzet van het middel van de bestuurlijke ophouding. De leden van de VVD-fractie vroegen zich af wat nu werkelijk gewonnen wordt met deze overgang van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke bevoegdheden bij het voorkomen en tegengaan van ernstige openbare ordeverstoringen. Zij zijn het er mee eens dat de handhaving van de openbare orde primair een bestuurlijke aangelegenheid is. Maar het kost volgens hen nu juist moeite vrijheidsontneming langs de bestuurlijke lijn als een belangrijke bijdrage te zien in de trend van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke handhaving.

Naar aanleiding van de verschillende vragen die deze leden in dit verband stellen, wil ik onderstaand weergeven welke afwegingen een rol hebben gespeeld bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel.

De handhaving van de openbare orde is een zaak die in eerste instantie via de bestuurlijke weg wordt aangepakt. De handhaving van de openbare orde is opgedragen aan de burgemeester. Daartoe vormt de Gemeentewet het algemene kader. Daarnaast is hem in talloze wetten een aantal bevoegdheden gegeven die de strekking hebben dat de openbare orde wordt gehandhaafd. De burgemeester kan bijvoorbeeld een vergunning weigeren of intrekken indien dat in het belang van de openbare orde geboden is. Voor de toepassing van een dergelijke bevoegdheid dient de burgemeester steeds twee aspecten te bezien:

- wat betekent in de onderhavige context de term «openbare orde»? Hierbij wordt gelet op het doel waartoe het voorschrift in het leven is geroepen;
- zijn er rechten van betrokkenen – in het bijzonder grondrechten – die een beperking stellen aan de mogelijke handhaving in het concrete geval?

Handhaving van de openbare orde (en hulpverlening) enerzijds en strafrechtelijke handhaving anderzijds zijn twee domeinen die weliswaar voor een deel een overlap vertonen, maar ook in essentie van elkaar verschillen.

De domeinen vallen samen waar strafbare feiten tevens de openbare orde verstoren of waar de ordeverstoring tevens een strafbaar feit oplevert. De vraag doet zich voor of handhaving van de openbare orde – de regelmaat naar tijd en plaats, het ordentelijk verloop van het leven in het publieke domein – alleen is geboden als sprake is van strafbare gedragingen, of dat het ook uit iets anders is af te leiden. Deze vraag raakt de bevoegdheid van de politie: mogen politieambtenaren optreden tegen gedragingen die de openbare orde verstoren (beter: waarvan zij vinden dat die de

openbare orde verstoren) maar die niet strafbaar zijn gesteld of wettelijk zijn verboden?

Tevens raakt deze vraag het doel van het optreden: moet of kan strafrechtelijk worden opgetreden als de handhaving of het herstel van de openbare orde het doel is? In het kader van de openbare orde is het bewandelen van een strafrechtelijke weg mogelijk: de rechter kan ordeverstoorers bevelen geven en bij niet-nakoming daarvan overgaan tot in verzekeringstelling. In het bijzonder op het moment waarop zich grootschalige verstoringen voordoen, ziet het bestuur zich voor de keuze gesteld over te gaan tot bestuurlijk optreden dan wel de aanpak via de strafrechtelijke weg vorm te laten geven. De in het algemeen erkende tegenstelling tussen de bestuursrechtelijke aanpak van het collectief, van groepen en de strafrechtelijke aanpak van individuele personen.

Strafvorderlijk optreden van de politie heeft als doel sanctionering vanwege de gepleegde inbreuk op de rechtsorde, handhaving van de openbare orde is gericht op het in overeenstemming brengen van de feitelijke (wan)orde met de gewenste orde. Waar het gaat om verstoringen van de openbare orde, bevat de Gemeentewet voorzieningen. Waar het gaat om de dagelijkse gang van zaken in de openbare ruimte, zijn geen expliciete wettelijke bepalingen aan te wijzen. Het optreden van de politie vindt dan plaats in het kader van artikel 2 van de Politiewet 1993. Het is aan de beoordeling van de politieambtenaar op dat moment ter plaatse overgelaten om te bepalen op welke wijze de dagelijkse orde het beste kan worden gehandhaafd. Vaak zal het niet nodig zijn om daarbij over te gaan tot het aanwenden van bevoegdheden of geweld; in de meeste gevallen kan de openbare orde worden gehandhaafd c.q. hersteld door in te praten op de verstoorder in de verwachting dat die daardoor wordt overtuigd van de noodzaak/wenselijkheid zijn gedrag aan te passen. Ook al is in de meeste gevallen sprake van een strafbare overtreding, de politieambtenaar hoeft niet direct strafvorderlijke dwangmiddelen in te zetten. Het kan in veel gevallen van «kleine» inbreuken op de openbare orde, óók indien die strafrechtelijk zijn gereguleerd, de voorkeur hebben dat de politie poogt door middel van overreding de ordeverstoring weg te nemen. Mocht dat niet succesvol uitpakken, dan behoort de overstap naar een strafrechtelijke aanpak in de meerderheid van de gevallen tot de mogelijkheden. Zoals gezegd is bij ordeverstoring nagenoeg altijd wel een met straf bedreigde wettelijke bepaling overtreden.

De criteria aan de hand waarvan de burgemeester besluit een ordeverstoring vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en gezag aan te pakken, dan wel tot het oordeel komt dat het een zaak is die beter kan worden «doorgespeeld» aan de strafvorderlijke kolom, zijn – het werd al eerder opgemerkt – niet eenduidig te formuleren. De burgemeester heeft een ruime discretionaire bevoegdheid om ten aanzien van een bepaalde ordeverstoring te beslissen. Zelfs indien tijdens een verstoring van de rust, de orde en de veiligheid strafbare feiten worden gepleegd, dan nog kan het de voorkeur hebben te kiezen voor een bestuurlijke aanpak van de problematiek. Voorstelbaar is dat het herstel van de openbare orde dient te prevaleren boven het belang dat een of meer verdachte personen via de strafrechtelijke weg worden «aangepakt». Dergelijke afwegingen hebben mede ten grondslag gelegen aan het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding.

Met de aan het woord zijnde leden ben ik van mening dat op verschillende terreinen een tendens valt waar te nemen van een bestuursrechtelijke aanpak van problemen die voordien exclusief werden benaderd vanuit strafrechtelijke invalshoek. Naast het voorbeeld dat de leden van de CDA-fractie noemen, kan ook nog worden gewezen op de Wet Mulder, waarmee verkeersovertredingen voortaan administratiefrechtelijk worden

afgedaan. Het onderhavige wetsvoorstel is vergelijkbaar met deze voorbeelden, in die zin dat de bestuurlijke ophouding een bestuurlijk instrument is. Overigens wil ik benadrukken hetgeen mijn ambtsvoorganger herhaalde malen heeft opgemerkt ten aanzien van de inzet van de bestuurlijke ophouding, te weten dat het met grote terughoudendheid dient te worden ingezet. Tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezegd ervan uit te gaan en ook te hopen dat de toepassing van het nieuwe middel beperkt zal blijven.

De CDA-fractie stelde vervolgens de vraag of de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit voldoende zijn gewaarborgd. Deze vraag beantwoord ik vol overtuiging bevestigend. De bestuurlijke ophouding kan immers slechts gehanteerd worden indien sprake is van een groepsgewijze overtreding van openbare-ordevoorschriften in geval van een ernstige verstoring van de openbare orde als bedoeld in artikel 175 Gemeentewet. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in het tweede lid, onder a, van het voorgestelde artikel 154a van de Gemeentewet. Voorts kan deze maatregel slechts gehanteerd worden indien een dergelijk optreden noodzakelijk is en als andere (minder ingrijpende) instrumenten falen, hetgeen tot uitdrukking wordt gebracht in het tweede lid, onder b, van het voorgestelde artikel 154a. Een derde punt is dat de maximale duur van de ophouding twaalf uur is.

Het voorgaande betekent dat de bestuurlijke ophouding slechts in uitzonderlijke noodsituaties en voor een relatief korte duur toegepast mag worden indien andere maatregelen falen. Hiermee wordt in algemene zin voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Ik acht het weinig zinvol om in de wet specifieke situaties op te sommen waarin het instrument van bestuurlijke ophouding gehanteerd kan worden. De leden van de CDA-fractie vroegen of dit geen aanbeveling verdiende. Met de hiervoor weergegeven voorwaarden worden in voldoende mate de omstandigheden ingekaderd waarin de burgemeester de nieuwe bevoegdheid kan hanteren. Het zal van de lokale en concrete omstandigheden afhangen of de maatregel ook daadwerkelijk toegepast kan worden. In de éne gemeente zullen de activiteiten van bezoekers van een openluchtopconcert aanleiding kunnen geven tot bestuurlijk ophouden, terwijl in een andere gemeente een dergelijk concert vreedzaam verloopt. In weer een andere gemeente kan het wenselijk zijn om bestuurlijk op te houden bij het supportersoptreden naar aanleiding van een voetbalwedstrijd. Een algemene regeling op dit punt acht ik dan ook niet goed mogelijk. Door de koppeling met artikel 175 van de Gemeentewet wordt daarenboven bewerkstelligd dat de nieuwe maatregel aansluit bij de huidige systematiek van aanpak van ordeverstoringen. Bovendien maakt dit lokaal maatwerk mogelijk.

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom is afgezien van een verlengingsmogelijkheid.

De vraag is hier van belang of verlenging van de maximale ophoudingstermijn van twaalf uur, getoetst aan proportionaliteit en subsidiariteit, noodzakelijk is. Doel van de ophoudingsmogelijkheid is immers om voortzetting of herhaling van de niet-naleving van voorschriften die strekken tot handhaving van de openbare orde, te voorkomen. De toepassing van de maatregel mag niet langer duren dan strikt noodzakelijk om de uit de niet-naleving voortvloeiende ordeverstoringen tegen te gaan. Mede gelet op de zich in de praktijk voordoende situaties, ben ik van mening dat daarbij kan worden volstaan met een maximale termijn van twaalf uur. Binnen dat tijdsbestek is de rust weer teruggekeerd. Ik kan mij minder goed voorstellen dat – ook tijdens een meerdaags evenement als het EK2000 – één ordeverstoring langer duurt dan twaalf uur. Iets anders

is dat de mogelijkheid bestaat dat enige tijd later gedurende het evenement opnieuw massale ordeverstoringen plaatsvinden. Niets staat eraan in de weg om dan opnieuw het instrument toe te passen. Bestuurlijke ophouding is geschikt noch bedoeld om ordeverstoorers voor langere tijd van straat te houden. Is dit gewenst, dan kan worden bezien of het strafrecht hiertoe mogelijkheden biedt. Ik wijs u in dit kader op de eveneens bij uw Kamer aan de orde zijnde wijziging van artikel 540 en volgende van het Wetboek van Strafvordering.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de CDA-fractie omtrent de afstemming en coördinatie tussen aan elkaar grenzende gemeenten en de rol van de Commissaris der Koningin (CdK) in deze, merk ik het volgende op.

Als bovenlokale belangen in het geding zijn zal eerst door de betrokken burgemeesters – en eventueel de CdK – bestuurlijk overleg worden gevoerd om de problematiek aan te pakken. De CdK kan hierin een coördinerende rol vervullen. Dit ligt bij de toepassing van bestuurlijke ophouding niet anders dan bij de toepassing van andere openbare-ordebevoegdheden in gemeentegrensoverschrijdende situaties. In uiterste gevallen kan de CdK op grond van artikel 16, eerste lid, van de Politiewet 1993 een aanwijzing geven aan de burgemeester. Hij kan hiertoe overgaan indien de ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis is of hiervoor ernstige vrees bestaat, en de omvang van de verstoring ingrijpen op hoger niveau noodzakelijk maakt. Bovenlokaal belang wordt overigens vrij snel aangenomen; een spoorwegblokkade in een gemeente of een actie op Schiphol is weliswaar in territoriale zin lokaal, maar de ordeverstoring heeft gevolgen die uitgaan boven de puur lokale belangen. Door een aanwijzing van de CdK gaat niet de verantwoordelijkheid voor het handhaven van de openbare orde over. De wet grijpt niet verder in de bestuurlijke verhoudingen in dan strikt noodzakelijk. Het gaat om aanwijzingen voor het te voeren beleid. De CdK die een aanwijzing geeft, is uitsluitend voor het geven van die aanwijzing verantwoordelijk, terwijl de burgemeester verantwoordelijk blijft voor de wijze waarop hij deze uitvoert en zijn beleid verder gestalte geeft. Met andere woorden, de aanwijzingsbevoegdheid betreft niet de inzet van middelen; een aanwijzing kan geen betrekking hebben op de instrumenten waarmee de burgemeester in concreto wenst op te treden. De CdK kan ook niet zelf een besluit tot bestuurlijke ophouding nemen. De Gemeentewet geeft de bevoegdheid aan de burgemeester. De aanwijzing is bedoeld om de lokale beleidsprioriteiten beslissend te kunnen beïnvloeden. De beslissing over de inzet van middelen blijft derhalve in handen van de burgemeester, die beslist met inachtneming van de aanwijzing.

De leden van de CDA-factie zouden graag de ervaringen met bestuurlijke vrijheidsbeneming in andere landen vernemen.

De brief van 19 januari 2000, waaraan deze leden refereren, kan worden gezien als een eerste *quick-scan* van de bevoegdheden in andere landen van de Europese Unie om op te treden tegen ordeverstoorers door middel van een bestuurlijke vrijheidsontnemende maatregel. Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd een nader onderzoek te laten uitvoeren. Om een goed zicht te krijgen op het openbare-orde-instrumentarium dat elders voorhanden is, is het nodig dat kennis wordt verkregen van de in het buitenland bestaande rechtsstelsels. Er is een diepgaand rechtsvergelijkend onderzoek nodig om dit beeld te verkrijgen. De genoemde *quick-scan* heeft aan het licht gebracht dat het enkel inventariseren van de formeel-juridische bevoegdheden, onvoldoende informatie oplevert om een reëel beeld te krijgen van de feitelijke mogelijkheden die in het buitenland

bestaan om ordeverstoringen het hoofd te kunnen bieden. Ik ben voornemens om gelijktijdig met de evaluatie van het wettelijke instrument eind 2001, te rapporteren over de onderzoeksresultaten, opdat deze resultaten kunnen worden meegenomen in de evaluatie.

Met de constatering van de leden van de VVD-fractie dat bestuurlijke ophouding «als zodanig» niet het oogmerk heeft de strafrechtelijke weg te faciliteren of te stimuleren wil gezegd zijn dat beoogd is uitsluitend voor het openbaar bestuur (de burgemeester) een instrument te creëren. Een instrument dat tevens uitsluitend kan worden gehanteerd in het kader van de handhaving van de openbare orde. Het ligt daarbij derhalve niet in de bedoeling dat het openbaar ministerie (de periode van) de bestuurlijke ophouding – met voorbij gaan van de bijzondere dwangmiddelen – aangrijpt om jegens betrokken opgehouden en opsporingshandelingen uit te oefenen. Een en ander neemt niet weg dat een strafrechtelijk optreden, nadat betrokkene is opgehouden, wenselijk en mogelijk kan zijn. Denkbaar is – de minister van Justitie heeft dit in de Tweede Kamer bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel 26 825 ook gememoreerd – dat ten aanzien van enkele van de opgehouden wordt vastgesteld dat zij voor of na de ophouding strafbare feiten hebben gepleegd zoals openlijke geweldpleging, mishandeling of zaaksbeschadiging. In dat geval kan er, vooral als uit feiten of omstandigheden blijkt dat de kans op herhaling groot is, aanleiding zijn om deze personen ofwel in voorlopige hechtenis te nemen, ofwel de procedure van de artikelen 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering toe te passen. Als tijdens de bestuurlijke ophouding ontdekt wordt dat een opgehoudene ernstige strafbare feiten heeft gepleegd, ligt het niet in de rede hem na verloop van de bestuurlijke ophouding in vrijheid te stellen zonder toepassing van strafvorderlijke dwangmiddelen. Voorlopige hechtenis is niet steeds mogelijk, met name niet als geen gevangenisstraf verwacht mag worden. Een vervolg van de vrijheidsbeneming – in de vorm van toepassing van artikel 540 – is dan onder omstandigheden gerechtvaardigd. Een eventuele cumulatie van bestuurlijke ophouding en het rechterlijke bevel ex artikel 540, brengt niet mee dat het eerstgenoemde instrument aan zijn doel is voorbij geschoten. De bestuurlijke ophouding zal immers met betrekking tot het beëindigen of voorkomen van ordeverstoringen door grote groepen effectief zijn geweest; voor hooguit een enkeling is het verdergaande rechterlijke bevel wenselijk en noodzakelijk.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of het wetsvoorstel nu wel of niet preventieve aanhouding mogelijk maakt, kom ik hieronder in paragraaf 3 terug.

De leden van de VVD-fractie willen graag duidelijkheid over de omvang van groepen die bestuurlijk opgehouden kunnen worden. Zij geven aan te hebben ervaren dat daarover, bijvoorbeeld bij velen die betrokken zijn bij de voorbereidingen van het EK2000, zeer uiteenlopende beelden bestaan en dat voor de eventuele opvang van bestuurlijk opgehouden ook naar locaties van zeer verschillende omvang gekeken wordt. Zij vragen of de minister de verzekering kan geven dat een groep bestuurlijk opgehouden niet groter zal zijn dan om en nabij honderdvijftig personen. Ook de fractie van D66 gaf aan het hoogst verwarrend te vinden hoe in de loop van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot nog toe is omgesprongen met de omvang van de groep waarvan sprake moet zijn. Waar in de memorie van toelichting gewag wordt gemaakt van «situaties waarin op grote schaal en dus met veel personen ordeverstoringen worden begaan», is tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer aangegeven dat het instrument vooral effectief zal zijn om kleinere, vaak goed georganiseerde en voorbereide groepjes relschoppers of raddraaiers te isoleren, aldus deze leden.

Er is geen sprake van een tegenstelling tussen de schriftelijke toelichting

in de parlementaire stukken en de mondelinge mededelingen van de minister. In de memorie van toelichting is aangegeven onder welke omstandigheden met bestuurlijke ophouding kan worden opgetreden. Daarbij moet sprake zijn van een groep ordeverstoorers van een dergelijke omvang dat deze groep in staat is een oproerige beweging of een ernstige wanordelijkheid te weeg te brengen. Onverlet deze randvoorwaarde, sprak de minister tijdens de mondelinge behandeling over de wijze van toepassing van de bevoegdheid. Vanuit het vereiste van een proportionele toepassing van de bevoegdheid dient het aantal op te houden personen tot een minimum te worden beperkt. In die zin is het goed voorstelbaar om uit een ordeversturende menigte, een kleiner aantal «aanjagers» te isoleren om deze vervolgens op een andere locatie op te houden. Deze toepassingsinterpretatie gaf de minister om de indruk weg te nemen dat het per definitie altijd zou gaan om honderden raddraaiers, die zouden moeten worden opgehouden. In het bovenstaande is al uitvoerig ingegaan op de verhouding tussen de strafrechtelijke en bestuurlijke instrumenten.

Bij de wijze van toepassing op kleine groepen als boven omschreven zal het, anders dan de leden van de VVD-fractie aangaven, er in beginsel niet om gaan of de groepsleden zich schuldig hebben gemaakt aan openlijke geweldpleging. Relevant is of groepen personen specifieke gemeentelijke voorschriften niet naleven, zoals het voorschrift dat een bepaalde route naar het stadion dient te worden gevolgd. Het gaat derhalve om typische openbare-ordevoorschriften, waartegen bij niet-naleving weliswaar op zich – repressief – strafrechtelijk kan worden opgetreden, maar waarbij sturend optreden door middel van de bestuurlijke ophouding meer voor de hand ligt. In het bovenstaande is al uitvoerig ingegaan op de verhouding tussen de strafrechtelijke en bestuurlijke instrumenten bij de bestrijding van ernstige verstoringen van de openbare orde in het algemeen. In aanvulling hierop merk ik over de verhouding van het onderhavige voorstel tot artikel 141 van het WvSr in het bijzonder, het volgende op. Openlijke geweldpleging is strafbaar gesteld in artikel 141 van het WvSr. Deze bepaling wordt zodanig verruimd dat ook de bijdrage aan openlijke geweldpleging strafwaardig wordt geacht. De voorgestelde wijziging van artikel 141 levert een belangrijke bijdrage aan het palet van maatregelen om ernstige verstoringen van de openbare orde te beteugelen of te voorkomen. Beide bevoegdheden hebben een ander uitgangspunt. Waar het bij bestuurlijke ophouding gaat om een bestuurlijke bevoegdheid tot vrijheidsbeneming, betreft (de wijziging van) artikel 141 van het WvSr een repressieve maatregel ter strafrechtelijke sanctienering van openlijk geweld. Bestuurlijke ophouding impliceert dat, in gevallen waarin strafrechtelijk ingrijpen (nog) niet in de rede ligt, een – kortdurende – vrijheidsbeneming met het oogmerk van ordehandhaving mogelijk is. In geval van een ernstige openlijke geweldpleging door een of enkele individuen ligt strafrechtelijk optreden meer voor de hand.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom er voor sommige categorieën voorzienbare situaties geen minder lange maximumduur, dan de twaalf uren, voor de bestuurlijke ophouding is opgenomen. Voorop staat dat in het voorstel van wet is opgenomen dat de ophouding niet langer mag duren dan de tijd die nodig is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving, met een maximum van twaalf uren. De bestuurlijke ophouding moet worden beëindigd zodra de dreiging van (verdere) ordeverstoringen of gevaar is geweken. De burgemeester zal dus gedurende de periode van ophouding – uit een oogpunt van proportionaliteit – permanent moeten nagaan of er redenen zijn om de ophouding tussentijds op te heffen. Bestaat er geen noodzaak meer tot continuering van de ophouding dan dient de burgemeester deze te beëindigen. Tegen deze achtergrond acht ik het niet nodig om voor



bepaalde categorieën van voorzienbare situaties een kortere maximumduur op te nemen.

De leden van de VVD-fractie verzochten verder aan te geven of stroomlijning van de wetgeving inzake handhaving van de openbare orde in de rede ligt.

In het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) heeft het kabinet concrete voorstellen gedaan om het bestaande bestuurlijke instrumentarium van gemeenten aan te passen of nieuwe instrumenten aan te bieden, met als oogmerk gemeenten beter in staat te stellen een passend antwoord te geven op de huidige veiligheidsvraagstukken. In dit verband beziet het kabinet de meerwaarde van een wet op de openbare orde en veiligheid, waarin in ieder geval de bestaande openbare-ordebevoegdheden uit met name de Gemeentewet en de Wet openbare manifestaties zouden kunnen worden samengebracht (kamerstukken II 1998/99, 26 604, nr. 1, blz. 3).

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af hoe aan de term «ernstige vrees» (voor verstoring van de openbare orde) inhoud moet worden gegeven in de concrete omstandigheden waarin de bestuurlijke ophouding wordt overwogen. Zij vroegen zich tevens af of het besluitvormingsproces kan worden ondersteund met het opstellen van een lijst van overwegingen die relevant zijn om vast te stellen dat de vrees voor ordeverstoring ernstig genoeg is om vrijheidsbeneming te rechtvaardigen en van daarbij relevante contra-indicaties.

Het gebruik van het criterium «ernstige vrees voor een oproerige beweging of een ernstige wanordelijkheid», vloeit voort uit de verwijzing naar artikel 175 van de Gemeentewet. Het criterium is bepalend voor de vraag of de burgemeester kan overgaan tot het geven van een noodbevel (artikel 175) of een noodverordening (artikel 176). De burgemeester is dus al bekend en vertrouwd met dit criterium en weet daar invulling aan te geven. De bestuursrechter zal beoordelen of de burgemeester op terechte gronden van mening is dat er sprake is voor de «ernstige vrees». Het van toepassing zijn van dit criterium voor de bepaling of de burgemeester mag overgaan tot bestuurlijke ophouding, geeft geen andere betekenis aan het criterium. Bestuurlijke ophouding kan in dezelfde situaties worden toegepast als waarin de burgemeester zijn noodbevoegdheden kan toepassen.

Aangezien de burgemeester – zoals gezegd – bekend is met het hanteren van het criterium «ernstige vrees» en de jurisprudentie waarin nadere invulling is gegeven aan deze begrippen, acht ik het niet nodig om een lijst van overwegingen op te stellen. Bovendien is het hebben van de «ernstige vrees» dermate afhankelijk van de feiten en omstandigheden ter plaatse en op het moment van de naderende ordeverstoring, dat een dergelijke lijst de burgemeester niet veel houvast zou kunnen bieden. Op de opmerking van de leden van de PvdA-fractie dat vrees per definitie al ernstig is, merk ik op dat de «ernstige vrees» voor ernstige wanordeligheden kan worden opgevat als de overtreffende trap van de enkele vrees daarvoor. Op de burgemeester rust een grotere bewijslast om aan te tonen dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat een ernstige ordeverstoring zich naar verwachting zal voordoen.

De leden van de PvdA-fractie wilden weten op welke wijze de waarschuwing, die vereist is voorafgaand aan de bestuurlijke ophouding, zal worden gegeven en of dit reële mogelijkheden laat voor burgers om zich aan dreigende ordeverstoringen te onttrekken.

De waarschuwing voorafgaand aan de ophouding zal in de regel met behulp van een megafoon of omroepinstallatie worden overgebracht. De waarschuwing moet in een voor betrokkenen begrijpelijke taal worden gegeven. Hierbij wordt aangegeven welk voorschrift is overtreden en welke actie van de groep wordt verwacht om alsnog aan het voorschrift te

voldoen. Verder wordt de groep gewaarschuwd dat bij niet navolging van de waarschuwing zal worden opgetreden door de groep op te houden. De aangesproken personen zullen vervolgens een redelijke tijd moeten krijgen om aan dat voorschrift te voldoen. De waarschuwing biedt degenen die zich «hebben vergist» of die berouw tonen de mogelijkheid zich aan de massa te onttrekken, door de opdracht uit te voeren. Als blijkt dat de waarschuwing niet wordt nageleefd zal de politie moeten bezien of ophouding op haar plaats is en zal ze de goedwillenden van de kwaden moeten scheiden. Individualisering blijft dan ook nodig; het EVRM gebiedt hiertoe. Het bestuur zal zich er van moeten vergewissen of een ieder terecht is opgehouden. Dit wil onder meer zeggen dat de burgemeester – en namens hem de politie – zal moeten nagaan of de desbetreffende personen ook daadwerkelijk de gelegenheid hebben gehad om aan de oproep in de waarschuwing te voldoen.

Onder verwijzing naar de brief van 19 januari 2000 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1999–2000, 26 735, nr. 6) merkten de leden van de fractie van GroenLinks op dat Nederland een buitenbeentje in Europa dreigt te worden indien dit wetsvoorstel zou worden aangenomen. In geen ander Europees land bestaat een mogelijkheid van bestuurlijke ophouding, die even ruim is geformuleerd als in dit voorstel. Zij stelden in dit verband dat het wetsvoorstel stoelt op een betrekkelijk summiere aanduiding van de maatschappelijke noodzaak voor een toch vrij ingrijpend middel als de bestuurlijke ophouding. In de bedoelde brief is aangegeven dat Nederland zeker niet het enige land is waar een bestuurlijke mogelijkheid bestaat om ordeverstoorers op te houden. In elk geval in België, Zweden, Ierland en in sommige Duitse deelstaten bestaat een met – de alhier gekozen variant op – bestuurlijke ophouding vergelijkbare ophoudingsbevoegdheid. Ik wil de stelling dat Nederland een buitenbeentje in Europa zou worden met de bestuurlijke ophouding, omdraaien. De voorbereidingen die hebben geleid tot het onderhavige wetsvoorstel zijn juist een buitenkans geweest om ons fundamenteel te bezinnen op de vraag wat nu precies openbare orde inhoudt, meer in het bijzonder hoe om te gaan met handhavingsvraagstukken. Verschillende invalshoeken en dimensies vragen daarbij om aandacht, aangezien aan de openbare orde verschillende aspecten zijn te onderkennen. Een precieze betekenis van «openbare orde» is niet gedefinieerd. Veel hangt af van de context waarbinnen het begrip is geplaatst of leidt tot (bestuurlijk/strafrechtelijk) optreden. De context kan naar tijd en plaats verschillen. Het begrip «openbare orde» – en met name de vraag wanneer sprake is van verstoring daarvan – vormt een weerspiegeling van maatschappelijke, culturele, sociale opvattingen, normen en waarden die op enig moment in een samenleving de heersende zijn. Tussen de verschillende wetten waarin sprake is van «openbare orde» bestaan verschillen met betrekking tot de reikwijdte en de invulling van het begrip. Het is aan bestuursorganen en rechters overgelaten om in een bepaalde context vast te stellen wat onder «openbare orde» moet of kan worden begrepen en wat niet. In de rechtsliteratuur zijn wel pogingen gedaan het begrip te omschrijven en af te bakenen. Zo is het wel omschreven als «de regelmaat die op een bepaald moment en op een bepaalde tijd geldt in de openbare ruimte», «het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven» en als «de orde op voor het publiek toegankelijke plaatsen».

Ik deel niet de opvatting van de leden van de GroenLinks-fractie dat het voorstel vooral de mogelijkheid biedt om tamelijk «amorfe» groepen overlastbezorgers zonder al te veel formaliteiten collectief aan te pakken. Het voorstel creëert niet slechts uitdrukkelijke rechtswaarborgen, onder meer in de vorm van een stelsel van rechtsbescherming (voorlopige voorziening bij de president van de bestuurssector van de rechtbank,

beroep en hoger beroep), maar geeft ook de nodige stringente voorwaarden waaraan voldaan moet zijn voordat tot bestuurlijke ophouding kan worden overgegaan. Evenmin deel ik het oordeel van deze fractie dat van individualisering geen sprake meer zou zijn. Hoewel het voorstel ziet op groepsgewijze ophouding, dient vast te staan dat iedere opgehoudene onderdeel moet uitmaken van de groep die een specifiek voorschrift niet heeft nageleefd. In paragraaf 3 wordt hierop nog nader ingegaan.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hoe zij zich concreet de voorziene rechtsbescherming moeten voorstellen, nu er in de twaalf uur die de ophouding maximaal kan duren veel moet gebeuren om die rechtsbescherming te verwezenlijken. Was het niet beter geweest als het wetsvoorstel had bepaald dat de burgemeester, vooraleer tot bestuurlijke ophouding over te gaan zich ervan vergewist dat binnen bijvoorbeeld twee uur na aanvang van de ophouding een rechter beschikbaar is om zich naar de plaats van de ophouding te begeven, zo vroegen zij. Het wetsvoorstel voorziet in een adequaat systeem van rechtsbescherming. Van de burgemeester mag worden verwacht dat hij in het geval van een bestuurlijke ophouding in een zo vroeg mogelijk stadium contact zoekt met de president van de rechtbank, zodat deze de noodzakelijke organisatorische maatregelen kan treffen. Om de burgemeester hiertoe een wettelijke verplichting op te leggen, acht ik overbodig. In het kader van het EK2000 zijn al gesprekken gaande tussen de burgemeesters van de speelsteden en de rechtbanken over de wijze waarop een en ander zijn beslag krijgt.

In het verlengde van hun algemene vraag stelden de leden van de fractie van GroenLinks nog enkele gedetailleerde vragen over de gang van zaken rond de rechtsbescherming.

Het ligt voor de hand dat, indien de op te houden personen niet uit Nederland afkomstig zijn, wordt voorzien in een vertaling van de beschikking tot ophouding (vergelijk artikel 2:6 Algemene wet bestuursrecht). Verzoekt een opgehoudene een voorlopige voorziening, en wordt het verzoek gedaan in een vreemde taal, dan kan de rechter het verzoek alleen niet in behandeling nemen wanneer een vertaling voor het in behandeling nemen van het verzoek noodzakelijk is (artikel 8:81, vierde lid, juncto 6:5, derde lid, Awb). Die noodzaak zal in de praktijk van de bestuurlijke ophouding niet *snel* aanwezig zijn.

Het wetsvoorstel bevat geen bepaling over de benoeming van tolken, omdat de Algemene wet bestuursrecht (artikel 8:49 en 8:60, eerste lid), daarin voorziet. Hierin is bepaald dat de rechtbank tolken kan benoemen. In het kader van het EK2000 hebben de rechtbanken onderling afgesproken dat zij zelf zullen zorgen voor voldoende tolken.

De tekst van de algemene maatregel van bestuur ex artikel 154a, achtste lid, is in een vergevorderd stadium van voorbereiding. In dat besluit is een nadere bepaling opgenomen over de wijze waarop de opgehoudene een verzoek om voorlopige voorziening bij de rechtbank kan indienen. Naar verwachting zal het besluit eind april kunnen worden vastgesteld.

De fractie van GroenLinks vroeg of de aanpak veel meer in de richting van preventief oppakken gaat als personen op basis van niet-naleving van een vaag voorschrift bestuurlijk kunnen worden opgepakt. Zij gaven het zich begeven naar een samenscholing als voorbeeld van een dergelijk voorschrift. Deze leden verzochten nog eens aan te geven of het niet wenselijk is de bevoegdheid tot bestuurlijke detentie te beperken tot die personen die overduidelijk en bewust de openbare orde aantasten of bedreigen.

In beide artikelen (154a en 176a) is – in het tweede lid, onder a – voorgeschreven dat bestuurlijke ophouding mogelijk is bij niet-naleving van «een

daartoe aangewezen *specifiek* voorschrift (uit een verordening) of een daartoe aangewezen *specifiek* onderdeel van een noodbevel of noodverordening». «Specifiek» in deze betekenis wil zeggen dat een bepaling zodanig concreet moet zijn dat burgers moeten kunnen weten welke gedraging niet is toegestaan of juist is verplicht. Een bepaling dat «het verboden is de orde te verstoren» kan om die reden niet dienen als grondslag voor bestuurlijk ophouden. Deze bepaling is te algemeen van karakter en biedt een te weinig concrete en specifieke indicatie van de gedragingen die niet zijn toegestaan, zodat ophouding op een dergelijke basis de toets aan artikel 5 EVRM naar alle waarschijnlijkheid niet zal kunnen doorstaan. Een bepaling dat het verboden is zich in een situatie waarin sprake is van ernstige wanordelijkheden, tezamen met anderen te begeven naar een samenscholing, is naar mijn mening wel voldoende specifiek. Degenen die zich in een dergelijke situatie bevinden zijn zich ervan bewust dat zich elders een ordeverstorende samenscholing voordoet en weten dat zij zich niet naar die plaats mogen begeven. Als de personen zich toch naar de ordeverstorende samenscholing begeven, is met grote zekerheid te voorspellen dat zij dit doen met de kennelijke bedoeling zich in de ordeverstoring te mengen.

In het verband van de vraag of de voorgestelde bevoegdheid onontbeerlijk is, vroegen de leden van D66 of een evaluatie gegeven kon worden van de aanpak van de combikaart-rellen in Tilburg. Tijdens de genoemde rellen in Tilburg op 20 februari 2000 was inderdaad sprake van een reële dreiging van grootschalige verstoring van de openbare orde.

In de betrokken lokale driehoek is besloten om te kiezen voor een «zero tolerance»-beleid: bij normaal gedrag zou de bejegening vriendelijk en gastvrij zijn, echter bij normovertreding kon men rekenen op strafrechtelijke repressie, waarbij met name is gedacht aan de toepassing van het APV-artikel inzake samenscholing en ongeregeldheden en artikel 184 van het WvSr, het niet voldoen aan een ambtsbevel. Ter wille van de hiervoor benodigde slagkracht, was een grote politiecapaciteit ingezet in de omgeving van het stadion, de binnenstad en de toegangswegen tot de stad.

Aanvankelijk kregen de opgekomen Ajax-, Utrecht- en Feyenoord-supporters, de gelegenheid om pamfletten aan te bieden aan passanten. Deze acties verliepen vreedzaam.

Het keerpunt ontstond toen een groep Feyenoord-supporters het stadion wilde bestormen. Na negeren van de (herhaalde) vordering tot verlaten van het terrein, is deze groep – van ongeveer 50 personen – aangehouden op grond van het niet voldoen aan het hiervoor genoemde ambtsbevel. Deze personen zijn allen strafrechtelijk vastgehouden voor verhoor en aan hen is een dagvaarding uitgereikt, met een transactiemogelijkheid ten bedrage van fl. 675,=.

Later begaf zich een tweede groep van circa 150 Feyenoord-supporters richting de binnenstad. Er werd bedreigd met bestorming van de stadsschouwburg. Voordat een ambtsbevel kon worden gegeven, verspreidde de groep zich in een nabijgelegen woonwijk. De supporters gingen weer richting stadion, waarbij ze zich provocerend gedroegen. De spreiding maakte het geven van een ambtsbevel niet meer mogelijk. Hierop zijn ze allen aangehouden voor overtreding van het verbod tot samenscholing en uitdagend gedrag uit de APV van Tilburg. Inclusief diverse andere strafrechtelijke aanhoudingen van individuele personen en kleine groepjes voor uiteenlopende feiten, zijn in totaal 236 supporters aangehouden.

Om de grootschalige ordeverstoringen te voorkomen dan wel te beëindigen hebben de leden van de gezagsdriehoek opgetreden met de hun op dit moment toekomstige bevoegdheden. Hiertoe behoort nog niet de

bevoegdheid om over te gaan tot bestuurlijke ophouding. Het gros van de aanhoudingen is, zoals aangegeven, verricht op overtreding van het samenscholingsverbod uit de lokale APV en op basis van overtreding van artikel 184 WvSr. Op grond van deze laatste bepaling is het opzettelijk niet voldoen aan een bevel of vordering door een politieambtenaar een misdrijf, waarop ten hoogste drie maanden gevangenisstraf staat of een geldboete van de tweede categorie. Een ambtelijk bevel of -vordering op basis van artikel 184 WvSr kan doorgaans in dezelfde situatie worden toegepast als waarop de bestuurlijke ophouding ziet. Beide bevoegdheden hebben geen zelfstandige betekenis; de toepassing van beide bevoegdheden is afhankelijk van de voorschriften die door de gemeenteraad terzake in een gemeentelijke verordening (APV) of door de burgemeester in een noodbevel of -verordening zijn opgenomen. Daarenboven kan een ambtelijk bevel gegeven worden ter vordering van de naleving van andere (hogere) regelgeving. Niet-naleving van een gemeentelijk samenscholingsverbod kan, zoals in Tilburg, de basis vormen voor toepassing van beide bevoegdheden.

De verhouding tussen beide bevoegdheden kan als volgt worden gekenschetst: bestuurlijke ophouding is een maatregel die inhoud dat onmiddellijk (na het geven van een waarschuwing) kan worden overgegaan tot vasthouding van een groep normovertreders. Het ambtelijk bevel houdt een vordering in, waartegen bij overtreding strafrechtelijk kan worden opgetreden.

Het doel van politieoptreden is doorgaans primair gericht op het voorkomen van ordeverstoringen. Hierbij past veeleer het optreden op basis van een bestuurlijk instrument, dan het toepassen van de strafrechtelijke middelen. Oogmerk van toepassing van de bestuurlijke ophouding is niet strafrechtelijke vervolging van eenmaal begane strafbare feiten, maar het voorkomen of beëindigen van grootschalige ordeverstoringen. Is het optreden gericht op de strafrechtelijke vervolging van verdachten, dan is toepassing van artikel 184 de geëigende weg.

Gelet op de toepassing van artikel 184 WvSr in Tilburg lijken de politiebevelen te zijn gegeven op een moment dat reeds sprake was van daadwerkelijke ordeverstoringen. Afhankelijk van de lokale voorschriften kan met bestuurlijke ophouding in een eerder stadium worden opgetreden. Onder omstandigheden kan zelfs het in de stad aanwezig zijn zonder een geldige toegangkaart voor de wedstrijd een reden zijn tot ophouding.

Bovendien is niet zeker of de toegepaste strafrechtelijke constructie ook onder alle omstandigheden voor de rechter kan standhouden. Bij de toepassing van artikel 184 in Arnhem – tijdens de zogenoemde Paard-van-Troje-actie in het vorige voetbalseizoen –, zijn diverse strafrechtelijke zaken voor de rechter stukgelopen, aangezien deze van mening was dat niet aannemelijk was geworden dat iedereen het ambtsbevel had kunnen horen.

Om bovenstaande redenen achten mijn ambtgenoot van Justitie en ik toepassing van bestuurlijke ophouding in massale situaties meer geschikt en geëigend dan strafrechtelijke en strafvorderlijke bevoegdheden.

De leden van de fractie van D66 lijken dit standpunt te onderschrijven waar zij aangeven niet te kunnen ontkennen dat het strafrechtelijke instrumentarium verre van ideaal en mogelijk zelfs ongeschikt is voor de afhandeling van massale gebeurtenissen. Met bovenstaande uitleg is de vraag van deze leden of in het geval van vrijheidsontneming niet bijna koste wat koste geprobeerd moest worden om de onderliggende problemen met behulp van het strafrecht te lijf te gaan, ontkennend beantwoord.

De leden van D66 vroegen welke consequenties verbonden zouden moeten zijn waar het de inzet van politie en justitie betreft, indien het voorgestelde wetsvoorstel het Staatsblad niet zou halen.

Het niet (tijdig) inwerking treden van bestuurlijke ophouding heeft naar verwachting geen consequenties voor de inzet van politie. Indien het instrument niet beschikbaar is, zal het bestuur (dreigende) ordeverstoringen moeten bestrijden met het huidige instrumentarium. Ook hierbij is politie-inzet onontbeerlijk. Wegens het ontbreken van een adequaat instrument om grootschalige ordeverstoringen tegen te gaan zal er echter wel sprake zijn van een niet efficiënte inzet van politiecapaciteit. De politie zal dan immers permanent de handen vol hebben aan het beheersbaar houden van ordeverstoringen. Ook de kans op herhaling of verplaatsing van de wanordelijkheden is groot. Door toepassing van bestuurlijke ophouding acht ik de kans groter dat een dreigende ordeverstoring in de kiem kan worden gesmoord, dan wel dat een feitelijke wanorde snel kan worden beëindigd.

Op de vragen van de fractie van D66 kan ik opmerken dat tijdens het EK2000 naar schatting tussen ruim 1 tot ongeveer 1,5 miljoen supporters België en Nederland zullen bezoeken. Op kortere termijn valt niet te verwachten dat een dergelijk mega-evenement, met daaraan gekoppeld meerdere honderden duizenden bezoekers, voor Nederland is te voorzien. Het gaat daarbij niet alleen om de grote aantallen bezoekers die het EK2000 zo bijzonder maken. Het gaat tevens om groepen bezoekers die over het land verspreid soms overnachting moeten vinden, evenementen gaan bezoeken, enz. Uit het buitenland kunnen, zoals bekend zal zijn, potentiële ordeverstoorders meekomen. Hoewel op basis van analyses enigszins een beeld zou kunnen worden gevormd van de aantallen, lijkt het om onder meer redenen van veiligheid minder wenselijk concrete aantallen te noemen. Daar komt bij dat, indien cijfers zal zouden worden genoemd, deze in zekere mate speculatief zijn; pas ongeveer een maand voor het EK2000 kan op basis van politionele informatie-inwinning op dit punt enige helderheid worden verkregen.

In het kader van deze evenementen refereerden de leden van de fractie van D66 aan eerdere verzoeken om in te gaan op specifiek voor deze gelegenheden gewenste wetgeving en de reactie van de betrokken bewindslieden op dergelijke verzoeken. Het gemis van een adequaat instrumentarium om grootschalige ordeverstoringen tegen te gaan doet zich voelen ten aanzien van elke vorm van massale ordeverstoringen. De verschijningsvorm dan wel de aanleiding tot de rellen is daarbij minder relevant. In die zin acht de regering het gewenst dat onderhavig instrument ook toepasbaar is buiten het kader van specifieke evenementen, zoals het EK2000.

De leden van de fractie van D66 achtten het voorgestelde systeem van rechterlijke toetsing weinig realistisch. Meer concreet vroegen zij hoe zij zich moesten voorstellen dat in een situatie als waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, papier en potloden aan de opgehouden zou worden uitgereikt voor het aanhangig maken van de procedure tegen de bestuurlijke ophouding. Ook vroegen zij zich af welke ruimte in Nederland geschikt is voor een rechterlijke toetsing inclusief rechtshulp van een besluit tot ophouding van honderden personen. Is de wens om ten deze zo dicht mogelijk de eisen van EVRM te naderen zo sterk, dat het zicht op de werkelijkheid aan de zijde van het kabinet «toeneemt» – bedoeld zal zijn: afneemt – zo vroegen deze leden zich af. Een centrale overweging bij het opstellen van dit wetsvoorstel is inderdaad geweest dat de regeling moet voldoen aan de eisen van het EVRM, maar ook van de Grondwet. Het resultaat is echter geenszins onrealistisch. Het laat zich heel goed voorstellen dat aan tientallen en wellicht zelfs honderden personen een papier en een potlood wordt uitgereikt om hen in de gelegenheid te stellen een verzoek om een voorlopige voorziening te doen. Vanzelfsprekend kunnen zij er vanaf zien

om van deze mogelijkheid gebruik te maken, maar daarvoor hoeft de wet geen voorzieningen te bevatten. Een adequate behandeling van de verzoeken is, anders dan deze leden menen, ook bij grotere aantallen opgehouden goed mogelijk. Zoals in de memorie van toelichting (kamerstukken II 1998/99, 26 735, nr. 3, blz. 17) is aangegeven, kan de invulling van de mogelijkheden tot en de wijze van het horen alsmede de volgorde daarvan, aan de president van de rechtbank worden overgelaten. Zo kan hij er voor kiezen eerst enkele representatieve opgehouden te horen. Ook is goed voorstelbaar dat de president zich eerst aan de hand van de stukken een oordeel vormt over de rechtmatigheid van de beschikking tot ophouding. Mocht hij daarbij tot het oordeel komen dat het besluit zonder meer onrechtmatig is, dan kan hij bepalen dat alle opgehouden onverwijld in vrijheid worden gesteld (artikel 154a, dertiende lid). Het individueel horen van alle opgehouden die om een voorlopige voorziening hebben gevraagd, is in dat geval niet meer nodig. In alle andere gevallen kan de rechter vervolgens per individuele verzoeker of groepsgewijs overgaan tot de toetsing of de tenuitvoerlegging van de ophouding jegens hen rechtmatig is. Dat met deze wijze van handelen enige tijd nodig is om alle opgehouden te horen, is in beginsel niet bezwaarlijk.

Het EK2000 wordt momenteel door verschillende instanties voorbereid. De rechtsprekende macht heeft een werkgroep samengesteld die de financiële en organisatorische aspecten in beeld brengt. In samenwerking met andere organisaties wordt een draaiboek opgesteld waarin ook aandacht wordt besteed aan de locaties die bestemd en geschikt zijn om eventuele bestuurlijke dan wel strafrechtelijke maatregelen af te wikkelen. Daarover zijn voor zover bekend nog geen definitieve besluiten genomen.

### **3. Toetsing aan grond- en mensenrechten**

Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk of het wetsvoorstel nu wel of niet preventieve aanhouding mogelijk maakt. Zij vroegen hoe bestuurlijke ophouding zich verhoudt tot artikel 5 van het EVRM, wanneer de ophouding niet geschiedt in verband met de dreiging van een verdere aantasting van de openbare orde maar slechts van een dreiging van aantasting van de openbare orde die tot dan toe niet is aangetast. Zij vroegen in dit verband of het risico van strijdigheid met artikel 5 van het EVRM voldoende weggenomen wordt door bepalingen in een specifiek voorschrift die potentiële ordeverstoorers proberen «voor te zijn». De ontstane onduidelijkheid komt mogelijk voort uit krantenpublicaties over bestuurlijke ophouding die een foutieve benaming hanteerden; veelal werd geschreven over «preventieve aanhouding». De ophoudingsbevoegdheid kan worden toegepast zodra concrete en specifieke voorschriften die strekken tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar, niet worden nageleefd. Deze voorwaarde vloeit voort uit het EVRM, waarin is voorgeschreven dat een dergelijke vrijheidsontnemende maatregel slechts toelaatbaar is indien deze noodzakelijk is om de naleving van een wettelijk voorschrift te verzekeren. Wettelijke voorschriften kunnen in dit kader zijn bepalingen uit gemeentelijke (nood)verordeningen of noodbevelen. Het bovenstaande wil echter niet zeggen dat pas kan worden opgetreden als al sprake is van een daadwerkelijke ordeverstoring; de regeling biedt ruimte om over te gaan tot ophouding bij de ernstige vrees voor het ontstaan van een grootschalige ordeverstoring. Het moment waarop met ophouding kan worden opgetreden is afhankelijk van de inhoud van de lokale voorschriften. Afhankelijk van de inhoud van deze voorschriften, kan bij niet naleving worden opgetreden wegens de ernstige vrees voor ernstige ordeverstoringen, nog voordat de niet gewenste gedraging daadwerkelijk leidt tot een dergelijke wanorde-

lijkheid. Uit ervaring kan immers met vrij grote zekerheid worden bepaald dat sommige gedragingen worden getroffen ter voorbereiding van een grootschalige ordeverstoring. Gedacht kan worden aan het verlaten van een voorgeschreven route, het bij zich hebben van knuppels of het niet bezitten van toegangskaarten, terwijl deze niet meer beschikbaar zijn. Uit het feit dat de groep dergelijke gedragingen pleegt, kan worden afgeleid dat zij uit zijn op rellerij. Het verbieden van dergelijke «voorbereidings-handelingen» kan de naderende ordeverstoring in de kiem smoren. Als het voorschrift luidt dat supporters zich via een voorgeschreven route naar het stadion moeten begeven, kan bij het afwijken van de route worden opgetreden door de afbuigende groep op te houden. Het ophouden gebeurt dan wegens de dreiging van een ordeverstoring, zonder dat er al daadwerkelijk sprake hoeft te zijn van een grootschalige ordeverstoring.

Een toepassing van bestuurlijke ophouding als boven omschreven is in overeenstemming met artikel 5 EVRM.

De fracties van de VVD en GroenLinks stelden vragen met betrekking tot het individuele karakter van de voorgestelde maatregel. Zo verzocht eerstgenoemde fractie om meer duidelijkheid over de verhouding tussen groepsgewijze aanhouding en de «individuele benadering» die krachtens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vereist is. Laatstgenoemde fractie verzocht in het verlengde hiervan in te gaan op de in de literatuur geventileerde kritiek dat bij de toepassing van de maatregel van bestuurlijk ophouding geen sprake is van een individuele benadering van de betrokkene, maar van een collectieve aanpak van ordeverstoorders. In dit verband rees voor de leden van de VVD-fractie de vraag hoe personen die voldoen aan de door de burgemeester omschreven kenmerken van een groep – bijvoorbeeld bepaalde kleding of uitrusting – maar niet tot die groep behoren, gevrijwaard worden van bestuurlijke ophouding.

Nogmaals wil ik benadrukken dat er bij de toepassing van het middel van bestuurlijke ophouding sprake is van een individuele benadering van betrokken personen. Tot bestuurlijke ophouding kan worden overgegaan bij *groepsgewijze* niet-naleving van voorschriften. Daarbij moet echter wel duidelijk zijn dat iedereen die wordt opgehouden ook deel uitmaakt van deze normschendende groep. Het feit dat alleen tot bestuurlijke ophouding kan worden overgegaan als sprake is van een *groepsgewijze* normovertreding, staat dus niet aan de *individualiteit* van de maatregel in de weg. In dit verband dringt zich een vergelijking op met het strafrecht. Ook in het strafrecht zijn bepalingen te vinden waarin enig groepsverband wordt vereist. Toch blijft ook daar de individualiteit voorop staan. Zo moet, wil voldaan zijn aan de delictsomschrijving van artikel 141 WvSr, de openlijke geweldpleging «met verenigde krachten» plaatsvinden. Uiteraard dient er wel een individuele benadering plaats te vinden. Bovendien gaat aan de feitelijke ophouding altijd een waarschuwing vooraf. Dat geeft mensen de gelegenheid zich uit de voeten te maken. Verder zal ten aanzien van iedere persoon steeds moeten worden afgewogen of een vrijheidsontneming wel gerechtvaardigd is. In dit verband moet ook de deskundigheid van de poiltiefunctionarissen niet onderschat worden. Zij zijn immers gewend om met relschoppers te werken en de juiste personen eruit te pikken.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts hoe de typering van groepskenmerken, zoals kleding en uitmonstering, zich verhoudt tot artikel 435a WvSr. In deze bepaling wordt strafbaar gesteld het in het openbaar dragen of voeren van kledingstukken of opzichtige onderscheidingsstekens welke uitdrukking zijn van een bepaald staatkundig streven. Opmerking verdient dat artikel 435a WvSr zich uitdrukkelijk richt tot



uitdrukkingen van een bepaald staatkundig streven. In de jaren dertig is deze bepaling wel toegepast ten aanzien van personen die in het openbaar een zwart hemd, boord en das van de NSB droegen. Sindsdien is deze bepaling zelden toegepast. In 1995 is veel kritiek geuit op het gebruik van deze bepaling bij een demonstratie van extreem rechts in Utrecht, waarbij tegendemonstranten op grond van uiterlijke kenmerken werden opgepakt. In reactie op de aan de orde zijnde vraag wordt opgemerkt dat artikel 435a WvSr op zichzelf los staat van de groepskenmerken die een rol kunnen spelen bij de toepassing van de maatregel van bestuurlijke ophouding. Er zouden zich situaties kunnen voordoen, waarin zowel de maatregel van de bestuurlijke ophouding, als artikel 435a WvSr toegepast zou kunnen worden. Het voorgaande geldt echter, zoals reeds aangegeven, eveneens voor andere in het WvSr opgenomen delicten.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen tenslotte of de spanning tussen individuele benadering versus collectieve aanpak wellicht de reden is dat in andere landen geen bestuurlijke ophouding mogelijk is op de wijze die nu voor Nederland wordt voorgesteld.

Mij is geen informatie bekend over de redenen die in een aantal andere landen zijn gehanteerd om geen bestuurlijke mogelijkheid te introduceren om ordeverstoorers op te houden. Aan het niet opnemen van een dergelijke bevoegdheid in de wetgeving van andere landen kunnen een groot aantal redenen ten grondslag liggen. Ik herhaal dat bij de maatregel van bestuurlijke ophouding het individuele aspect zeker niet uit het oog is verloren.

#### **4. Evaluatie**

De leden van de fractie van de CDA-fractie benadrukten het belang van evaluatie van de voorstellen.

In de schriftelijke stukken en bij mondelinge behandeling in de Tweede Kamer is aangegeven dat het gehele optreden rondom het EK2000 zal worden geëvalueerd, waarbij ook de ervaringen met de nieuwe wettelijke instrumentaria worden betrokken. Toegezegd is dat de evaluatie van het EK2000 – waarvan de evaluatie van bestuurlijke ophouding, indien in het kader van dit evenement toegepast, onderdeel zal uitmaken – in de herfst plaats vindt en aan de Kamer zal worden voorgelegd.

Daarnaast is toegezegd dat wanneer voldoende ervaring met bestuurlijke ophouding is opgedaan – dat zal naar verwachting reeds in de loop van 2001 het geval zijn – een afzonderlijke en (meer) diepgaande evaluatie zal worden gehouden. Bij beide evaluaties zal in het bijzonder worden gekeken naar de doeltreffendheid en de effecten van de wetten in de praktijk.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of het, gezien de bijzondere aard van het EK2000, niet verstandig zou zijn de beide wetten als horizonwet te behandelen, dus met snelle evaluatie en afhankelijk daarvan het besluit om de wetten al dan niet te handhaven.

Voor de regering staat voorop dat het, in het licht van de vele tientallen voorbeelden die zich de afgelopen jaren reeds hebben voorgedaan, hier om principiële keuzen gaat. Het, onder verwijzing naar de bijzondere aard van het EK2000, opnemen van horizonbepalingen in beide wetten geeft aan dat sprake is van gelegenhedswetgeving. De regering is hiervan geen voorstander. Bovendien veronachtzaamt dit dat – zoals al eerder aangegeven – de noodzaak om instrumenten als hier aan de orde te introduceren zich uitstrekt tot alle grootschalige ordeverstoringen, ook op terreinen buiten het kader van voetbalrellen. Zoals in reactie op vragen van leden van de CDA-fractie uiteengezet zal bij de evaluatie worden bekeken of het instrument werkt zoals bedoeld. Afhankelijk van de

bevindingen kunnen dan de nodige of wenselijke aanpassingen plaatsvinden.

## **5. Uitvoeringslast**

De leden van de fractie van CDA vroegen hoe de bewindslieden de huidige capaciteit van het justitieel en rechterlijk apparaat beoordelen met het oog op de mogelijk brede inzet – bijvoorbeeld ten tijde van het EK2000 – van het nieuwe bestuurlijke en strafrechtelijke instrumentarium. Het EK2000 vraagt extra inzet van zowel het openbaar ministerie als de rechtsprekende macht. Daarom is aan justitie twee miljoen gulden toegekend om de uit het EK voortvloeiende kosten op te vangen. De verwachting is dat deze maatregelen voldoende zijn om het nieuwe bestuurlijke en strafrechtelijke instrumentarium toe te passen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries