

48ste vergadering

Donderdag 10 februari 2000

Aanvang 10.15 uur

Voorzitter: Weisglas

Tegenwoordig zijn 119 leden, te weten:

Van den Akker, Apostolou, Arib, Atsma, Augusteijn-Esser, Bakker, Van Baalen, Balkenende, Barth, Van Beek, Belinfante, Van den Berg, Biesheuvel, Bijleveld-Schouten, Blok, Van Bommel, Bos, Brood, Bussemaker, Van de Camp, Cherribi, De Cloe, Cornielje, Crone, Dankers, Dijkema, Dijkstal, Dittrich, Van den Doel, Duijkers, Duivesteijn, Eurlings, Feenstra, Geluk, Van Gent, Van Gijzel, Giskes, De Haan, Halsema, Hamer, Hermann, Hessing, Hindriks, Van der Hoek, Hoekema, Van der Hoeven, Hofstra, Kalsbeek, Kamp, Kant, Karimi, Klein Molekamp, Van der Knaap, Kortram, Kuijper, Lambrechts, Leers, Luchtenveld, E. Meijer, Middel, Van Middelkoop, Mosterd, Nicolai, Van Nieuwenhoven, Oedayraj Singh Varma, Oplaat, Oudkerk, Van Oven, Passtoors, Patijn, Poppe, Rabbae, Ravestein, Rehwinkel, Reitsma, Remak, Van 't Riet, Rietkerk, Rijpstra, Rosenmüller, Ross-van Dorp, Santi, Scheltema-de Nie, Schimmel, Schoenmakers, Schutte, Smits, Snijder-Hazelhoff, Spoelman, Van der Staaij, Van der Steenhoven, Stellingwerf, Stroeken, Swildens-Rozendaal, Terpstra, Timmermans, Udo, Valk, Ter Veer, Te Veldhuis, Vendrik, Verbugt, Verburg, Van der Vlies, Van Vliet, M.B. Vos, O.P.G. Vos, Voûte-Droste, De Vries, Waalkens, Van Walsem, Weisglas, Wijn, Wilders, De Wit, Witteveen-Hevinga, Van Zijl, Zijlstra en Van Zuijlen,

en de heren Peper, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Korthals, minister van Justitie, en Remkes, staatssecretaris

van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Wagenaar, wegens verblijf in het buitenland;

Van Ardenne-van der Hoeven en Schreijer-Pierik, wegens bezigheden elders;

Van Dijke, wegens bezigheden elders, alleen voor de ochtendvergadering;

Bussemaker, De Cloe en Herrebrugh, wegens bezigheden elders, alleen voor de avondvergadering;

Blaauw en Rouvoet, wegens ziekte.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Procedurele voorzieningen voor de aanpassing van regelgeving in verband met de vervanging van de gulden door de euro (Tijdelijke wet regelgevingsprocedures euro) (26685).**

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en, na goedkeuring van de onderdelen, zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de voortzetting van 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 Strafvordering ter verruiming van strafrechtelijke mogelijkheden tot handhaving van de openbare orde met het oog op grootschalige ordeverstoringen (26825).**

(Zie vergadering van 9 februari 2000.)

De algemene beraadslaging wordt hervat.

Minister **Peper**: Mijnheer de voorzitter! Ik ben er zeer verheugd over vandaag met de Kamer te kunnen spreken over het instrument van de bestuurlijke ophouding, een nieuwe bevoegdheid in het palet van maatregelen gericht op het voorkomen en tegengaan van ernstige verstoringen van de openbare orde. Het is een belangrijke bevoegdheid die als aanvulling op de bestaande bevoegdheden van de burgemeester kan worden ingezet teneinde ernstige wanordelijkheden of vrees hiervoor op adequate wijze aan te pakken. Zoals vele geachte afgevaardigden gisteren verwoordden, is er sprake van een novum, omdat hiermee een vrijheidsbenemende bevoegdheid wordt toegekend aan het bestuur. De heer Schutte wees hierop in zijn bijdrage over de overgang van strafrecht naar bestuursrecht.



De heer Peper, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dit is de reden geweest dat de regering niet over één nacht ijs is gegaan met de voorbereiding van dit wetsvoorstel. Ik dank de geachte afgevaardigden die in zeer waardevolle zin hebben gesproken over de zorgvuldige wijze waarop de regering het wetsvoorstel heeft voorbereid. Terugkijkend erken ik dat het tempo hoog is geweest, maar het wetsvoorstel is wel heel zorgvuldig voorbereid. De worsteling hiermee heb ik in de mutatie van de ene naar de andere functie in verschillende posities meegemaakt. Wij hebben lang gezocht naar een solide juridische grondslag, juist vanwege het besef dat het om een noviteit in ons rechtsstelsel gaat, die bovendien ingrijpend is. Hierop hebben vele geachte afgevaardigden terecht gewezen. Wij hebben daarom allerlei deskundigen verzocht het wetsvoorstel grondig te bezien. Universiteiten hebben studies verricht om ons van advies te dienen teneinde een goed doordacht en overwogen wetsvoorstel te kunnen indienen. Het gaat immers om een belangrijke zaak, in heel veel betekenissen van het woord.

Velen hebben het wetsvoorstel "EK 2000" genoemd, maar het kent een heel lange voorgeschiedenis. Dit geldt niet alleen voor het wetsvoorstel, maar ook voor de werkelijkheid die eraan voorafgaat. De heer Koppejan is even genoemd; ik zal het

niet hebben over Kaasjager, ook zo'n bekende naam uit de jaren zestig. Jarenlang, eigenlijk al vanaf de jaren zestig, is er geworsteld met het onvermogen, groepsgewijs uitgevoerde ordeverstoringen goed aan te pakken in de bestuurlijke sfeer. Er zijn uit de afgelopen jaren vele voorbeelden te noemen waarin dit onvermogen is gebleken. Allerlei constructies zijn uitgeprobeerd maar door de rechter soms te licht bevonden, of uitgeprobeerd zonder dat er iets van kwam. Ik heb mij er zelf ook wel eens aan bezondigd in het burgemeesterschap van Rotterdam, dat nu op een andere manier tot een zekere bestuurlijke ophouding leidt, maar dit terzijde.

Er is derhalve geworsteld met deze materie. Het heeft ertoe geleid dat – even voor mezelf sprekend – de worsteling "wat doe je eigenlijk, waar ben je mee bezig?" ten departemente is voortgezet, met ook het wetenschappelijk onderzoek, om na te gaan op welke wijze het bestuurlijke instrumentarium dat aanwezig is, kan worden aangevuld, opdat met door georganiseerde groepen bewerkstelligde verstoringen van de openbare orde beter kan worden omgegaan. Het voorliggende wetsvoorstel bestuurlijke ophouding is daarvan het resultaat.

De aanleiding voor het wetsvoorstel vindt, zoals gezegd, haar oorsprong in het breed levende

besef, voortkomend uit praktijkervaringen van vele jaren, dat het bestaande instrumentarium in bijzondere omstandigheden onvoldoende is om met het toenemende groepsgeweld om te gaan. De maatregel is dan ook, hoewel van grote betekenis voor het EK, niet bedoeld voor het EK, maar óók bedoeld voor het EK – zo zou ik het willen formuleren. Ik hecht eraan, alvorens de meer concrete vragen van uw Kamer te beantwoorden, een aantal meer algemene noties te geven over met name de praktische werkzaamheid en werkbaarheid van deze maatregel. Vele geachte afgevaardigden stelden daar gisteren vragen en soms ook kritische vragen over. Ik denk en hoop allereerst...

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Omdat de minister nu naar een volgend punt overgaat en er daaraan voorafgaand een naar mijn gevoel centrale opmerking werd gemaakt, zou ik hem het volgende willen vragen.

De minister zegt dat het een ingrijpende bevoegdheid is die niet alleen voor de Europese kampioenschappen is bedoeld, maar ook voor daarna. Wij hebben echter vele kritische vragen gesteld. Zou het in dat verband niet nuttig zijn om te zeggen dat als we er al toe zouden overgaan – het is een ingrijpende maatregel en er kleven bijzonder veel "maren" aan –, het in ieder geval belangrijk is dat we hem gaan evalueren, voordat we kijken of we dit verder tot in lengte van dagen in ons rechtsstelsel willen behouden? Zou dat niet een juiste vormgeving kunnen zijn om met een zo ingrijpende maatregel om te gaan?

Minister **Peper**: Uiteraard was een antwoord voorzien op die vraag, voorzitter. Als ik dat nu wat naar voren trek, wijs ik erop dat er natuurlijk op enigerlei moment voorzien is in een evaluatie. Een evaluatie van het EK is sowieso voorzien en als je een inventarisatie maakt van de mogelijke toepassingen van de bestuurlijke ophouding, dan zul je – zo zat ik vanmorgen vroeg te bedenken – eind 2001 wel een beeld moeten hebben hoe een en ander functioneert. Maar ik vind de zaak zo principiële dat ik geen horizonbepaling in de tijd zou willen verbinden aan dit wetsvoorstel. Natuurlijk vindt er evaluatie plaats, vanzelfsprekend. Dat vindt lokaal

Peper

plaats en dat vindt overal plaats. Als mevrouw Scheltema zegt dat zij dat beeld wil hebben over een jaar, dan is dat hiermee meteen al toegezegd, vanzelfsprekend. Maar haar betoog dat ertoe strekt om eerst eens even te kijken hoe het bij het EK – ik zeg het wat gemeenzaam – uitpakt om dan ten principale nog eens te bekijken of we op de goede weg zijn, vond ik iets te veel rieken naar gelegenheidswetgeving. Misschien was het zo niet bedoeld, maar zo kwam het op mij over en daarvoor is de zaak te principieel. Immers, de hele voorgeschiedenis wijst voortdurend op voorbeelden. Er zijn tientallen voorbeelden geweest die afgelopen jaren, waarbij het ongemak dat met dit wetsvoorstel geprobeerd wordt in bepaalde omstandigheden te bestrijden, zich heeft gemanifesteerd, tot en met vriendelijke aangelegenheden als koninginnedagen toe. Ook daarbij kunnen, zo herinner ik mij, dingen uit de hand lopen. Zo zijn er meer van die zaken, waarbij je groepen door de stad ziet trekken of waar dan ook, waarvan je zegt: daar kunnen we niet achteraan blijven hollen. Ik heb nogal een praktische inslag, ook met betrekking tot dit onderwerp, zoals u zult begrijpen.

Mevrouw **Scheltema-de Nieu** (D66): De minister heeft mij geen horizonbepaling zien indienen, want ik vind die, met hem, niet juist. Maar aangezien wij moeten constateren dat het hier om een uitermate ingrijpende maatregel gaat, zou het toch wijs zijn om met de opgedane ervaring niet eerst een jaar te wachten met het beantwoorden van vragen als: werkt het nu zoals wij het bedoeld hebben of kan het zo werken? Het moet toch een paar maanden na de kampioenschappen mogelijk zijn om vast te stellen wat wel en wat niet goed was?

Minister **Peper**: Wij moeten nu twee zaken onderscheiden. De evaluatie van het EK is sowieso ook op dit aspect van toepassing als van dit middel gebruik zou worden gemaakt. De Kamer kan dat in de herfst tegemoetzien. Maar zodra wij meer casusposities zouden willen inventariseren, zullen wij toch een jaartje verder zijn – dat is evenwel een taxatie – en dan zullen wij in 2001 een verzameling hebben van gevallen her en der in het land waaraan wij kunnen zien hoe dit

middel in onderscheiden omstandigheden is toegepast, of er een lijn in zit en of er sprake is van een zekere mate van uniformiteit. Straks hoop ik trouwens duidelijk te kunnen maken dat de feitelijke toepassing van dit instrument niet zo heel vaak zal voorkomen.

Mevrouw **Scheltema-de Nieu** (D66): Voorzitter!...

De **voorzitter**: Dit is uw laatste vraag op dit punt.

Mevrouw **Scheltema-de Nieu** (D66): Dit is mijn laatste vraag maar die is voor mijn fractie wel belangrijk voor de uiteindelijke afweging omdat die doorslaggevend zal zijn.

De minister zegt dat hij in de herfst kan wegen hoe het gegaan is met het gebruik van het zware middel bestuurlijk ophouden. Hij wil dat ook doen en ik neem aan dat hij dit ook aan de Kamer wil voorleggen. Toch wil ik graag van hem horen of hij bereid is om te heroverwegen, mocht dit middel tot moeilijkheden dan wel tot een onbedoelde situatie aanleiding hebben gegeven. Dat is voor mij belangrijk.

Minister **Peper**: Als een instrument in het geheel niet zou functioneren of op een manier zou functioneren die niet bedoeld is door de minister of door de Kamer, dan zou het wel heel merkwaardig gesteld zijn met de democratie als wij niet tot iets anders zouden beslissen. Wij verwachten dat evenwel niet, maar mocht die situatie zich voordoen dan zeg ik dat vanzelfsprekend toe.

De heer **Santi** (PvdA): De minister zegt een evaluatie toe voor het najaar van 2001. Dat is prima. Zojuist heeft hij in antwoord op een vraag van D66 gezegd wat die evaluatie inhoudt: met onvolkomenheden gaat hij goed om. Maar voor de goede orde wil ik hem het volgende vragen. Als er na het EK een tussenevaluatie komt, is die dan niet van minder gewicht dan de uiteindelijke evaluatie maar heeft die dezelfde beoordeling?

Minister **Peper**: U noemt bij die tussenevaluatie het EK. Ik zeg u toe dat die in de herfst zal plaatsvinden en aan de Kamer zal worden voorgelegd. Daarin wordt aangegeven of wij dat instrument nodig

hebben gehad en onder welke omstandigheden het is gebruikt, in welke stad of welk platteland tussen die steden. Dat is namelijk een mogelijkheid waar ik de Kamer ook op wil wijzen; er wordt wat bewogen in het kleine land dat Nederland heet en waarvan de omvang je vooral zal opvallen als je uit het buitenland komt.

De heer **Santi** (PvdA): Wij krijgen het dan in de volle omvang: zowel de toepassing als de uitvoering?

Minister **Peper**: Natuurlijk, alles wordt geregistreerd.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Voorzitter! Ik heb een vraag van een iets andere aard die gaat over de omschrijvingen die de minister tot dusverre gaf van groepen. Hij begon zijn verhaal met te zeggen: het moet gaan om georganiseerde groepen. Vervolgens haalde hij koninginnedag aan en zei: dan zie je groepen mensen door de stad lopen en daar kun je wel achteraan blijven hollen. Welke mate van organisatie moeten die groepen kennen?

Minister **Peper**: Wij zullen elkaar nu niet belasten met de organisaties volgens sociologische noties, want ik moet ook een beetje op de tijd letten, voorzitter! Het opvallende aan dit soort verschijnsels is, dat mensen het nooit alleen doen. Daar hebben ze niet het lef voor. Er is altijd enige vorm van organisatie, want dan word je anoniem en krachtig. Zo werkt dat.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Waarvoor hebben zij niet het lef?

Minister **Peper**: Om in hun eentje tegen de massa in te gaan.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Een van de omschrijvingen in de toelichting is dat er sprake kan zijn van een groep als degenen zich door kleding, uitrusting en/of gedraging – gedraging is dus niet nodig – manifesteren als voetbalsupporter van het team. Ik wil met u niet in organisatiesociologie vervallen, maar ik wil wel meer duidelijkheid. Dit is een vrijwel toevallige aanwezigheid van mensen in een bepaalde omgeving met anderen die op hen lijken.

Minister **Peper**: Dat is het ook. Het

Peper

gaat mij meer om een aanduiding van het sociologische begrip "groep". Dat heeft niet alleen te maken met voetballen; dat kan met zoveel verschijnselen te maken hebben waarbij sprake is van groepsvorming. Aan het in groepsverband opereren ontleent men de combinatie van anonimiteit en lef. Dat is hierbij meestal aan de orde. Nogmaals, je ziet nooit iemand in zijn eentje heel bijzondere dingen doen in het openbare domein, anders dan wanneer het strafrechtelijke zaken betreft.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Uw sociologische definities volgend, moet er sprake zijn van een bewuste en vrijwillige keuze tot expliciete deelname aan zo'n groep.

Minister **Peper**: Ja, zonder dat er lidmaatschapskaarten worden uitgereikt.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Hoe ziet een burgemeester dat?

Minister **Peper**: De burgemeester baseert zich op informatie van de politie. Ik zie alle voorbeelden voor mij. Soms weet je al van te voren dat er groepen aankomen. Soms zijn de groepen bekend. Soms geven de collega's informatie over groepen die er aankomen, omdat zij die kennen. Veel mensen zijn meer gekend dan u denkt. Het gaat mij niet om een verzameling van mensen die toevallig bij elkaar lopen en er hetzelfde uitzien, die wij dus maar even gaan omsingelen.

De **voorzitter**: Een laatste korte vraag!

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik vind het antwoord niet bevredigend. Het is de kern van het voorstel. Misschien komt u er later nog op terug; die ruimte wil ik u graag bieden. Het is niet zomaar een verzameling van mensen. Het moet gaan om een zich ervan bewust zijnde groep mensen die hebben gekozen voor het deel hebben aan een groep. U geeft niet aan op welke manier de burgemeester in staat wordt gesteld om onderscheid te maken tussen een willekeurige verzameling mensen en een groep. Ik ben bang dat een willekeurige verzameling mensen 12 uur wordt opgesloten.

Minister **Peper**: U vraag een precisie die haaks staat op de werkelijkheid. Als er een winkel wordt geplunderd, trekt dat sommige mensen aan: er zijn een paar lieden bezig, dus laat ik ook meedoen. Dan is er geen sprake van groepsvorming, anders dan de aantrekkingskracht van een winkel die wordt geplunderd. Dan gaat men meedoen. Is dat dan een groep of niet?

Ik wil een enkele algemene notie geven over de praktische werkzaamheid en werkbaarheid van deze maatregel. Vele geachte afgevaardigden hebben er gisteren vragen over gesteld. Ik hoop dat het instrument niet vaak zal worden toegepast, want het is vooral bedoeld voor heel bijzondere gevallen. Vaak gaat het om te voorziene situaties, indien minder ingrijpende bevoegdheden geen soelaas blijken te bieden. Het is niet altijd een ultimatum remedium. Het is een mogelijkheid die in het palet wordt voorzien of in heel bijzondere situaties bij noodbevel of noodbevoegdheden wordt geïntroduceerd. Feitelijk kan het worden gezien als een vorm van bestuursdwang om de naleving van door de gemeente gestelde openbareordevoorschriften te verzekeren. Het is zeer nuttig om achter de hand te hebben, maar wel als een heel bijzonder middel. De aanwezigheid van de mogelijkheid is een middel om te voorkomen dat je er veel gebruik van moet maken. Er is geen politieagent die zegt: ik vind het wel eens leuk om mensen zo te gaan omsingelen. Operationeel kan het van belang zijn om deze mogelijkheid te hebben, maar ik verwacht en hoop dat wij weinig gebruik van haar hoeven te maken.

Tot dusver wordt te veel de suggestie gewekt dat het om grote groepen zou gaan. Voorzover de memorie van toelichting dat misverstand heeft opgeroepen, maak ik een retouche. Het zal niet om honderden en honderden relschoppers gaan. Dat is ook een beetje onhanteerbaar; dan ga je scheiden of dan hou je zo'n groep tegen, overigens ten detrimente van andere groepen die ook op weg naar iets zijn. Het instrument van de bestuurlijke ophouding zal vooral effectief zijn om kleinere, maar vaak goed georganiseerde en voorbereide groepjes relschoppers of raddraaiers uit grotere menigten te isoleren om ervoor te zorgen dat zij geen kans krijgen om de menigte en de

openbare orde, die van ons allemaal is, te beïnvloeden.

Bij de aard van de locaties waar personen bestuurlijk zullen worden opgehouden, moet dan ook niet meteen worden gedacht aan grote opvangcentra. Bij het woord "stadion" heb ik in dit verband een nare associatie. Bedoeld zijn locaties in het stadion, zoals kleedkamers. Iedereen die wel eens in een stadion is geweest, weet dat er onder zo'n stadion allerlei ruimtes zijn. Ik zal mevrouw Halsema uitnodigen om een keer met mij naar een voetbalwedstrijd te gaan. Ik zou dat erg op prijs stellen; dan kom ik er ook weer eens een keer, kan het zijn in een ontspannen sfeer. Voor de praktische werkbaarheid van de bestuurlijke ophouding zal de omvang van de groep bepalend zijn. Nogmaals, ik verwacht niet dat het om enorm grote groepen zal gaan.

De heer **Rietkerk** (CDA): Ik heb in eerste termijn in relatie tot de omvang van de groep gewezen op de relatie met een vak in een stadion. Dat voorbeeld wordt ook in de memorie van toelichting genoemd. Is dat beeld onjuist? Scherpt de minister dat nu aan?

Minister **Peper**: Daar maak ik ook een retouche op. Je hebt het nooit over groepen in stadions in vakken. Dat hoort bij het vak van het beheersen van de openbare orde: de treinen komen aan en jullie moeten naar vak zoveel, de combiregeling en wat dies meer zij. Daar moet niet aan worden gedacht. Als dit misverstand door de tekst van de memorie van toelichting is ontstaan, bied ik daarvoor mijn excuses aan.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik begrijp het niet goed. Het is de bedoeling om bij grootschalige ordeverstoringen een oplossing te bieden. Ik stel mij daarbij een grote groep van mensen voor die, overtredend de algemene plaatselijke verordening, de verkeerde richting inslaat. Het gaat om een grote groep, anders is er geen sprake van grootschalige ordeverstoring. De minister zegt: wij gaan die mensen niet opbergen, het gaat om een kleinere groep van harde relschoppers. De eerste vraag daarbij is natuurlijk hoe je die kleinere groep in die massa identificeert. Als je dat doet, zal daarbij ongetwijfeld sprake zijn van geweldpleging. In dat geval

Peper

moeten deze mensen toch op de strafrechtelijke manier worden aangepakt.

Minister **Peper**: Voorzitter! Ik kom daar nog op.

De **voorzitter**: Als u dat wilt, moet u uw eigen volgorde aanhouden.

Minister **Peper**: Als er in dit debat op een punt ruimte is voor voortschrijdend inzicht, dan is het op het punt van grootschalige evenementen. Het gaat om ordeverstoringen die in die context leiden tot grootschalige effecten. Dit is de wat meer precieze formulering van een en ander. Waar het gaat om de meer principiële overweging die te maken heeft met de omgang in het publieke recht met het fenomeen van de groep, zal ik mij ook inhouden. Op zichzelf is de democratische mogelijkheid om je in groepen te organiseren, immers nog van betrekkelijk recente datum. Het gaat om de vrijheid in het publieke domein en derhalve het domein van de openbare orde. De eigen aard van die openbare orde wordt gekenmerkt door vrijheid van allen, individueel en in groepsverband. Zo zie je mensen namelijk ook in de openbare orde. Ik vraag dan ook de aandacht voor dat bijzondere karakter van het publieke domein. Het publieke domein is van ons allemaal. Daarin bewegen de mensen zich, individueel, in groepsverband of losjes met elkaar. Dat rechtvaardigt naar de aard van diezelfde openbare orde dat in bijzondere gevallen wordt opgetreden tegen groepen die de veiligheid en integriteit, maar ook de letterlijke en figuurlijke beweeglijkheid van heel veel anderen frustreren, en de openbare orde ernstig bedreigen. Het is die afweging die hier naar mijn idee aan de orde is. Hier zou nog heel lang over gesproken kunnen worden. Het feit dat bepaalde groepen de openbare orde kunnen bedreigen, is evenwel een rechtsgrondslag voor dit wetsvoorstel. Daarmee is tevens sprake van een modernisering van de erkenning dat in onze samenleving soms georganiseerde groepen aanwezig zijn.

De **voorzitter**: Ik zie dat zich alweer leden melden voor een interruptie. Ik zou er echter voor zijn om de minister wat langer zijn betoog te laten houden. Bij iedere interruptie

zegt de minister dat hij nog over dat onderwerp zal komen te spreken in zijn antwoord. De minister zal ook nog lang antwoorden. Bovendien is het wetsvoorstel volgens mij zo fundamenteel dat het wellicht beter is om het in de tweede termijn op te nemen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Voorzitter! Ik wil toch een vraag stellen. De minister zegt steeds dat hij kort zal zijn. Daarom wil ik weten of hij nog terugkomt op de keuze van de locaties.

Minister **Peper**: Ja, natuurlijk. Ik probeer uw vragen te beantwoorden, maar ik ben nog maar net begonnen. Ik meende een uurtje nodig te hebben voor mijn antwoord, maar als wij zo doorgaan, duurt het twee of misschien wel drie uur.

Voorzitter! De heren Schutte, Nicolaï en Santi en mevrouw Halsema spraken ieder in hun eigen bewoordingen over de vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden en de vermeende verruiming van de interpretatie van dit criterium vanwege de koppeling van de bestuurlijke ophouding aan situaties als bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet. Dat is het artikel op grond waarvan een burgemeester binnen bepaalde kaders stevig kan interveniëren in het publieke domein. Ik stel voorop dat de burgemeester bij uitstek bekend is met de hantering van deze begrippen en de beginselen die daaraan ten grondslag liggen. Zij maken onlosmakelijk onderdeel uit van, in dit geval, het noodinstrumentarium dat de burgemeester ter beschikking staat. Deze terminologie wordt al sinds decennia in de Gemeentewet gebezigd. Wat dat betreft is er weinig nieuws onder de zon. De burgemeester heeft enige ruimte nodig om adequaat te kunnen inspelen op naderende ernstige ordeverstoringen, of het vermoeden van ernstige ordeverstoringen. Het schrappen in die terminologie – mevrouw Halsema sprak in dat kader over de ernstige vrees die daarin wordt gebezigd – heeft mijn instemming niet.

De burgemeester bepaalt aan de hand van de omstandigheden van het moment nader wanneer er precies sprake is van die ernstige vrees voor ernstige ordeverstoringen, soms bij enige anticipatie. Uit de begrippen, gehanteerd in de artikelen 175 en 176, blijkt al dat het

moet gaan om ernstige zaken. Men kan denken aan de situatie tijdens de rellen bij de huldiging van Feyenoord en aan vele andere wanordelijkheden. Er moet sprake zijn van zeer sterke aanwijzingen dat zich een groepsgewijze ordeverstoring gaat afspelen. Deze verwachting kan voortvloeien uit stevige, harde politie-informatie of uit andere informatie, in combinatie met ervaringsgegevens. De rechter kan achteraf toetsen of de burgemeester rechtvaardig heeft kunnen oordelen dat er sprake was van een zodanige situatie dat maatregelen in de sfeer van noodbevoegdheden nodig waren. Aangezien situaties, waarin behoefte bestaat aan een instrument als bestuurlijke ophouding, overeenkomen met de situaties, omschreven in artikel 175 Gemeentewet, ligt de koppeling terzake dus voor de hand. Ik kan niet inzien, zoals de heer Schutte opmerkt, dat, nu de bestuurlijke ophouding is gekoppeld aan de situatie, omschreven in artikel 175, ineens behoefte zou ontstaan aan een ruimere interpretatie van deze lang gebruikte begrippen. Als die behoefte er zou zijn, dan zou die nu al moeten bestaan, los van de bestuurlijke ophouding. Mij bereiken dergelijke geluiden niet. Ook in mijn tijd als burgemeester kon ik goed uit de voeten met dat kader. Het gaat hier om de toevoeging van een bijzonder instrument, zowel in termen van denken, principes, als in termen van operationele benadering.

Wat betreft de ernstige vrees, een lang bekend leerstuk, moet de burgemeester een heel bijzondere afweging maken. Soms leidt die er toe – ik heb het dan niet over bestuurlijke ophouding – dat je op basis van bepaalde informatie een demonstratie niet laat doorgaan, omdat je er bijna zeker van bent, ex ante, dat die uit de hand zal lopen. Denk aan demonstraties van extreme signatuur of racistisch getinte demonstraties, waarbij je op basis van je informatiepositie een afweging moet maken tussen de vrijheid van meningsuiting als grondrecht en de openbare orde. Dat is een buitengewoon moeilijke afweging. Ik hecht zeer aan de vrijheid van meningsuiting, maar soms leidt een en ander tot het verbieden van iets, omdat je er op basis van bepaalde informatie bijna 100% zeker van bent dat de zaak enorm uit de hand gaat lopen en dat er groepen met elkaar op de vuist

Peper

gaan. Dat geeft aan waarom die ernstige vrees in dat artikel is opgenomen. Anders zou je het in alle gevallen eerst moeten laten gebeuren, voordat je zou kunnen interveniëren. Ik ben zelf geen verbieder, van welke demonstratie dan ook, maar er kunnen omstandigheden zijn dat je, met verwijzing naar dat onderdeel, een interventie ex ante pleegt, waardoor iets dergelijks niet plaatsvindt, omdat het wordt verboden.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): U zegt dat wanneer "de ernstige vrees voor" niet wordt toegepast in het kader van bestuurlijke ophouding, er eigenlijk altijd iets gebeurd moet zijn voordat je bestuurlijk kunt gaan ophouden. Kunt u voor mij omschrijven wat moet worden verstaan onder een oproerige beweging? Volgens mij zit daarin namelijk al vervat dat een burgemeester mag ingrijpen, dus ook bestuurlijk mag ophouden voordat er sprake is van wanordelijkheden. Daarom heb ik ook gekozen voor die beperking.

Minister **Peper**: Ik probeer een uitleg te geven van dat artikel, los van de bestuurlijke ophouding. Een interventie ex ante betekent inderdaad dat er niets plaatsvindt, omdat het wordt verboden, terwijl het toch wel om een belangrijk grondrecht gaat. Bij de toepassing van de bestuurlijke ophouding mag niet uit het oog worden verloren dat aan een scala van voorwaarden moet zijn voldaan voordat kan worden overgegaan tot die ophouding. Er moet sprake zijn van een oproerige beweging – dat is een prachtige term die ik aan de wet ontleen – van andere ernstige wanordelijkheden dan wel een ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Mevrouw Halsema vroeg wat moet worden verstaan onder oproerige bewegingen. Welnu, er zullen wel allerlei geleerde artikelen over zijn geschreven, maar ik vind het op zichzelf mooi Nederlands. Oproerige beweging, dan zie je heel veel oproer en heel veel beweging, in die combinatie. Wat de achtergrond daarvan weer is, valt te bezien.

De tweede voorwaarde is dat een daartoe aangewezen voorschrift dat strekt tot handhaving van de openbare orde en beperking van gevaar niet wordt nageleefd. De niet-naleving moet in groepsverband plaatsvinden. Het ophouden moet

noodzakelijk zijn ter voorkoming van de voortzetting of de herhaling van de niet-naleving. Naleving van het voorschrift moet redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kunnen worden verzekerd. Gegeven deze criteria kan de burgemeester, zo deze functionaris dat al zou willen, niet lichtvaardig overgaan tot rechtmatige toepassing van de bestuurlijke ophouding. In dat licht bezien, deel ik dan ook niet de vrees die bij mevrouw Halsema op dit punt leeft. In mijn bejegening van haar amendement terzake zal daaraan ook uitdrukking worden gegeven.

Vervolgens ga ik in op de vraag van mevrouw Halsema hoe het criterium ernstige vrees voor het ontstaan van ordverstoring zich verhoudt tot de demonstratievrijheid. Net als alle andere grondrechten is ook de demonstratievrijheid niet absoluut. Artikel 9 van de Grondwet dat ziet op de demonstratievrijheid biedt de mogelijkheid dat dit recht wordt beperkt ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Dat laatste is ook weer zo'n mooi oud Nederlands woord waaraan vele interpretaties kunnen worden gegeven, waardoor het zo tijdloos is. Ook het EVRM laat een zodanige beperking toe. Het is dus mogelijk om de demonstratievrijheid te beperken als zich nog geen concrete ordverstoring voordoet maar er wel op grond van allerlei aanwijzingen een ernstige vrees voor bestaat. Een dergelijke beperking dient wel een grondslag in een wet in formele zin te hebben. Het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding biedt deze basis. Er is dus in principe geen sprake van een strijdigheid met de demonstratievrijheid als ook bij dreigende wanordelijkheden optreden wordt overwogen c.q. daadwerkelijk opgetreden wordt. Wel zal uiteraard een concreet wettelijk voorschrift overtreden moeten zijn. Zo is bijvoorbeeld het zich begeven naar een beginpunt van een demonstratie of samenscholing op zichzelf geen aanleiding om over te gaan tot bestuurlijke ophouding. Dan moet er meer gebeurd zijn.

Mevrouw Scheltema, mevrouw Halsema en de heren Van der Staaij en De Wit stelden dat de bestuurlijke ophouding niet in overeenstemming is met het grondrecht op persoonlijke vrijheid, zoals neergelegd in artikel 5 van het EVRM.

Voorzitter: Terpstra

Minister **Peper**: Er zou sprake zijn van groepsgewijze vrijheidsbeneming of groepsaansprakelijkheid, wat haaks zou staan op de individuele benadering die artikel 5 EVRM vereist. Ik maak daar de volgende opmerkingen over. Ik deel het standpunt dat de bestuurlijke ophouding in strijd is met artikel 5 EVRM niet. Ik voel mij daarbij gesteund door een bij uitstek deskundige op het terrein van het EVRM prof. Alkema, voormalig lid van de Europese commissie voor de rechten van de mens en hoogleraar staats- en bestuursrecht te Leiden. Hij is van oordeel dat de bestuurlijke ophouding in overeenstemming is met artikel 5 EVRM en wel met de zogenaamde B-grond. Dat standpunt wordt niet bestreden door de Raad van State. Integendeel, de raad spreekt in zijn advies overigens meer in het algemeen zijn waardering uit voor de principiële benadering van de problematiek in de memorie van toelichting. Ik merk op dat de Raad van State bij het van een oordeel voorzien van het wetsvoorstel in zijn advies "wat meer ruimte bood" dan bij de voorbereiding van het wetsvoorstel was voorzien. Dat deed mij overigens goed. Het wetsvoorstel is steeds geregeerd geweest door het bewuste artikel in de Grondwet en het EVRM. Ik ben praktisch georiënteerd, zoals bekend, maar ik ben ook heel theoretisch. Dat moet helemaal goed zijn. Anders gaan wij de weg naar het parlement niet op, laat staan dat wij geen rekening houden met de objecties die gemaakt kunnen worden op Europees niveau. Er is natuurlijk vakliteratuur. Er zijn enkele artikelen verschenen over dit wetsvoorstel, zoals de door de heer De Wit genoemde artikelen van de heren Brouwer en Schilder in het Nederlands Juristenblad dat ik in toememende mate tot mij begin te nemen. Men is het er in deze artikelen over het algemeen over eens dat een bestuurlijke vrijheidsbeneming ter verzekering dat een individu voldoet aan een wettelijke verplichting ter handhaving van de openbare orde onder de zogenaamde B-grond kan worden gebracht. Ik herhaal hier nogmaals dat artikel 5, eerste lid, onder b, een vrijheidsbeneming met het oogmerk om de nakoming van een wettelijke verplichting te verzekeren, toelaat. Ik deel het standpunt van mevrouw Halsema dat artikel 5 EVRM niet toestaat dat

Peper

alleen bij een dreiging van een verstoring van de openbare orde tot bestuurlijke ophouding kan worden overgegaan. Er moet sprake zijn van de overtreding van een specifiek voorschrift dat strekt tot handhaving van de openbare orde. Dit voorschrift kan wel zodanig zijn geformuleerd dat het beoogt te voorkomen dat de openbare orde daadwerkelijk wordt verstoord. Denk aan bijvoorbeeld het verbod op het meenemen van knuppels of ander tuig dat niet bedoeld is om met elkaar een gezellige discussie te gaan voeren. Het gaat hier om de vraag of in het wetsvoorstel in voldoende mate voldaan wordt aan het uit artikel 5 EVRM voortvloeiende vereiste van individualiteit. Ik meen dat dit het geval is. Het feit dat alleen tot bestuurlijke ophouding kan worden overgegaan, als sprake is van groepsgebonden normovertreding staat aan een individuele beoordeling van die normovertreding niet in de weg. Als ik een vergelijking met het strafrecht mag maken, dan zijn ook in het strafrecht verschillende bepalingen te vinden waarin enig groepsverband wordt vereist. Toch blijft ook daar de individualiteit vooropstaan. Zo moet, wil voldaan zijn aan de delictomschrijving volgens artikel 141 Wetboek van Strafrecht, de openlijke geweldpleging met vereende krachten plaatsvinden. Uiteraard dient er wel een individuele benadering plaats te vinden. Dit geldt ook voor de bestuurlijke ophouding. Mensen verliezen ook in deze zaak hun individualiteit niet.

Door verschillende afgevaardigden is het punt van de onschuldige burgers naar voren gebracht, bijvoorbeeld het achteraf wat ongelukkige voorbeeld van de vrouw met de kinderwagen. Hoe kan voorkomen worden dat in de praktijk onschuldige burgers worden opgepakt? Mevrouw Scheltema en de heren Schutte, Rietkerk en Santi hebben hierover gisteren soms in zorgelijk getinte bewoordingen opmerkingen gemaakt, al dan niet verwijzend naar de inmiddels bekende moeder met kinderwagen. Ik kan in absolute zin niet garanderen dat er niet een enkele keer onschuldige burgers tussen de ordeverstoorders zitten. Ook ik zie wel risico's op dit punt, waarbij overigens de professionaliteit van de politie-medewerkers om het kaf van het koren te scheiden, niet moet worden

onderschat, zeker niet wanneer ze over dat instrument beschikken, omdat het zo is ingebed in alle mogelijke controlemechanismen. In het strafrecht kan niet altijd worden gegarandeerd dat er geen onschuldige burgers worden opgehouden.

Om het even uit de voetbalcontext te halen, als ongeveer veertig relschoppers een supermarkt bestormen en plunderen en men wil deze personen strafrechtelijk vervolgen, zijn de beslissingen die de politie over individuele personen moet nemen, niet anders dan bij een bestuurlijke ophouding, waarbij ongeveer veertig relschoppers een concrete bepaling uit een gemeentelijke verordening overtreden. Ik zie op dit punt eigenlijk geen verschil.

Er is op dit punt niet zoveel nieuws onder de zon. Bij de bestuurlijke ophouding is van belang dat de burgemeester in de beschikking tot ophouding een duidelijke omschrijving geeft van de situatie en de personen die daarbij een rol spelen. Die omschrijving van aangewezen groepen is maatwerk. In sommige gevallen kan al van tevoren een profiel van de beoogde groep worden opgemaakt. Aspecten zoals herkomst of een bekend verleden van ordeverstoring kunnen deel uitmaken van de omschrijving van de groep, maar ook elementen zoals de locatie van de acties en de handelingen die de betrokkenen verrichten.

Essentieel is de waarschuwing, omdat daarmee wordt geselecteerd. Personen die de norm overtreden, zijn hierdoor in de gelegenheid om die overtreding te beëindigen. In de praktijk is dat een heel gedoe en daar zit in beginsel niemand op te wachten. Personen die niets met die ordeverstoring te maken hebben, kunnen zich uit de voeten maken.

Ik kom nu tot confessies over een voorbeeld uit het rauwe leven dat misschien een grensgeval was. Ik herinner mij dat ik een keer een noodverordening heb uitgevaardigd, omdat er Duitse supporters aan kwamen. Zij waren op weg naar een grote, internationale cupwedstrijd in het Feyenoordstadion. Uit informatie van de collega's in Arnhem en van de spoorwegpolitie bleek dat die Duitsers de trein hadden verbouwd, zoals dat heet. Toen zij op het centraal station aankwamen, hebben wij ze opgevangen. Dat was een bestuurlijke ophouding ex ante.

Je kon zo zien welke mensen er niet bij hoorden, zeiden mijn agenten toen. Dat waren er niet zoveel, want die Duitse supporters hadden al zoveel rotzooi veroorzaakt in die trein dat de andere mensen naar een andere coupé waren gelopen. De politie zei tegen die mensen dat zij weg konden gaan, want zij hoorden er niet bij. Die Duitsers hebben wij toen een kaartje laten leggen en niet naar de wedstrijd laten gaan. Dat voorbeeld zie ik voor mij. Dat ging ook gepaard met een waarschuwing, want dat stond ook in die verordening. Daar ben je dan op voorbereid, omdat je die wedstrijd ziet aankomen.

De heer **Nicolaï** (VVD): Dit voorbeeld is al eerder door de minister genoemd. Volgens mij is het juist niet verhelderend, omdat zij sowieso kunnen worden opgepakt op grond van verdenking van vernieling van die treinwagons.

Minister **Peper**: Dat is een subtiliteit die mij toen is ontgaan. In ieder geval was van deze groep niet individueel aan te geven wie wat had gedaan in die trein. Daar heb je dan zagezegd geen tijd voor, maar je moet altijd een beetje uitkijken met voorbeelden. Het was niet te individualiseren, maar het was heel duidelijk dat het die Duitse groep was, want er was informatie over de treincoupé waar zij in zaten en waar zij uit kwamen.

De heer **Nicolaï** (VVD): Minister Peper zegt terecht dat je soms strafrechtelijk groepen kunt oppakken, omdat zij worden verdacht van bepaalde strafbare feiten. Ik denk dat dit in deze situatie wel had gekund.

Minister **Peper**: De deskundigheid van de politiefunctionarissen moet niet worden onderschat. Zij zijn gewend om met relschoppers om te gaan, wanneer zo'n situatie zich voordoet, en daarover informatie te verzamelen. Zij zullen niet zomaar personen van de straat halen die niets met de ongeregelde heden te maken hebben. Ik ga ervan uit dat er bij de waarschuwing al een stevige politie-eenheid op de been is om de bewegingen van groepen mensen en de activiteiten van bepaalde groepsgebonden opererende individuen in de gaten te houden.

Peper

Als blijkt dat de waarschuwing niet wordt nageleefd, zal door de politie zoveel mogelijk gezien moeten worden of ophouding van individuele personen op haar plaats is. Gezien de ervaringen van de politie op dit punt, zal zij in de meeste gevallen de schapen van de bokken weten te scheiden, om in de woorden van de heer Schutte te blijven. Vooral bij verplichtingen die een gebiedsverbod of -gebod bevatten, zal het risico dat onschuldige burgers worden opgepakt zeer gering zijn. In dat geval is immers eenvoudig te constateren of iemand anders niet aan zijn verplichtingen voldoet. Ik herhaal nogmaals, dat ik niet voor 100% kan garanderen dat zich niet onverhoopt de situatie voordoet dat een onschuldige burger wordt opgepakt. Ook hier is een belangenafweging aan de orde: het belang van de veiligheid en integriteit van soms duizenden burgers in het publieke termijn versus de bewegingsvrijheid van één of enkele groepen relschoppers.

De heer Nicolai vroeg naar de inhoud van de gemeentelijke verordening. Ook de heer Van der Staaij ging in zijn betoog in op de gemeentelijke bevoegdheden. De bepalingen van een APV, een noodbevel of een noodverordening moeten voldoen aan een aantal vereisten willen zij geschikt zijn om de naleving ervan te kunnen afdwingen met behulp van de bestuurlijke ophouding. Ten eerste moeten zij strekken tot handhaving van de openbare orde of tot beperking van gevaar. Vervolgens moeten de voorschriften van toepassing zijn verklaard in situaties als bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet, dat stevige artikel. De voorschriften moeten dus zijn aangewezen als voorschriften die bij groepsgewijze niet-naleving kunnen leiden tot bestuurlijke ophouding door de burgemeester. Bovendien moeten de voorschriften voldoende specifiek zijn. Dat is ook maatwerk. Dit wil zeggen, dat burgers uit de voorschriften moeten kunnen afleiden welke concrete gedraging is verboden of juist van hen wordt verwacht. Een algemene bepaling dat het verboden is om bij evenementen de openbare orde te verstoren, is te ongericht in dit verband. Wel kan worden gedacht aan het niet naleven van een voorschrift dat gebiedt een bepaalde door de burgemeester voorgeschre-

ven route te volgen of een voorgeschreven middel van vervoer te gebruiken. Ik denk aan de combiregeling. Die is ook bedoeld om de openbare orde in de goede zin een handje te helpen. Ook kunnen per groep reizende supporters die niet beschikken over een geldig toegangsbewijs voor de wedstrijd en die zich niet op eerste vordering van de politie in de aangegeven richting begeven bij ernstige wanordelijkheden, bestuurlijk worden opgehouden. Indien groepsgewijs georganiseerde ordeverstoringen vooraf kunnen worden voorzien, wat soms het geval is, kan de gemeente de gewenste voorschriften opnemen in een raadsverordening, zoals een APV of een specifieke verordening, zoals in dit geval een verordening toegespitst op het EK 2000. Met de speelsteden wordt gesproken over het treffen van toegespitste gemeenterechtelijke verordeningstechnische voorzieningen. Indien ordeverstoringen niet waren voorzien, kunnen de voorschriften net voor of tijdens de wanordelijkheden worden opgenomen in een noodverordening of een noodbevel. Soms liggen zulke voorschriften al klaar voor geval dat, en in de huidige tijd van snelle communicatie is het invullen van locatie en tijd dan niet zo ingewikkeld.

Wij zijn ten behoeve van het EK al in overleg met de speelsteden, zoals ik al zei, en met de Vereniging van Nederlandse gemeenten over de inhoud respectievelijk stroomlijning van dergelijke voorschriften. Tijdens het overleg waaraan ook het openbaar ministerie en de politie in de speelsteden deelnemen, komen ook andere aspecten van de uitvoering van de regel van bestuurlijke ophouding als gedachtegoed aan de orde. De VNG is natuurlijk altijd bereid – en denkt er al over na – om een modelverordening aan de gemeenten aan te bieden. Er zullen voorlichtingsbijeenkomsten worden georganiseerd voor gemeenten, politie, openbaar ministerie en rechterlijke macht. Dat is allemaal nodig. Ten slotte hebben wij met de speelsteden afgesproken, dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een overzicht ter beschikking zal stellen van situaties waarin bestuurlijk ophouden kan worden toegepast. De heer Van der Staaij heeft dat ook bepleit. Zulke zaken kunnen niet precies genoeg worden

aangereikt. Er kan worden ingegaan op de afbakening tussen de bestuurlijke ophouding en andere bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten, iets waarvoor de heer Van der Staaij terecht pleit. Deze beschrijving kan de basis vormen voor de afspraken die lokaal worden gemaakt over de inzet van diverse instrumenten. De afstemming daaromtrent vindt plaats in de lokale gezagsdriehoek. Ook in andere gemeentepolitiekorpsen zullen hieromtrent handreikingen worden gedaan.

De heer Van der Staaij vroeg naar de verhouding tussen de APV's, al dan niet specifieke voorschriften in de zin van het wetsvoorstel enerzijds en noodbevelen en noodverordeningen anderzijds. In dit licht is van belang dat is gekozen voor een regeling voor voorzienbare gevallen en een regeling voor onvoorzienbare gevallen. Mevrouw Scheltema probeert die in haar amendement in elkaar te schuiven, maar ik geloof dat het toch goed is om daarin onderscheid te blijven maken – hoezeer ik ook begrip heb voor haar gedachtegoed – om recht te doen aan de jurisprudentie omtrent de toepassing van artikel 175 Gemeentewet, waaruit blijkt dat regels die van toepassing zijn in situaties die voorzienbaar zijn bij voorkeur moeten worden neergelegd in reguliere door de gemeenteraad vastgestelde verordeningen. Bij structurele problemen zal dus in beginsel niet van de noodbevelbevoegdheid gebruik kunnen worden gemaakt. Ik vind dat ook niet goed in de relatie tussen de gemeenteraad en de burgemeester. Veel dingen zijn echt te voorzien en moet je op een rustige wijze in overleg met de gemeenteraad in de gemeentelijke verordening vastleggen. Het noodrecht op basis van de artikelen 175 en 176 blijft aldus zoveel mogelijk voorbehouden voor die onvoorzienbare situaties en gevallen. Deze lijn is doorgetrokken in het onderhavige wetsvoorstel. Ik moet daarom het amendement van mevrouw Scheltema op stuk nr. 9 ontraden en verzoek haar toegankelijk zijn voor deze redenering.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Ik heb erg goed geluisterd en ben het eigenlijk wel met de redenering van de minister eens, maar zijn conclusie begrijp ik niet. Voorzienbare situaties in de APV en



Mevrouw Scheltema-de Nie (D66)

voor onvoorzienbare situaties noodbevoegdheden. Het eerste artikel in de Gemeentewet over voorzienbare situaties stelt dat als er sprake is van een noodsituatie, de burgemeester de bevoegdheid heeft om noodbevelen en noodverordeningen uit te vaardigen. Dus ook bij die overtreding van de APV gaat het om een noodsituatie conform de artikelen 175 e.v. Eerlijk gezegd staat dat ook in die bepaling. Maar in onvoorzienbare gevallen heeft de burgemeester die bevoegdheid reeds toegekend gekregen in de Gemeentewet. Waarom zijn die twee afzonderlijke bevoegdheden nodig en is er enig verschil in rechtsgevolg? Is die bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 154a nu een andere dan die op grond van artikel 175? Zo ja, dan moet dan zo blijven, maar ik zie dat niet!

Minister Peper: Voorzitter! Ik wil daar graag in tweede termijn wat preciezer op ingaan, maar mijn wetsjuristen adviseren in ieder geval om dat al jaren bestaande onderscheid te handhaven, waarschijnlijk omdat de rechtsgevolgen – ik zeg dat eerlijk gezegd een beetje op eigen titel – ook kunnen verschillen.

De heer Schutte vroeg in dit verband nog of de bestuurlijke ophouding wel in zeer onverwachte situaties kan worden ingezet. Aan de inzet van die bestuurlijke ophouding

als instrument gaat toch de nodige voorbereiding vooraf. De juridische basis, de gemeentelijke voorschriften moeten uiteraard op orde en toegesneden zijn, niet in de laatste plaats moet de burgemeester kunnen beschikken over een geschikte locatie. Veel is echter wel te voorzien. Voor noodgevallen kan de burgemeester terugvallen op dat noodinstrumentarium. Ik zeg erbij dat onder invloed van onder andere de ICT het eigenlijk al klaarligt. Je kunt het snel activeren. Als je er beleidsmatig op voorbereid bent, kun je vaak heel snel met de verbijzondering die dan nodig is met een dergelijk bevel aan de slag. Een noodbevel kan in korte tijd totstandkomen.

De heer **Schutte** (GPV): Het gaat niet alleen om het noodbevel. Zoals u zelf zegt: je moet voorbereid zijn op de gevolgen. Moet het instrument van de bestuurlijke ophouding niet noodzakelijk worden gezien in de context van grote manifestaties, die van tevoren bekend zijn en waarvan de risico's kunnen worden ingeschat? Ik noemde het voorbeeld van de plaatselijke voetbalclub die kampioen is geworden, waarop een feest volgt. Moet voor al dit soort gelegenheden van tevoren een draaiboek klaarliggen met de voorwaarden voor bestuurlijke

ophouding? In de praktijk zal dat niet zo gaan.

Minister Peper: Dat ben ik met u eens. Maar in uw voorbeeld lijken de autoriteiten mij bekend met de lokale omstandigheden. Men kan ook rekening houden met vroegere ervaringen. In die situatie zal de bestuurlijke ophouding niet zomaar uit de kast worden getrokken.

Nu de ophoudingslocatie. Het is raadzaam om vooraf een locatie aan te wijzen die snel in gereedheid kan worden gebracht. Verder is het goed om de procedure met alle betrokkenen door te spreken: de gemeentepolitie, het openbaar ministerie en de eigenaar van de locatie. Daarnaast is het een goede zaak om met de rechtbank ter plaatse afspraken te maken omtrent de inrichting van de hoorzitting. Ten behoeve van de voorbereiding heeft BZK zelfs al een checklist opgesteld. Het spreekt voor zich dat al deze voorbereidingen gebeuren voor het geval dat. Mits goed voorbereid, is de bestuurlijke ophouding naar mijn mening ook geschikt voor inzet bij plotselinge noodsituaties.

Wij spraken over de verhouding tussen de vergunningsvoorschriften en de door de bestuurlijke ophouding gehandhaafde voorschriften. De heer Schutte vroeg naar het popfestival. Welnu, in de vergunningsvoorschriften kunnen slechts aan de exploitant verplichtingen worden opgelegd, niet aan derden zoals bezoekers. Van de exploitant kan men dus veiligheidsmaatregelen verlangen, maar bij het falen daarvan kan men niet rechtstreeks tegen bezoekers optreden; daarvoor zijn rechtstreeks op hen betrekking hebbende voorschriften, bijvoorbeeld in een APV, nodig.

Op de vragen van de heren Santi en Rietkerk naar de eisen waaraan de plaatsen moeten voldoen, antwoord ik dat dit in het algemeen via een specifieke algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld. Op de plaats van ophouding moet de veiligheid van de opgehouden persoon worden gewaarborgd en moet er bewegingsruimte zijn; voorzieningen als medische zorg en toiletten moeten natuurlijk aanwezig zijn. In alles waarvoor de Kamer terecht aandacht vraagt, is voorzien. Als de ophouding 's nachts plaatsvindt, zoals bij avondwedstrijden, moet uiteraard een of andere

Peper

slaapgelegenheid worden geboden, al moet worden gezegd dat de bestuurlijke ophouding niet is bedoeld om de 12 uur vol te maken: hoe eerder je mensen weg kunt laten gaan, des te beter.

Ten aanzien van het gebruik van politiecellen merk ik op dat penitentiaire inrichtingen in beginsel niet voor ophouding zijn aangewezen. Wel valt te denken aan wijk- en schoolgebouwen, dus eenvoudige voorzieningen met de zojuist genoemde faciliteiten. Voor heel bijzondere omstandigheden is niets uit te sluiten, maar dergelijk gebruik kan dan alleen met instemming van de driehoek; ik denk er niet in eerste instantie aan.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik zou graag willen dat u een stap verder gaat en het wel uitsluit, omdat cellulaire, dus eigenlijk strafrechtelijke, opsluiting ten principale niet hoort bij bestuurlijke ophouding.

Minister **Peper**: Ten principale ben ik het met u eens: je spreekt immers over groepen in een ruimte en dat staat al haaks op opsluiting in cellen. Maar een complete uitsluiting daarvan, dus ook van politiebureaus, lijkt mij niet wenselijk. Het hangt af van de situatie en het oordeel van de driehoek.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Als u zegt dat u het ten principale met mij eens bent, is de logische conclusie dat u het uitsluit. Dat lijkt mij ook niet zo moeilijk. Als u nu de groepen inperkt tot de kleinere groepen raddraaiers, wordt het realistisch, te zeggen dat ze in principe wel in politiecellen zouden kunnen als die leeg staan. Ik vind dat u nu zou moeten zeggen dat die opzet niet bij dit voorstel hoort.

Minister **Peper**: Ik ben het wel met u eens maar denk ook aan praktijk-situaties. Het is mogelijk dat de driehoek tot de conclusie komt dat er in het politiebureau nog enige ruimte is; daarbij hoeft het niet per se om cellen te gaan. Het kan ook een bepaalde ruimte zijn waar mensen een tijdje worden opgehouden.

Voorzitter! De noodzaak van en mogelijkheden tot fouillering worden aangegeven in artikel 8, derde lid, van de Politiewet. Fouillering op deze grondslag is mogelijk voorzover uit feiten en omstandigheden blijkt dat

een onmiddellijk gevaar dreigt voor de veiligheid van betrokkene, de politieambtenaar of anderen.

Verschillende geachte afgevaardigden zijn ingegaan op de informatie over vormen van bestuurlijke ophoudingen in het buitenland. Voorzitter! Ik heb het nog eens nagegaan en ik heb de indruk dat, wellicht mede als gevolg van de korte tijd die hiervoor beschikbaar is geweest, de verkregen informatie hier en daar wat summier van aard is. Zo het thans voor ons liggende wetsvoorstel al kan worden vergeleken met vormen van buitenlandse bestuurlijke ophoudingen, kan worden gesteld dat onze bestuurlijke ophouding mede door de voorgestelde rechtsbescherming terecht van een groot aantal waarborgen is voorzien en niet onderdoet voor andere stelsels. Ik was niet zo onder de indruk van de diepgang van een en ander, maar hierbij komt men al snel terecht bij zwaarmoedige studies met betrekking tot het functioneren van rechtssystemen. Ik kan mij bij sommige landen niet voorstellen dat men geen maatregelen treft die zeer dicht liggen bij bestuurlijke ophouding, maar goed, dit zou een nadere studie vereisen waar ik niet toe wil uitlokken.

De heer Rietkerk heeft verwezen naar de situatie in Frankrijk. Daar beschikt men niet over regelgeving die voorziet in bestuurlijke vrijheidsbeneming. De heer Rietkerk wijst er echter op grond van eigen observatie en gesprekken op dat bij het vorige EK in Frankrijk sprake is geweest van het leggen van cordons en dus de facto van bestuurlijke ophouding. Misschien is dit een feit maar wellicht zou dit diepgaander moeten worden bestudeerd.

De heer **Nicolai** (VVD): Voorzitter! De minister nodigt mij vooral niet uit om een onderzoek te vragen, maar in het verslag hebben wij gevraagd om eens te kijken naar de situatie in andere landen. Omdat het om iets ingrijpends gaat, willen wij graag weten hoe deze zaken zich tot elkaar verhouden. De minister geeft nu aan dat de verkregen reacties niet zoveel voorstellen. Het gaat om een kort overzicht waarmee niet veel wordt gezegd over de werkwijze in andere landen. Zet dit de minister niet aan het denken over het feit dat Nederland zo ongeveer het enige land is dat het op deze manier doet?

De minister zegt in feite: het zal in die andere landen ook wel zo gaan. Komt zijn reactie neer op: jammer, maar helaas?

Minister **Peper**: Inderdaad: jammer, maar helaas. Enerzijds wordt mijn nieuwsgierigheid geactiveerd en zou ik het wat preciezer willen weten. Mijn ervaring is dat, als men wat dieper in rechtsstelsels duikt, vaak blijkt dat zaken op een andere manier zijn benoemd. Anderzijds denk ik aan wat er voor nodig is om dit alles op te sporen en zie ik er om die reden wat tegenop. Wellicht kunnen wij nog een poging doen om, als de Kamer daarop staat, hiervan via allerlei kanalen een wat scherper beeld te krijgen.

De heer **Rietkerk** (CDA): Het Duitse systeem is wel aardig bekeken en de informatie erover is naar de Kamer gekomen, maar ik mis Engeland. Ik kan mij voorstellen dat het voor de hand ligt, scherp hiernaar te kijken omdat men daar enige ervaring heeft met raddraaiers en relschoppers.

Minister **Peper**: Dat komt goed uit. Ik ga maandag met een hele crew op en neer, zij het zeer intensief, naar mijn collega Jack Straw om Engeland de blijde boodschap van het Europees kampioenschap te verkondigen. Ik zal deze vraag zeker meenemen. En woensdag gaan wij naar Duitsland, naar mijn collega Otto Schily. De minister van Justitie zit uiteraard in de crew; ik zou niet durven alleen te gaan.

Ik heb al op een interventie van de heer Santi gezegd dat, waar het gebruik van dit instrument, in retrospectief uiteraard, aan de orde is geweest bij het EK 2000, dit in de herfst van een brede evaluatie zal worden voorzien. Dan wordt meteen bekeken of het gewerkt heeft, hoe het gewerkt heeft en welke functie het bestaan van dit instrument heeft. Het bestaan van een instrument zoals dit, dat grote betekenis en belangrijke principiële kanten heeft, zou het gebruik ervan moeten mitigeren. Vanzelfsprekend zal ik een afzonderlijke en diepgaande evaluatie houden wanneer er voldoende ervaring met dit instrument is opgedaan. Je kunt erover twisten op welke termijn dat zou moeten zijn, maar dit is geen principieel punt. Ik heb al gezegd dat ik voor mij zie dat dit in de loop van 2001 het geval is.

Peper

Mevrouw Scheltema en de heer Van der Staaij hebben gevraagd naar de verhouding tussen het instrument van bestuurlijke ophouding tot andere instrumenten bij grootschalige verstoring van de openbare orde, bijvoorbeeld de strafrechtelijke en de strafvorderlijke. Ik stel voorop dat bij de bepaling van het in te zetten instrumentarium een aantal omstandigheden van belang is. Wanneer bij ernstige norm-overtredingen vrijheidsbeneming van langere duur wordt beoogd of is geïndiceerd, dienen strafrechtelijke bevoegdheden te worden ingezet. In gevallen waarin hiervan geen sprake is, kunnen met het oog op de ordehandhaving in bijzondere gevallen vrijheidsbenemende maatregelen zoals bestuurlijke ophouding worden toegepast. Ik herhaal dat het gaat om een bestuursrechtelijk bijzonder instrument. Als reguleer en reeds bestaande middelen die op gezag van de burgemeester worden ingezet, zoals optreden in ME-verband en het geven van noodbevelen, geen soelaas bieden, kan het instrument van bestuurlijke ophouding aangewezen zijn. Dit betekent niet dat deze maatregelen altijd eerst moeten zijn uitgeprobeerd. Gelijktijdige beschikbaarheid van maatregelen kan van belang zijn. De burgemeester maakt een inschatting van de toereikendheid van alle beschikbare maatregelen. In de driehoek moet aan de hand van alle ter beschikking staande informatie zo zorgvuldig mogelijk worden gezien wat in het concrete geval naar aanleiding van overtreding van specifieke voorschriften het meest passende middel is of de meest passende middelen zijn. In die zin wordt van het bestuur meer maatwerk geleverd, soms in een samenstel van maatregelen.

In het licht hiervan is de vraag naar voren gekomen, onder andere van de heer Santi, hoe de bestuurlijke ophouding moet worden gezien in het licht van het voorstel tot wijziging van artikel 540 Wetboek van Strafvordering en het eergisteren door de Kamer aangenomen voorstel tot wijziging van artikel 141 Wetboek van Strafrecht. Daar zal ik natuurlijk niets over zeggen; dat doet mijn ambtgenoot van Justitie. Als ik er iets over zeg, is het uitsluitend vanuit de invalshoek van de openbare orde. Het staat vast dat het primaat bij het optreden tegen ernstig norm-

overschrijdend gedrag ligt bij de justitiële autoriteiten. Het primaat wat betreft de openbare orde ligt bij de burgemeester. Daar waar strafbare feiten aan de orde zijn die naar het oordeel van de officier van justitie tot vrijheidsbeneming nopen in verband met de strafrechtelijke handhaving, ligt de keuze voor die strafrechtelijke grondslag uiteraard in de rede. Daarbij moet je echter niet voorbijgaan aan het feit dat de strafrechtelijke wegen bij heftige en grootschalige verstoringen van de openbare orde in de praktijk soms onbegaanbaar blijken te zijn of minder voor de hand liggen. Ik wijs op het escalatiegevaar, de bewijsproblematiek en de omstandigheid dat de strafrechtelijke en strafvorderlijke instrumenten, zoals aanhouding en voorlopige hechtenis, gericht zijn op het ter terechtzitting brengen van verdachten.

Er is de dynamiek van het openbare ordebeleid en de zich in dat licht voordoende samenhang tussen de beide aan de orde zijnde wetsvoorstellen; ik zie die samenhang in het bijzonder vanuit de openbare orde. U moet wat dat betreft niet onderschatten hoezeer in de afgelopen tien jaar in de driehoek de samenwerking en samenhang in het beleid is gegroeid. Ik vind dat een winstpunt; ik vind dat heel belangrijk. Die driehoek bestaat al jaren, in het begin vooral op papier – ik heb het allemaal meegemaakt –, maar deze is in toenemende een afstemmings- en soms een beleidsorgaan. In de dynamiek van het openbare ordebeleid is op het grensvlak tussen bestuursrecht en strafrecht in het bijzonder een rol weggelegd voor de lokale driehoek. Dat is een buitengewoon opvallende ontwikkeling, die zich de laatste vijf tot tien jaar in toenemende mate heeft voorgedaan.

De samenhang die hier wordt bepleit, in de behandeling van deze wetsvoorstellen, is ook een samenhang die zich in de praktijk van het openbare ordeleven en de overgang naar het strafrecht zeer veel voordoet. Zo gauw het ingewikkeld gaat worden, komt de driehoek bij elkaar en is de overloop van openbare orde naar strafrecht aan de orde. Dan kun je wel zeggen dat dit moeilijk is... Ja, het is zeker moeilijk. Denkt u maar eens aan een blokkade van de haven van Rotterdam, een jaar of vijf, zes geleden, of aan schippersblokkades

of noemt u maar op. Dat is heel erg moeilijk, want het betreft precies dat grensvlak. Maar dan is de driehoek voluit aan de slag en zit je in de afweging tussen openbare orde en strafrecht.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Dat grensvlak is interessant. Mijn angst is – ik hoop dat de minister die weg kan nemen – dat er een soort verschuiving gaat plaatsvinden van de strafrechtelijke aanpak naar de bestuurlijke aanpak, omdat die eenvoudiger is. Evenwel, deze biedt minder waarborgen en is ook in rechtsstatelijk opzicht moeilijker te verteren.

Minister **Peper**: Ja, ik herken dat. Het is mij in ieder geval opgevallen dat naar de mate er in de driehoek een dynamiek bestaat tussen openbare orde en strafrecht, men in die mate ook preciezer wordt op het punt van de eigenheid van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en de neiging om het door elkaar te halen veel minder wordt. Het is aan de collega om daar verder op in te gaan, maar het is mijn ervaring dat het pure strafrecht en het pure openbare ordebeleid dan veel scherper van elkaar worden onderscheiden. Immers, wat moet je doen? Is dat haventerrein privaat? Wat gebeurt daar precies? Dat heeft helemaal niets met openbare orde te maken; dat is strafrecht en daar heb ik niets mee te maken. Maar dat zeg ik vanuit die praktijkervaring; ik weet niet precies hoe dit landelijk ligt; daar zal de collega het verder over hebben.

De heer **De Wit** (SP): Mevrouw de voorzitter! De minister heeft het over de dynamiek van de openbare orde, ik wil een vraag stellen over de dynamiek van openbare ordeverstoringen. De minister wekt de indruk dat er alle ruimte bestaat voor het overleg in de driehoek. Maar zodra dingen uit de hand lopen en er een ordeverstoring is, is er dan juist niet weinig of geen tijd voor overleg om afwegingen te maken en wordt dan niet het middel van bestuurlijke ophouding gebruikt om de straat schoon te vegen? Dan heeft men het probleem niet meer en daarna kan men verder kijken.

Minister **Peper**: Ik deel die opvatting niet omdat de bestuurlijke ophouding terecht is omgeven door allerlei

Peper

garanties, waardoor de burgemeester naar zijn gemeenteraad, maar ook anderszins, verantwoording dient af te leggen. Zodra een ordeverstoring iets voorstelt, is er bijna automatisch overleg met het OM. Anders kan een burgemeester het niet goed regelen; hij moet daarop verdacht zijn. Je vindt dat al op ambtelijk niveau of het komt samen bij de politie die ondergeschikt aan het duale gezag functioneert. Automatisch wordt dan de vraag gesteld of de hoofdofficier van justitie al is geïnformeerd en dat is dan ook al gebeurd. In de praktijk van alle dag is die verbinding buitengewoon direct en ik zie dan ook niet zo snel het gevaar waar de heer De Wit op wijst. Ik spreek nu vanuit de ervaring en de inzichten waarover ik beschik. Ik geef toe dat het kan gebeuren...

De heer **De Wit** (SP): Dan heb ik toch nog de volgende concrete vraag over dit soort openbare ordeverstoringen. Wie heeft tijdens zo'n gebeuren eigenlijk de leiding: de driehoek of de politie die stelt dat in die concrete situatie het middel bestuurlijk ophouden moet worden ingezet?

Minister **Peper**: Het gaat vooral om de burgemeester en de politie. Het hangt daarbij zeer af van de aard van de ordeverstoring. Wanneer het gaat om een demonstratie waarbij men verwacht of bijna zeker weet dat de demonstranten met elkaar aan de slag gaan, komt de officier van justitie natuurlijk veel sneller in beeld. Je moet je dan voorbereiden – ik spreek nu even als burgemeester – op een aantal zaken waar je niet over gaat en waarover je de hoofdofficier van justitie moet raadplegen omdat het kan uitlopen op een ordeverstoring. Daarvoor is er een aantal aanwijzingen zoals pamfletten, spandoeken of een toneelvoorstelling. In dat verband herinner ik mij Fassbinder in 1987: dat was openbare orde maar ook justitie. Vandaar dat ik zei, dat dit alles nu veel meer automatisch en nadrukkelijker met elkaar is verbonden. Natuurlijk zijn er typische openbare orde-zaken waarbij het op grond van de berichten en de aard van de zaak nauwelijks voorstelbaar is dat er sprake moet zijn van een sterk justitiële inslag. In dat geval ligt het initiatief in hoge mate bij de bestuurder, de burgemeester.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik deel de zorg van mevrouw Scheltema dat bestuurlijke bevoegdheden opgerekt gaan worden omdat ze minder waarborgen kennen en dus makkelijker zijn dan strafrechtelijke of strafvorderlijke ophoudingen. Ik heb een paar concrete vragen aan de minister omdat ik, ook in verband met de samenloop van artikel 540 Wetboek van Strafvordering, graag duidelijkheid wil krijgen. Volgens mij mag er niet bestuurlijk opgehouden worden als er voor bestuurlijke ophouding opsporingsactiviteiten hebben plaatsgevonden. Er mag niet...

De **voorzitter**: Nee, mevrouw Halsema, u heeft het duidelijk gemaakt. U kunt niet in een interruptie drie, vier vragen gaan stellen. Dat moet u echt in uw tweede termijn doen.

Minister **Peper**: Bestuurlijk ophouden als er geen opsporing...

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Er mag niet bestuurlijk worden opgehouden als er voorafgaand aan die bestuurlijke ophouding opsporingsactiviteiten hebben plaatsgevonden. Het gaat dan immers niet meer om de openbare orde. Er mag niet bestuurlijk worden opgehouden als er al een vermoeden van schuld bestond.

Minister **Peper**: Grosso modo ben ik het daarmee eens.

De heer **Nicolai** (VVD): Voorzitter! De minister heeft de samenhang zodanig benadrukt dat ik behoefte heb aan twee kleine, maar belangrijke verduidelijkingen. De wetsvoorstellen vullen elkaar vast mooi aan, maar hebben elkaar volstrekt niet nodig. Het ene is effectief, ook als het andere er niet is. Dat is de minister toch met ons eens?

Minister **Peper**: De heer Nicolai zegt "niet nodig". Ik heb aandacht gevraagd voor een mogelijke samenhang. Als bij het achterna zitten of omsingelen van een groep door de politie blijkt dat een paar lieden stenen hebben gegooid, althans iets hebben gedaan wat strafrechtelijk kan worden aangepakt, is het toch nuttig om dat te kunnen vaststellen.

De heer **Nicolai** (VVD): Dat brengt

mij direct bij mijn tweede vraag en mijn zorg. De bestuurlijke ophouding van maximaal 12 uur is juist een echte ordemaatregel. Het kan handig zijn voor de politie om de ophouding iets langer te laten duren, omdat nog niet alle videobeelden zijn bekeken en nog niet met alle informanten is gesproken. Als er iets meer tijd is, kunnen de echte raddraaiers eruit worden gepikt en strafrechtelijk worden aangepakt. Dat mag echter geen grond zijn om de hele groep een uurtje langer in die sporthal te laten zitten. Dat krijg ik graag bevestigd.

Minister **Peper**: Neen, daar ben ik ook niet voor. Als je het instrument hanteert als een mogelijkheid in de overgang waarover collega Korthals zal spreken, zul je proberen in de techniek zodanig te functioneren dat je dat beeld vrij snel krijgt.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik begrijp dat de minister het heel goed mogelijk acht dat de bestuurlijke ophouding zal worden gebruikt voor strafrechtelijk onderzoek.

Minister **Peper**: Laat de collega er maar op ingaan, want hij heeft er echt verstand van. Ik heb geprobeerd aan te geven dat je letterlijk en figuurlijk oog moet hebben voor een aantal mensen binnen een groep die bijzondere dingen doen waarvan je kunt vaststellen dat die onder het strafrecht vallen. Als eenvoudig bestuurder vind ik het merkwaardig om er geen oog voor te hebben.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Kan de minister mij de garantie geven dat, als er in een bepaalde situatie feiten zijn begaan die strafrechtelijk kunnen worden aangepakt, niet voor het gemak zal worden gegrepen naar het middel van bestuurlijke ophouding, omdat dat minder rechtswaarborgen kent?

Minister **Peper**: Dat lijkt mij niet voor de hand te liggen, maar ik laat ook dit punt graag aan mijn collega over. Ik ben het met mevrouw Scheltema eens. Je hebt dan een zeer onderscheiden gedrag, dus kun je dat niet met elkaar mengen.

Mevrouw Halsema en de heer Schutte hebben vragen gesteld over de bestuurlijke ophouding die er niet op gericht is om het openbaar ministerie de gelegenheid te geven om dwangmiddelen uit te oefenen

Peper

tegen de opgehouden. Wij hebben er in het interruptiedebat over gesproken. Dat zou ook in strijd zijn met de aard en strekking van dit voorstel, waarbij ik aanteken dat ik positief heb gereageerd op de interventie van mevrouw Scheltema.

Er is gevraagd op welke wijze de waarschuwing aan personen uit de groep kenbaar wordt gemaakt. Zowel de waarschuwing voorafgaand aan de toepassing van de ophouding, als het besluit tot ophouding zelf moet worden overgebracht in een taal die voor de betrokkenen begrijpelijk is. Zij moeten weten wat er op dit moment van hen verwacht wordt. Vertaling kan daarbij nodig zijn. Overigens laat de praktijk vaak aan duidelijkheid niets te wensen over. De burgemeester laat niet tot ophouding overgaan dan nadat de personen uit de groep in de gelegenheid zijn gesteld om het desbetreffende voorschrift na te leven. Doorgaans zal dat mondeling met behulp van een dusgeheten megafoon of omroepinstallatie gebeuren. Uiteraard moeten de personen voldoende tijd krijgen om aan het voorschrift te voldoen. Hoeveel tijd dat concreet moet zijn valt in het algemeen niet te zeggen. Als het gaat om een bedreigende ordeverstoring bij een internationaal evenement, zal ook rekening moeten worden gehouden met personen die in een andere taal dan het Nederlands gewaarschuwd moeten worden. Daarvoor zal zorggedragen worden voorzover het om enigszins zichtbare aantallen gaat.

De heer Nicolai heeft een vraag gesteld over de toetsing door de bestuursrechter. Wat toetst deze nu precies? De toetsing in het geval van bestuurlijke ophouding gaat verder dan de klassieke bestuursrechtelijke toetsing. De leden 12 en 14 van artikel 154a beogen de rechter op te dragen alle aspecten te toetsen, ook de feitelijke tenuitvoerlegging. Praktisch zal het vooral gaan om het vragen van een voorlopige voorziening bij de president van de rechtbank. Zo mogelijk nog tijdens de duur van de ophouding zal de president van de rechtbank horen en onmiddellijk een uitspraak doen over de rechtmatigheid van de ophouding. Indien de rechtmatigheid van de ophouding in abstracto voorwerp van procedure is, staat het de president vrij om eerst enkele representatieve opgehouden te horen. Als hij het besluit zelf

onrechtmatig acht, zal de gehele groep van opgehouden collectief in vrijheid worden gesteld.

Het is ook mogelijk dat niet de beschikking in abstracto ter discussie staat, maar de omstandigheid van het individuele geval van de verzoeker. Het kan bijvoorbeeld om medische redenen niet aanvaardbaar zijn om de verzoeker langer op te houden, terwijl de ophouding als zodanig rechtmatig is. De heer Nicolaï noemde het voorbeeld van een nieuwsgierig, tegen zijn wil in de groep terechtgekomen persoon. Als blijkt dat iemand geheel tegen zijn wil in in de groep terechtgekomen is, zal de rechter hem uiteraard vrijlaten. Als iemand welbewust het risico heeft genomen deel uit te maken van een groep ordeverstorders, zal de rechter anders over de verwijtbaarheid kunnen denken.

De heer Van der Staaij kwam met de casus van een onschuldige burger die zich door het gedrang niet uit de groep kon verwijderen. Heeft de rechter dan genoeg feiten om een verzoek om een voorlopige voorziening te beoordelen? Dit is moeilijk in het algemeen te zeggen. De rechter zal naast de verklaring van de betrokkene gebruik kunnen maken van videobeelden of getuigenverklaringen

De heer Nicolaï (VVD): Stel dat ik tussen die oproerkraaiers sta, omdat ik geïnteresseerd ben, uit nieuwsgierigheid of omdat ik het nuttig vind voor mijn vak. De boel wordt opgepakt. Ik zit erbij en ga vervolgens naar de rechter. Ik weet gelukkig dat dat kan. De rechter kijkt volgens mij alleen maar of de politie, formeel de burgemeester, in redelijkheid tot haar handelen heeft kunnen komen. Hij kan wel geloven dat ik niets kwaads in de zin had, maar ik stond ertussen, ik had kunnen weglopen en ik had dus opgepakt mogen worden.

Minister Peper: Dat is mogelijk. Ik kan niet spreken voor de rechter. De heer Nicolaï loopt in een groep waarvan het op grond van politie-informatie evident is dat er lelijke dingen worden voorbereid. Zijn nieuwsgierigheid is echter niet te bedwingen; hij gaat erbij lopen, misschien in een gedaante waarbij het moeilijk is vast te stellen dat hij de heer Nicolaï is. Voordat er bestuurlijk wordt opgehouden, geeft de politie een waarschuwing. Als u

niet op die waarschuwing reageert, omdat u het zo verschrikkelijk interessant vindt dat u alles wilt meemaken, dan zal zich datgene wat u vreest, voordoen. Soms leidt nieuwsgierigheid tot enig persoonlijk leed. Ik schat in dat dat in dit geval aan de orde zal zijn.

De heer Nicolaï (VVD): Voorzitter! Ik heb in eerste termijn ook al aangegeven dat dit voor mij niet de reden is om hiertegen te zijn, want dan had ik maar weg moeten gaan. Ik wil echter wel scherp hebben dat de bestuursrechter volgens mij alleen maar de redelijkheid van het politieoptreden toetst en niet de overwegingen waarom ik daar aanwezig was.

Minister Peper: Dat denk ik wel. Nogmaals, daar zit de waarschuwing tussen. Ik denk daarom dat de bestuursrechter zich zal verlaten op de informatie die zijdens de burgemeester door de politie wordt aangereikt. Dat zal de werkelijkheid wel zijn.

De voorzitter: De heer Van der Staaij wil u nog iets vragen. Ik kijk trouwens even naar de leden en naar de minister. Als het kan, wil ik het antwoord van de minister van Justitie ook nog voor de lunchpauze laten plaatsvinden.

Minister Peper: Ik heb nog vijf minuutjes nodig.

De heer Van der Staaij (SGP): Voorzitter! Wil de minister nader ingaan op de praktische problemen die zich kunnen voordoen bij de rechterlijke toetsing? Er wordt immers heel veel van de rechter gevraagd.

Minister Peper: Zeker! De heer Rietkerk heeft gezegd dat wij echt praktisch moeten zijn en dat wij het niet allemaal moeten doen, omdat het ook niet echt nodig is. Wij zijn al bezig om met de president van de rechtbank voorzieningen te treffen op dit punt. 12 uur is niet niets, maar het is ook zo om. Juist vanwege het grondrecht en de zaken die aan de orde zijn, hebben wij geen risico willen lopen. Wij zullen moeten bezien hoe de inspanningen die wij verrichten – de faciliteiten die wij de bestuurlijk opgehouden zullen aanreiken, en de eventuele rechtsbijstand voor de president van de

Peper

rechtbank – in de praktijk uitpakken. Een en ander wordt evenwel voorzien. Ik begrijp de redenering van de heer Rietkerk terzake dan ook heel goed. Om elk risico te vermijden, meen ik echter dat die voorzieningen er moeten zijn, zij het dat die van bestuursrechtelijke aard moeten zijn. Als niet-bestuursrechtkundige zeg ik dat het gevaar toch wel aanwezig blijft. Het openbaar bestuur is evenwel de aangewezen instantie om ervoor te zorgen dat het terzake voorzieningen heeft.

De voorzitter: Ik zie dat de heer Rietkerk wil interrumpen. Ik wil evenwel voorstellen dat de minister zijn antwoord afrondt. Als er daarna nog een vraag overblijft, dan mag de heer Rietkerk alsnog een interruptie plaatsen. Hij heeft namelijk nog maar weinig geïnterrupteerd.

Minister Peper: De heer Van der Staaij heeft gesproken over de bodemprocedure. Daarmee wordt bedoeld dat, zonder dat eerst bezwaar wordt gemaakt bij de burgemeester, beroep kan worden ingesteld bij de rechter, waarna hoger beroep bij de Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak, kan volgen. Schadevergoeding is mogelijk. Die mogelijkheid wordt geboden ingevolge artikel 8.73 AWB en artikel 89 van het Wetboek van Strafvordering.

Dan is er gesproken over de rechtsbescherming ingevolge het EVRM en de Grondwet. Omdat er sprake is van vrijheidsontneming, moet geregeld worden dat men aan de rechter zijn invrijheidstelling kan verzoeken. Indien de vrijheidsontneming onrechtmatig is, beveelt de rechter die invrijheidstelling. Volgens het wetsvoorstel wordt de betrokkene, zo mogelijk, nog tijdens zijn ophouding door de president gehoord en doet de president onmiddellijk na het horen uitspraak. Aldus kan worden bewerkstelligd dat de rechtsbescherming bij bestuurlijke ophouding ook daadwerkelijk effectief is. Immers, er wordt naar gestreefd dat de president nog tijdens de duur van de ophouding beslissingen neemt omtrent de rechtmatigheid ervan. Wanneer het niet rechtmatig is, volgt onmiddellijke vrijlating. Op grond van een arrest van het Europese Hof voor de rechten van mensen van 13 augustus 1999 in de zaak-Fox/Campbell/Hartley kan zelfs worden gesteld dat de

voorgestelde rechtsbescherming verder gaat dan het EVRM eist. Daar heeft de heer Rietkerk gelijk in. In genoemde zaak oordeelde het Hof dat de toegang tot de rechter niet nodig was, nu betrokkenen binnen 44 uur na hun vrijheidsontneming, 44 uur nota bene, waren vrijgelaten. Prof. Meeuwis en mr. Kooijmans komen tot de conclusie dat in het geval van bestuurlijke ophouding met een maximum van 12 uur geen toegang tot de rechter meer hoeft te worden geboden. Er kan dus worden geconcludeerd dat in het wetsvoorstel een vorm van rechtsbescherming is gecreëerd die meer dan adequaat is en in overeenstemming met de Grondwet en het EVRM. Dat betekent dat, hoezeer ik het amendement van de heer Rietkerk ook begrijp, ik de aanneming daarvan toch ontraad. In de richting van de heer Van der Staaij merk ik op dat de burgemeester in de praktijk van het leven natuurlijk contact zal zoeken met de president van de rechtbank, want er moeten de nodige organisatorische maatregelen worden getroffen. Gisterochtend heeft nog overleg plaatsgevonden met de speelsteden. De rechtbanken waren daar ook bij vertegenwoordigd. Daaruit kwam naar voren dat de rechters gedegen voorbereidingen aan het treffen zijn, mochten de Staten-Generaal hiermee kunnen instemmen, zodat het EK met voldoende capaciteit, ook in algemene zin, tegemoet kan worden getreden. Dat betekent dat er vormvoorschriften en -voorzieningen zijn.

Het verzoek om een voorlopige voorziening is vormvrij. Voorwaarde is wel dat een en ander op schrift wordt gesteld. In de praktijk zullen het noteren van naam en adres van de verzoeker, de dagtekening, de instelling van het beroep, de omschrijving van het besluit en de grond van het beroep toereikend zijn. Het wordt aan het desbetreffende bestuursorgaan overgelaten voor een concrete situatie een modelverzoek beschikbaar te stellen. Om de verzoekschriften zo spoedig mogelijk bij de rechtbank te doen arriveren, kunnen deze ter plekke aan een politieambtenaar worden overhandigd die ze terstond bij de rechtbank zal bezorgen.

De heer De Wit stelde een vraag over rechtsbijstand voor personen die bestuurlijk worden opgehouden. Er is niet voorzien in een wettelijk

recht op bijstand van een advocaat. Betrokkenen zullen zelf hierin moeten voorzien. Bij de ophouding worden wel enige faciliteiten op dit punt geboden, zoals een lijst met beschikbare advocaten die door betrokkenen telefonisch kunnen worden benaderd. Daarnaast kunnen de gemeenten in kwestie bij de voorbereiding van een grootschalig evenement afspraken met maken met een aantal advocaten om beschikbaar te zijn. Een ander punt is dat betrokkenen, afhankelijk van het inkomen, in aanmerking kunnen komen voor een bijdrage op grond van de Wet op de rechtsbijstand. Ten overvloede merk ik in dat verband nog op dat het bestuursrecht niet in een verplichte procesvertegenwoordiging voorziet. Betrokkenen kunnen dus zelf het woord voeren bij de rechter.

De heer Santi vroeg of de reguliere piketregels van artikel 40 van het Wetboek van Strafvordering analoog kunnen worden toegepast in het geval van bestuurlijke ophouding. Dit is niet het geval. Artikel 40 van het Wetboek van Strafvordering geldt namelijk uitsluitend voor strafrechtelijke vervolging. Voor tolken zal worden gezorgd.

De heer Rietkerk (CDA): Voorzitter Het spreekt mij aan dat ook de praktische kant van een en ander in de beantwoording aan de orde komt. Ik heb twee praktische vragen over mijn amendement.

Gelooft de minister werkelijk dat de voorziening via de president in werking kan treden en dat die feitelijk zal werken? Ziet de minister de mogelijkheid van spanning tussen de openbare orde en deze voorziening tijdens de opgehouden uren? Die gaat namelijk verder dan de Europese eisen. Ik verwijs wat dat betreft naar de opmerkingen van burgemeester Welschen.

Minister Peper: Voorzitter! Ik antwoord bevestigend op de laatste vraag. Wat de eerste vraag betreft het volgende. Als het echt om een voorzienbare situatie gaat, dan zijn die rechtsvoorzieningen veel gemakkelijker te organiseren. Het is echter minder gemakkelijk als je daardoor wordt overvallen. Dan moet je een bepaalde noodsituatie bijna ter plekke invullen. Dat is minder gemakkelijk. Ik houd vast aan die 12 uur, maar ik begrijp het bijzondere voorbeeld van de heer

Peper

Rietkerk van het 's morgens stout zijn en 's avonds nog door kunnen gaan.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter! Het is nu precies 12.00 uur.

De **voorzitter**: Sommige leden vinden dat het vijf vóór twaalf is, maar gaat u door.

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik zal toch redelijk uitgebreid antwoorden, omdat nogal wat fracties gisteren twijfels omtrent het wetsvoorstel waarvoor ik de eerstverantwoordelijke ben, hebben uitgesproken.

Vandaag behandelen wij twee wetsvoorstellen die ten doel hebben de handhaving van de openbare orde te verbeteren. Het wetsvoorstel waarover ik zal spreken, is het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering. Ik acht het gematigd van opzet en niet verstrekkend. Het beoogt op een aantal punten de bestaande procedure te verbeteren, teneinde een doelmatiger en zorgvuldiger toepassing te verzekeren. Het andere wetsvoorstel betreft de bestuurlijke ophouding en het regelt dat een lichtere vorm van vrijheidsbeneming ten behoeve van ordehandhaving onder bepaalde voorwaarden ook op bevel van de burgemeester kan plaatsvinden. Afgelopen dinsdag is aangenomen een wetsvoorstel tot wijziging van artikel 141. In de richting van mevrouw Halsema zeg ik dat als de Dijkstallijn – ik denk dat ze daarmee bedoelt dat de Eerste-Kamerfractie van de VVD mogelijk anders zal stemmen dan de Tweede-Kamerfractie van de VVD – niet gevolgd zal worden, – ik verwacht dat overigens niet – dan denk ik dat er nog geen vuiltje aan de lucht is, aangezien er dan nog een meerderheid is.

De dringende vragen naar de noodzaak van dit wetsvoorstel hebben mij in alle eerlijkheid toch wel een beetje verbaasd. Wij zijn ons er toch al langer van bewust dat het effectief optreden tegen grote verstoringen van de openbare orde de overheid voor problemen stelt. Niet alleen dat het beëindigen van die verstoringen en het herstellen van de openbare orde zeer moeilijk is, ook blijven strafbare feiten ongestraft die gepleegd worden door personen die gebruikmaken van de

drukke van het moment. Keer op keer hebben wij moeten constateren dat na rellen waarbij legio strafbare feiten waren gepleegd, geen aanhoudingen konden worden verricht. Dat vonden wij allemaal onwenselijk. Ook bestaat ruime overeenstemming over de onwenselijkheid van het hanteren van artikelen op een wijze zoals deze niet is bedoeld. Ik denk met name aan artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht. Ook over de mogelijke oplossingen in de sfeer van het strafrecht bestond een ruime mate van overeenstemming. De aanpassing van de procedure van artikel 540 van het Wetboek van Strafvordering maakte daar uitdrukkelijk deel van uit.

Ik ben het met een aantal sprekers eens, dat bij de handhaving van de openbare orde het zwaartepunt bij het bestuur, de burgemeester, ligt. Ik heb er dan ook begrip voor dat veel aandacht wordt gegeven aan het herstellen van de openbare orde en dat daaraan soms prioriteit wordt gegeven. Het strafrecht komt pas in beeld nadat er strafbare feiten zijn gepleegd. Het wetsvoorstel met betrekking tot artikel 540 is bescheiden van omvang; het gaat om het tijdig gereedmaken van het juridische instrumentarium. Ik heb niet de illusie dat hiermee een definitieve oplossing is gevonden voor het voorkomen en beëindigen van grootschalige ordeverstoringen. De mijns inziens bescheiden doelstelling van het strafvorderlijk wetsvoorstel betekent niet dat het niet belangrijk zou zijn. Integendeel. De vergelijking met de olifant en de muis gaat mij wat te ver. Als de muis samen met de olifant over het bruggetje loopt, zegt de muis tegen de olifant: wat stampen wij samen hard. Die muis is eigenlijk geen muis, maar misschien wel een grote ezel, hoewel ik beseft dat deze vergelijking ook niet helemaal gelukkig.

Voorzitter! Veel leden hebben de vraag gesteld waarom dit voorstel nodig is. Het onderhavige wetsvoorstel is nodig omdat er een gat zit tussen de bestuurlijke ophouding en de voorlopige hechtenis en omdat de toepassing van de huidige procedure inzake de rechterlijke bevelen in die situatie onvoldoende soelaas biedt.

Bestuurlijke ophouding duurt maximaal 12 uur. Dat is voor veel grootschalige ordeverstoringen toereikend. Ordeverstoringen kunnen

echter langer duren. In 1997 hebben wij daarvan nog een voorbeeld gezien bij de Eurotop. De rellen duurden toen dagen. In een nog wat verderweg liggend verleden zijn hiervan meer voorbeelden te vinden. Het buitenland biedt ook talrijke voorbeelden. Ik verwijs naar de rellen van deze week in Spanje. Bestuurlijke ophouding biedt in die gevallen geen soelaas. Na 12 uur zijn de rellen immers nog in volle gang. Voorlopige hechtenis kan echter slechts in beperkte mate worden toegepast. Daarvoor gelden drie voorwaarden. Deze moeten alledrie van toepassing zijn. Ik ga nu even in op de systematiek van het Wetboek van Strafvordering. In de eerste plaats moet er een geval van voorlopige hechtenis als omschreven in artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering zijn. Daarvan is sprake als het een verdenking betreft van een misdrijf waar vier jaar of meer voor staat.

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Ik heb een beetje moeite met het beeld dat de minister schetst en de relatie met deze beide wetsvoorstellen. Hij zegt: rellen duren soms dagen. Dat was zonder het instrument van bestuurlijke ophouding. Het is best denkbaar dat als het instrument van bestuurlijke ophouding tijdig wordt ingezet, daardoor invloed wordt uitgeoefend op de gang van zaken bij die rellen. Je kunt die twee niet zonder meer naast elkaar zetten.

Minister **Korthals**: Dat is waar, maar je kunt ook niet uitsluiten dat de rellen die er bijvoorbeeld geweest zijn bij de Eurotop met die bestuurlijke ophouding verdwenen zouden zijn. Je kunt evenmin van tevoren uitsluiten dat, als er rellen zijn bij de Europese voetbalwedstrijden en men heeft de mogelijkheid van bestuurlijke ophouding van 12 uur, de rellen daarna niet zullen voortgaan. Overigens wijs ik erop dat er met name vanuit de Kamer voortdurend op is gewezen dat we voor dat geval ook voorzieningen zouden moeten hebben. Ik verwijs naar het algemeen overleg dat we in 1997 daarover gehad hebben. Het is op zichzelf niet nieuw.

De heer **Schutte** (GPV): Dat de Kamer gevraagd heeft om voorzieningen is waar. De vraag is alleen of

Korthals

deze voorziening daar het goede antwoord op is. Dat brengt mij tot een nadere vraag. Bestuurlijke ophouding kan toch, als de rellen voortduren, meerdere malen worden toegepast?

Minister **Korthals**: Dat is op zichzelf juist. Ik probeer nu duidelijk te maken dat er een gat zit tussen de bestuurlijke ophouding en het toepassen van voorlopige hechtenis. In de eerste plaats moet er, zoals ik al heb gezegd, een geval van voorlopige hechtenis zoals omschreven in artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering zijn. Daarvan is sprake als het een verdenking betreft van een misdrijf waar vier jaar of meer op staat. Van een geval van voorlopige hechtenis is ook sprake indien geen woon- of verblijfplaats in Nederland van de verdachte kan worden vastgesteld en hij verdacht wordt van een misdrijf. Dat is de eerste voorwaarde. Daarnaast moet er sprake zijn van een grond voor de voorlopige hechtenis. Die gronden zijn opgenomen in artikel 67a, eerste en tweede lid, Wetboek van Strafvordering. Zij zijn betreffende restrictief omschreven. Recidivegevaar is bijvoorbeeld een grond voor de voorlopige hechtenis, als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte een misdrijf zal begaan waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld of waardoor de veiligheid van de staat of de gezondheid of veiligheid van personen in gevaar kan worden gebracht of algemeen gevaar voor goederen kan ontstaan. Ten slotte geldt als derde negatief geformuleerde voorwaarde dat voorlopige hechtenis achterwege blijft wanneer ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat aan de verdachte in geval van veroordeling geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zal worden opgelegd.

Wat de strafbare feiten betreft die zich bij ordeverstoringen voordoen, kan vaak niet gezegd worden dat zij aan al deze voorwaarden voldoen. Veel strafbare feiten kennen bijvoorbeeld al geen maximale gevangenisstraf van vier jaar, wat noodzakelijk is op grond van artikel 67 Wetboek van Strafvordering en kunnen ten aanzien van personen met een bekende woonplaats niet tot toepassing van de voorlopige hechtenis leiden. Ik noem: mishande-

ling, zaaksbeschadiging, het niet voldoen aan een bevel van de politie, wederspanning en schending van het samenscholingsverbod. Openlijke geweldpleging kent wel een maximum van vierenhalf jaar gevangenisstraf. Als het eenmaal tot openlijke geweldpleging is gekomen, is het vaak al veel lastiger om in te grijpen. Als er wel een verdenking terzake van openlijke geweldpleging bestaat, kan het nog de vraag zijn of er grond aanwezig is. Een verdenking van openlijke geweldpleging kan de vrees rechtvaardigen dat de gezondheid of veiligheid van personen in gevaar zal worden gebracht. Maar dat hoeft bepaald niet het geval te zijn. Het is bijvoorbeeld zeer wel voorstelbaar dat de openlijke geweldpleging uitsluitend op goederen is gericht en dat enkel de vrees voor nieuwe grootschalige vernielingen van goederen gerechtvaardigd is. In dat geval kan sterk worden betwijfeld of voorlopige hechtenis is aangewezen. Aangenomen wordt gewoonlijk dat met delicten waardoor algemeen gevaar voor goederen kan ontstaan, de feiten worden bedoeld van titel VII: misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen en goederen in gevaar wordt gebracht. Daaronder valt bijvoorbeeld brandstichting.

Geconcludeerd kan worden dat lang niet bij elke verdenking van openlijke geweldpleging een grond voor toepassing van voorlopige hechtenis aanwezig behoeft te zijn. Zelfs als er een grond voor toepassing van voorlopige hechtenis is, is toepassing niet altijd mogelijk. Er moet immers gevangenisstraf worden verwacht? Dat is lang niet altijd het geval. Als de rellen afgelopen zijn, kan een forse boete of een taakstraf dikwijls volstaan. De Engelse of Duitse hooligan zal in veel gevallen om deze reden niet in voorlopige hechtenis kunnen worden genomen. Mevrouw Scheltema vroeg hier aandacht voor.

Laat ik vooropstellen dat ik deze restrictieve benadering van de voorlopige hechtenis een verworvenheid van het Nederlandse strafrecht vind. Zij brengt echter met zich dat grootschalige ordeverstoringen veelal nauwelijks met toepassing van voorlopige hechtenis kunnen worden voorkomen. Bij de Eurotop is duidelijk gebleken dat dit geen theoretisch probleem is. Dit voorstel is daar een uitvloeisel van. Bij het

Europees kampioenschap kan ook blijken dat dit geen theoretisch probleem is. Bij de Eurotop hebben wij gezien waar oneigenlijk gebruik van een artikel dat daar niet voor bedoeld is, namelijk artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht, toe kan leiden.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Waarom is de keuze gemaakt om dit uitsluitend te koppelen aan een verwachte gevangenisstraf? Zijn de gevolgen van de verzelfstandiging van de taakstraf hier wel voldoende in verwerkt?

Minister **Korthals**: Die koppeling aan de gevangenisstraf is al in 1926 gelegd. Bij de herziening van het sanctiepakket zal dit probleem ook aan de orde komen.

Het gebruik van artikel 140 werd algemeen als buitengewoon onwenselijk gezien. In het strafvorderlijk wetsvoorstel wordt beoogd voor dergelijke situaties een rechtmatige en doelmatige oplossing te bieden. Het wetboek bevat voor dit probleem in beginsel al een oplossing, namelijk de bestaande procedure van de rechterlijke bevelen. Die procedure is echter niet toegesneden op grootschalige ordeverstoringen. Het is met name onduidelijk wat de rechter-commissaris moet doen, als de naleving van de bevelen niet goed gecontroleerd kan worden. In dit wetsvoorstel wordt dat verhelderd. Het bevat ook enkele voorstellen voor verbeteringen van de toepassing.

Het aanknopen bij artikel 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering is geenszins een originele gedachte, zeg ik tegen de heer Schutte. Die pretentie heb ik niet. De commissie-Mulder heeft enkele decennia geleden al in deze richting geadviseerd. Sindsdien is dat altijd blijven spelen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Bij de mogelijkheden voor voorlopige hechtenis bij grootschalige ordeverstoringen valt mij op dat u het nieuwe artikel 141 helemaal niet noemt. Dat geeft bij grootschalige ordeverstoringen wel degelijk de mogelijkheid van voorlopige hechtenis. Komt dat niet al een heel eind aan die bezwaren tegemoet? Wat mij betreft zelfs iets te veel.

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik ben



Mevrouw Halsema (GroenLinks)

hier gedurende twee bladzijden op ingegaan. Artikel 141 gaat over openlijke geweldpleging. Ik heb zojuist heel duidelijk gezegd dat dit artikel niet garandeert dat er voorlopige hechtenis kan worden opgelegd. Sterker nog, om verschillende redenen is het zeer de vraag of voorlopige hechtenis kan worden toegepast. Ook hier kom ik nog op terug.

Ik hoop met het voorgaande duidelijk te hebben gemaakt dat en waarom dit wetsvoorstel een nuttige bijdrage kan leveren aan het bestrijden van grootschalige ordeverstoringen. Het is echter niet een wetsvoorstel dat nieuwe bevoegdheden verschaft, laat staan ingrijpende nieuwe bevoegdheden. Het is, ook die gedachte wil ik het liefst meteen maar uit de wereld helpen, verder niet de bedoeling dat deze procedure voortaan op grote schaal zal worden toegepast. Een sterke intensivering wordt niet beoogd. Het oogmerk is enkel, deze procedure beter toepasbaar te maken voor de gevallen waarin die toepassing in de rede ligt.

Met het beter toepasbaar maken van deze procedure, komt het wetsvoorstel tegemoet aan een wens die in het verleden meermalen in en buiten deze Kamer is geuit. Na afloop van de rellen bij de Eurotop is ook weer door velen gevraagd waarom de onderhavige procedure

niet was toegepast. Het onderhavige wetsvoorstel is in belangrijke mate een uitvloeisel van de rellen rond de Eurotop. Het werd in het kader van de nasleep daarvan door mijn ambtsvoorganger aangekondigd bij brief van 19 november 1997. Daarin is, naar aanleiding van vragen en kritiek vanuit de Tweede Kamer, aangegeven dat bezien zou worden op welke wijze een herziening van de regeling van de artikelen 540 e.v. zou kunnen plaatsvinden. Op dat voornemen werd over het algemeen met instemming gereageerd. Ik noem in dit verband met name de reactie van D66. Ik zou mijn eigen reactie in die periode ook kunnen noemen trouwens. De heer Dittrich gaf aan de meeste mogelijkheden te zien in de toepassing van een gewijzigd artikel 540 Wetboek van Strafvordering. Het onderhavige wetsvoorstel is niets meer dan een uitwerking van het toen besproken voornemen van mijn voorganger.

Voorzitter! Ik ga nu in op de Inhoud van het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel wordt een aantal aanpassingen voorgesteld. Kort samengevat komt het op het volgende neer.

1. Het geven van rechterlijke bevelen wordt ook mogelijk bij strafbare feiten waarbij toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk is, maar er is en blijft een zware verdenking van een reeds gepleegd

strafbaar feit nodig. Daarover mag geen misverstand bestaan. De heer Rietkerk benadrukte dit in zijn bijdrage eveneens.

2. De termijn gedurende welke de officier van justitie de verdachte in verzekering mag stellen, voorafgaand aan voorgeleiding bij de rechter-commissaris, wordt op maximaal 2 dagen gesteld. Nu is deze nog niet begrensd. Weliswaar staat in de wet dat de voorgeleiding onverwijld dient te geschieden, maar dat is toch vervolgens onbegrensd, terwijl het onverwijld nu betekent: binnen maximaal 2 dagen.

3. Expliciet wordt vastgelegd dat de rechter-commissaris ook tot onmiddellijke inverzekeringstelling mag overgaan als het voorkomen van herhaling niet door een rechterlijk bevel kan worden verzekerd. Nu bestaat de mogelijkheid van onmiddellijke inverzekeringstelling reeds voor het geval de verlangde zekerheid niet wordt gesteld.

4. De verdachte mag alleen onmiddellijk in verzekering worden gesteld als aan hem een dagvaarding is uitgereikt om binnen de periode van inverzekeringstelling (5 dagen) of de verlenging daarvan (nog eens 5 dagen) voor de rechter te verschijnen. Daar heeft niemand gisteren over gesproken. Deze verplichting tot dagvaarding op korte termijn bestaat bij het huidige artikel 540 niet.

5. Buiten twijfel wordt gesteld dat de in verzekering gestelde persoon een raadsman toegevoegd krijgt.

6. Naar aanleiding van het verslag van uw Kamer is voorts nog buiten twijfel gesteld dat een door de verdachte ingesteld beroep tegen inverzekeringstelling door de rechter-commissaris uiterlijk tegelijk met de hoofdzaak kan worden behandeld.

De heer **Nicolai** (VVD): Voorzitter! Bij het vorige punt over de precieze intentie en het beoogde gebruik is mij iets nog niet duidelijk geworden. De minister zei: wij willen het niet sterker intensief gaan inzetten, het gaat om de grootschalige ordeverstoringen. Deze wijziging is op zich evenwel niet alleen gericht op grootschalige ordeverstoringen. Het artikel wordt zodanig gewijzigd, dat het ook kan worden ingezet voor kleinschalige en andere vormen van ordeverstoring. Ziet de minister dat ook voor zich? Of is het de bedoeling dat het zodanig wordt geïnterpre-

Korthals

teerd dat het in z'n nieuwe vorm alleen maar gebruikt gaat worden voor die grootschalige ordeverstoringen?

Minister **Korthals**: Voorzitter! Laat ik daar heel duidelijk over zijn: het is ook mogelijk voor andere situaties, zoals huiselijk geweld. Ik heb al enkele voorbeelden genoemd en kom ook daarop nog terug. Maar, deze wijziging is met name gericht op de grootschalige ordeverstoringen.

De heer **Nicolaï** (VVD): Als die wijziging wordt doorgevoerd, is de minister het er toch wel mee eens die evenzeer op al die andere huisvredebreuken en aanverwante ordeverstoringen kan worden ingezet.

Minister **Korthals**: Inderdaad, wat dit betreft is het een verruiming.

Door deze wijzigingen wordt bereikt dat de procedure betreffende de rechterlijke bevelen in situaties als rond de Eurotop aan het beheersbaar houden van de situatie had kunnen bijdragen. Die situatie kenmerkte zich daardoor, dat enkele dagen achtereenvolgend groot gevaar voor herhaling van ernstige ongeregelheden bestond. De controle op naleving van eventueel gegeven rechterlijke bevelen zou mede om die reden moeilijk zijn geweest. Dit wetsvoorstel stelt buiten twijfel dat iemand die verdacht wordt van een strafbaar feit, indien het grote gevaar voor herhaling daartoe noopt, onmiddellijk in verzekering kan worden gesteld indien het voorkomen van herhaling niet door rechterlijke bevelen kan worden verzekerd en de handhaving van de openbare orde de inverzekeringstelling dringend vordert. Ik herinner eraan dat destijds bij veel fracties de wens leefde wetgeving te entameren om die adequate ordehandhaving in situaties als rond de Eurotop mogelijk te maken.

Voorzitter! Ik kom op de samenhang met de bestuurlijke ophouding. Gisteren is gebleken dat vooral de samenhang tussen de beide wetsvoorstellen die vandaag behandeld worden de aandacht van uw Kamer heeft. Ik denk in dat verband met name ook aan de bijdrage van de heer Nicolaï. Ik kan mij voorstellen dat de samenhang tussen beide wetsvoorstellen op het eerste gezicht niet helemaal duidelijk is. Mevrouw Scheltema vroeg daar

de aandacht voor, evenals de heer Rietkerk. Het ene is bestuurlijk ingekaderd en brengt wijziging in de Gemeentewet, het andere is strafvorderlijk ingekaderd. Beide procedures kunnen zowel afzonderlijk als opeenvolgend worden toegepast. Ik hecht er daarbij aan, voorop te stellen dat bij toepassing van de bestuurlijke ophouding een strafrechtelijk vervolg gewoonlijk niet in de rede zal liggen. Dat vloeit voort uit een van de gronden voor invoering van de bestuurlijke ophouding. Een belangrijke grond is immers gelegen in de capaciteitsproblemen die strafrechtelijke vervolging van grote groepen personen doet rijzen. In het overgrote deel van de gevallen zal de zaak na afloop van de termijn voor de bestuurlijke ophouding daadwerkelijk zijn afgedaan. In een enkel geval zal een strafrechtelijk vervolg, nadat de betrokkene bestuurlijk is opgehouden echter wel wenselijk en mogelijk zijn. Denkbaar is met name 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 ook als uit feiten en 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. Wetboek van Strafvordering toe te passen. Toepassing van de procedure van de rechterlijke bevelen zal bijvoorbeeld bij misdrijven als mishandeling, zaaksbeschadiging of het niet opvolgen van een ambtelijk bevel, en een grote kans op herhaling daarvan, in de rede kunnen liggen. Toepassing van voorlopige hechtenis is in die gevallen niet mogelijk. Als er goede redenen zijn om voor herhaling te vrezen, kan er echter wel reden zijn om de procedure van de rechterlijke bevelen toe te passen.

Voorzitter! Teneinde buiten twijfel te stellen dat de opeenvolgende toepassing van bestuurlijke ophouding en deze strafvorderlijke procedure daadwerkelijk mogelijk is, heb ik, mede om aan opmerkingen van leden van uw Kamer in het verslag tegemoet te komen, het wetsvoorstel nog aangepast. Bij nota van wijziging is voorgesteld, te bepalen dat het geval van ontdekking op heterdaad voortduurt in het geval

de bestuurlijke ophouding kort na de ontdekking op heterdaad van het strafbare feit heeft plaatsgevonden en bij aansluitende aanhouding en inverzekeringstelling de toepasselijke termijnen in acht zijn genomen. Ik ben blij met de uitdrukkelijke steun van de heer Van der Staaij voor deze wijziging. Overigens wijs ik erop dat het wetsvoorstel betreffende de rechterlijke bevelen op dit punt niets nieuws bevat. Ook zonder dit wetsvoorstel is het mogelijk om aansluitend op de bestuurlijke ophouding tot strafvorderlijke vrijheidsbeneming of het opleggen van rechterlijke bevelen over te gaan. Dat kan ook heel wenselijk zijn. Als tijdens de bestuurlijke ophouding bijvoorbeeld wordt ontdekt dat één van de opgehouden iemand anders voorafgaand aan de ophouding zwaar heeft mishandeld, of de ongeregelheden die tot de ophouding aanleiding gaven welbewust heeft georganiseerd, dan ligt het niet in de rede om deze persoon te laten lopen. Voorlopige hechtenis is dan niet steeds mogelijk, met name niet als geen gevangenisstraf mag worden verwacht. Als onmiddellijke invrijheidstelling in dit soort gevallen het uitgangspunt zou zijn, dan zou de ordehandhaving tijdens het EK sterk worden belemmerd. Het is iets anders dat de bestuurlijke ophouding niet voor bewijsgraving mag worden misbruikt. Maar dat gaat volstrekt langs het wetsvoorstel betreffende de rechterlijke bevelen heen. Ik kom daarop nog terug.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter! Als iemand van een stafbaar feit wordt verdacht, dan kan hij worden gearresteerd en zijn er 6 uur beschikbaar voor verhoor. Gebeurt dit later dan 22.00 uur, dan is er zoals bekend een overloop naar de volgende dag. Artikel 5.40 hoeft dus niet per se worden ingezet: met de 6 uur kan de door u beoogde rust terugkeren.

Minister **Korthals**: Die afweging moet de rechter-commissaris maken. Er is niet gezegd dat inverzekeringstelling zal plaatsvinden; alleen moet die mogelijkheid worden geboden als daarna weer een ordeverstoring door die persoon kan worden verwacht en er onvoldoende zekerheid is dat hij het rechterlijk bevel, namelijk "u moet zich

Korthals

onthouden van strafbare feiten", zal nakomen.

De heer **De Wit** (SP): Het verschil is dat u zegt dat de officier van justitie meteen 2 dagen inverzekeringstelling kan vragen; dat is een stuk langer dan 6 uur.

Minister **Korthals**: Op zich is dat waar, maar na het verhoor kan de hulpofficier ook besluiten tot 3 dagen inverzekeringstelling. Daarna kan de officier beslissen tot een verlenging van de inverzekeringstelling. Vanuit dat standpunt is de procedure van het rechterlijk bevel tot inverzekeringstelling gunstiger voor de verdachte dan de weg van verdenking van het strafbare feit en vordering van toepassing van de voorlopige hechtenis.

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! De minister zegt nu twee dingen om de betekenis van dit wetsvoorstel in relatie tot het andere wetsvoorstel aan te geven. Hij zegt dat in het overgrote deel van de gevallen van bestuurlijke ophouding geen strafvorderlijk vervolg zal komen. Vervolgens zegt hij dat het ook zonder dit wetsvoorstel onder omstandigheden denkbaar is dat na bestuurlijke ophouding enig strafvorderlijk gevolg ontstaat. Zo kan hij toch niet volhouden dat dit wetsvoorstel, in het licht van het eerder geschetste algemene probleem van de grootschalige ordeverstoringen, enige toegevoegde waarde biedt?

Minister **Korthals**: Dat hangt ervan af. Als sprake is van een reeks van evenementen en activiteiten waarbij voortdurend problemen kunnen spelen, dan kunnen die 12 uur, als men van iemand kan verwachten dat hij zich op korte termijn weer kan misdragen, toch onvoldoende zijn? In de kern gaat het hierom bij het EK. Daarom is het inhoudelijk een degelijk voorstel, waarmee men in de praktijk iets kan doen.

Mevrouw Scheltema, de heer Van der Staaij en de heer Rietkerk zijn ingegaan op de onderscheiden bevoegdheden op het terrein van de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving. Mevrouw Scheltema sprak in dat verband over twee kapiteins op één schip bij de handhaving van de openbare orde. Bij de aanpak van grootschalige ordeverstoringen is

steeds de rechtsorde in het geding; deze wordt geschonden. Handhaving van de rechtsorde geschiedt door de handhaving van de openbare orde en door strafrechtelijke handhaving. Ik wil nogmaals benadrukken dat de burgemeester de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de handhaving van de openbare orde. Hij dient te beslissen over de inzet van bestuurlijke maatregelen. De hoofdofficier van justitie is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving. Burgemeester, openbaar ministerie en politie bepalen in de lokale driehoek het te voeren beleid bij de aanpak van ordeverstoringen. Zij bepalen ook, na overleg met elkaar, welke maatregelen op welk moment onder de gegeven omstandigheden moeten worden ingezet. Van de omstandigheden van het concrete geval hangt af of gekozen wordt voor bestuurlijk optreden, bijvoorbeeld bestuurlijke ophouding, of voor strafrechtelijk optreden, bijvoorbeeld het rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde, dan wel voor een combinatie van beide. De lokale driehoek neemt in gezamenlijk overleg de nodige besluiten die het afleveren van maatwerk in de juiste maatvoering kunnen verzekeren. Alle betrokken partners weten dat gezamenlijk overleg de beste waarborg geeft voor een doelmatige en zorgvuldige aanpak van verstoringen van de openbare orde.

Daarbij staan de wettelijke kaders voor de uitoefening van de onderscheiden taken en bevoegdheden vast. Volstrekt duidelijk is wie verantwoordelijk en bevoegd is tot de uitoefening van die bevoegdheden. Duidelijk is ook voor welk doel die bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend, maar ze worden pas uitgeoefend nadat vooraf consensus bestaat over de wijze waarop in het concrete geval het beste kan worden opgetreden.

Voorzitter! In dit verband wil ik nog ingaan op de samenloop tussen bestuurlijke ophouding en strafrechtelijk optreden, in het bijzonder het rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde. De heer Schutte wees in dit verband op de mogelijkheid van oneigenlijke toepassing van de bestuurlijke ophouding als voorzet voor en facilitering van het gebruik van strafrechtelijke instrumenten. Ook de heer Nicolaï is ingegaan op de toepassing van het strafprocesrecht tijdens de bestuur-

lijke ophouding. Er bestaat geen gevaar voor een oneigenlijke samenloop van strafrecht en bestuursrecht. Een persoon wordt uitsluitend bestuurlijk opgehouden omdat hij behoort tot een groep die bestuurlijk moet worden opgehouden. Hij wordt niet opgehouden om de eventuele inzet van strafrechtelijke middelen te zijner tijd te vergemakkelijken. Zij mogen ook niet verhoord worden tijdens de bestuurlijke ophouding en maatregelen in het belang van het onderzoek zoals vingerafdrukken, kunnen niet worden toegepast.

Dat wil niet zeggen dat die persoon geen voorwerp van strafrechtelijk onderzoek zou kunnen zijn. Indien uit lopend opsporingsonderzoek blijkt dat de opgehouden persoon zich tijdens de grootschalige ordeverstoringen heeft schuldig gemaakt aan strafbare feiten die strafrechtelijk optreden jegens hem rechtvaardigen, wordt hij aangehouden en wordt de strafvorderlijke procedure ingezet; daarmee is mijns inziens ook niets mis.

Voorzitter! Een hoofdregel is dat vrijheidsbeneming op basis van gepleegde normschendingen, ter voorkoming van nieuwe normschendingen, binnen het strafvorderlijke kader wordt gerealiseerd. Er zijn goede redenen om als uitgangspunt aan het strafvorderlijke kader vast te houden. Het recht op vrijheid is een belangrijk grondrecht. Een langdurige inbreuk op dit belangrijke grondrecht behoeft dan ook een deugdelijke grondslag, namelijk ten minste een verdenking. Ik benadruk nog eens ter vermindering van ieder misverstand dat ook bij de rechterlijke bevelen er steeds een verdenking van een strafbaar feit moet zijn. Verder moeten de belangen in het individuele geval afgewogen worden. Strafvordering kent de verdachte voorts enkele belangrijke waarborgen toe, zoals het recht op rechtsbijstand in de vorm van een piketadvocaat. Voorts wijs ik erop dat de keuze voor het strafvorderlijke uitgangspunt in lijn ligt met regelingen in andere Europese landen.

In het voorgaande heb ik reeds in het kort aangegeven welke wijzigingen in de procedure van de artikelen 540 e.v. Wetboek van Strafvordering worden voorgesteld. Verder ben ik ingegaan op de samenhang met het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding. Graag zet ik nu meer in den brede

Korthals

uiteen welke functie de procedure van de artikelen 540 e.v. Wetboek van Strafvordering in het strafvorderlijke stelsel vervult, en hoe dit wetsvoorstel eraan bijdraagt dat deze functie beter wordt vervuld.

Daarbij is uitgangspunt dat de onderhavige procedure in het systeem van het Wetboek van Strafvordering een aanvullende functie heeft ten opzichte van de voorlopige hechtenis. Mevrouw Scheltema is op die verhouding tot de voorlopige hechtenis ingegaan, evenals mevrouw Halsema en de heer Santi. Ik heb in het voorgaande reeds het nodige gezegd over de gevallen waarin voorlopige hechtenis mogelijk is. Nu wil ik uitgebreider ingaan op de functie van de rechterlijke bevelen in relatie tot de voorlopige hechtenis.

Daarbij wil ik vooropstellen dat vrijheidsbeneming teneinde het begaan van strafbare feiten te voorkomen in de gevallen waarin voorlopige hechtenis niet kan worden toegepast, gewoonlijk niet in de rede zal liggen. Als voor het strafbare feit terzake waarvan verdenking bestaat, geen gevangenisstraf wordt verwacht, is preventieve vrijheidsbeneming immers al gauw disproportioneel. Mevrouw Halsema en de heer De Wit maakten opmerkingen in deze richting. Op dit punt wil ik dan ook geen enkel misverstand laten bestaan.

De heer **De Wit** (SP): In de tekst van het wetsvoorstel over artikel 540 gaat het om een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is geschaad. Nu is ieder strafbaar feit een schending van de openbare orde, maar dat wordt in dit wetsartikel niet bedoeld. Dit gaat over de openbare orde op de straat, waarover de minister van Binnenlandse Zaken sprak. Als ik het goed zie, betekent dit een aanzienlijke beperking in de toepassing van artikel 540, want het moet gaan over gedrag gekoppeld aan wanordeligheden, ordeverstoringen, vernielingen in de openbare ruimte.

Minister **Korthals**: Het antwoord daarop is ja. Het is toch ook goed dat in die gevallen een rechterlijk bevel kan worden opgelegd?

De heer **De Wit** (SP): Dan is de volgende vraag om welke strafbare feiten het nog gaat als u dat al hebt kunnen constateren. Waarom wordt

iemand die een vernieling heeft gepleegd, niet gewoon gearresteerd? Waarom hebt u dan nog artikel 540 nodig? Naar mijn idee is er dan sprake van oneigenlijk gebruik.

Minister **Korthals**: Dat heb ik nu net uitgelegd. Als iemand vernielingen heeft gepleegd en hij hiervoor wordt gearresteerd, zal hem na de 6 uur verhoor uiteindelijk vernieling ten laste gelegd worden. Dan is er geen grond voor voorlopige hechtenis omdat voor vernieling geen strafbedreiging van vier jaar of meer bestaat. Dat is een heel gemakkelijk geval. Zelfs bij strafbare feiten waarop een strafbedreiging van vier jaar of meer op staat, moet er echter een kans zijn op herhaling van een strafbaar feit waarop zes jaar of meer staat. Er zijn dus een heleboel gevallen, waaronder openbare geweldpleging, waarin je iemand uiteindelijk wel op de terechtzitting kunt laten komen, maar hem niet in voorlopige hechtenis kunt nemen. Dat is nu net de functie van dat rechterlijke bevel.

De heer **De Wit** (SP): Aan het einde van artikel 540 staat wel dat er, wilt u die bevelen laten geven door de rechter, sprake moet zijn van gewichtige bezwaren of gevaar voor herhaling of voortzetting. Dit lijkt op de bepalingen voor voorlopige hechtenis; die zijn even zwaar. Wat zijn gewichtige bezwaren tegen een bepaalde persoon? Dat zijn vragen die in de stukken opgeworpen zijn.

Minister **Korthals**: Ik heb u juist duidelijk gemaakt dat bijvoorbeeld vernieling nooit eronder zal vallen, ook het gevaar voor herhaling ervan niet. Zo'n geval voldoet niet aan het criterium van een strafbedreiging van vier jaar, dat nodig is om voorlopige hechtenis te kunnen opleggen. Voor de reeks misdrijven die ik nu een paar keer genoemd heb, heb je iets anders dan die voorlopige hechtenis nodig. Dit komt doordat het uitgangspunt in ons stelsel is dat voorlopige hechtenis in beginsel niet wordt opgelegd, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn.

De heer **De Wit** (SP): Die bijzondere omstandigheden zie ik aan het slot van artikel 540. Er moet sprake zijn van een strafbaar feit in de sfeer van de openbare orde, er moeten bezwaren tegen de verdachte zijn en er moet gevaar voor herhaling zijn.

Minister **Korthals**: Precies.

Vernieling is iets waarmee iemand kan doorgaan wanneer hij weer op straat komt. Er kan gebleken zijn dat iemand dat altijd doet of meer keren gedaan heeft. Dan kan de kans dat hij dat weer zal doen, een reden zijn voor een rechterlijk bevel. Dat het voor de rechter bijna niet te controleren is of dat rechterlijke bevel wordt nagekomen, kan dan een reden zijn om in dit geval ter voorkoming van herhaling in verzeke- ringstelling op te leggen.

Onder bepaalde omstandigheden kan het anders liggen. Ik noem enkele voorbeelden. Het eerste is het voorbeeld van huiselijk geweld; hiermee kom ik weer op kleinschalige zaken. Het is voorstelbaar dat binnen de huiselijke situatie keer op keer mishandeling optreedt. Dan ligt het in de rede dat toch strafvorderlijk wordt ingegrepen, desnoods door preventieve vrijheidsbeneming. De wetgever van 1926 noemde als voorbeelden ook het voortdurend plegen van huisvredebreuk, alsmede het doorrazen van het gehele land met een automobiel met overtreding van alle mogelijke wettelijke voorschriften en plaatselijke verordeningen. Voor deze situaties is de regeling van de rechterlijke bevelen bedoeld. Het gaat er dus niet om dat de verdenking waarschijnlijk op een veroordeling tot gevangenisstraf zal uitlopen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! De voorbeelden zijn duidelijk, maar voor deze gevallen is artikel 540 ongewijzigd al van toepassing, zo lijkt me. Wat nu in het nieuwe artikel 540 e.v. gebeurt, is dat het oorspronkelijk opgenomen waarschuwingselement, in de zin van: "als je het nog een keer doet, dan zet ik je vast", eruit wordt gehaald, ook voor dit soort gevallen. Of zie ik dat verkeerd?

Minister **Korthals**: Nee, dat wordt er niet uitgehaald. Het waarschuwingselement blijft erin zitten. Echter, als de rechter op het moment dat hij die waarschuwing wil geven, denkt dat er kans is dat betrokkene zich er niet aan houdt en zich realiseert dat hij er geen controle op heeft óf betrokkene zich eraan houdt, dan kan hij, in dat geval, in verzekering stellen.

Voorzitter! Het gaat erom dat mede op basis van de verdenking herhaling van potentieel gevaarlijke strafbare feiten wordt verwacht. In

Korthals

die situaties moet kunnen worden ingegrepen. Het is immers niet acceptabel dat de overheid niet in staat zou zijn onmiddellijk in te grijpen in een situatie, waarin iemand voortdurend wordt mishandeld of waarin voortdurend iemands goederen worden vernield of waarin iemand voortdurend buitengewoon roekeloos verkeersgedrag ten toon zou spreiden met groot gevaar voor andere verkeersdeelnemers. Uit de gegeven voorbeelden blijkt ook al dat de wetgever bij de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde aanvankelijk niet het oog had op grootschalige ordeverstoringen; de heer Schutte zei dit al. Daarmee is echter niet gezegd, dat toepassing in die context oneigenlijk zou zijn. De wetgever heeft een aantal duidelijke voorbeelden gegeven. De regeling is echter in het algemeen van toepassing verklaard bij alle strafbare feiten waarbij geen voorlopige hechtenis kan worden toegepast. Dat past ook bij de vangnetfunctie van deze bepaling. Zij moet die functie vervullen bij al deze strafbare feiten en dus ook bij strafbare feiten die met grootschalige ordeverstoringen samenhangen.

Misschien kan ik in dit verband iets zeggen over de verhouding tussen de titel van het wetsvoorstel en de ruimere strekking van de regeling van de rechterlijke bevelen. Uit de titel van het wetsvoorstel komt naar voren welke doelstelling het wetsvoorstel heeft. Die is erin gelegen de regeling van de rechterlijke bevelen op een specifiek terrein beter toepasbaar te maken, namelijk dat van de grootschalige ordeverstoringen. Dit betekent overigens, naar mijn mening, niet dat de positieve effecten van de voorgestelde wijzigingen van het wetsvoorstel bij andere strafbare feiten niet meegewogen zouden mogen worden.

Voorzitter! Graag ga ik nog in op de waarborgen die deze regeling bevat en de rechtsbescherming die zij biedt. Daarbij zal blijken dat vrijheidsbeneming op basis van deze procedure zeer zorgvuldig is geregeld. Zij kent bijvoorbeeld een intensieve rechterlijke betrokkenheid. Dat is ook logisch. Bij de rechterlijke bevelen is immers sprake van een verdenking van een minder ernstig feit. Bovendien kan slechts de verwachting van recidive tot toepassing van deze procedure

leiden. Dat noopt tot een extra zorgvuldige procedure.

Om te beginnen is, net als bij de voorlopige hechtenis, een zware verdenking van het strafbaar feit vereist. Artikel 540 beperkt de toepassing van de rechterlijke bevelen namelijk tot het geval dat er tegen de verdachte gewichtige bezwaren bestaan. Dat betekent dat een gewone verdenking niet volstaat; het moet om een zware verdenking gaan. Er moeten, met andere woorden, zware aanwijzingen zijn dat de verdachte het strafbare feit heeft begaan. Dat is een belangrijke waarborg voor onschuldige burgers en die waarborg blijft vanzelfsprekend volledig onaangetast. Het individuele karakter van deze procedure blijft volledig gewaarborgd. De betrokken verdachte moet worden aangehouden en kan vervolgens in verzekering worden gesteld, vooruitlopend op voorgeleiding bij de rechter-commissaris. Deze aanhouding en in verzekeringstelling zijn strikt genormeerd. In de eerste plaats moet de officier van justitie er onmiddellijk, al aan het begin, in betrokken worden. Artikel 541, eerste lid, Wetboek van Strafvordering, luidt immers: "De officier van justitie van de plaats waar het feit is gepleegd, is bevoegd de verdachte te doen aanhouden en hem onverwijld te doen geleiden voor de rechter-commissaris." Daarmee wijkt deze regeling af van de normale regeling. Aanhouding hoeft gewoonlijk niet op bevel van de officier van justitie plaats te vinden en de gewone in verzekeringstelling die vooruitloopt op de voorlopige hechtenis kan door de hulpofficier van justitie worden bevolen. Pas de verlenging van de in verzekeringstelling moet in dat geval door de officier van justitie worden bevolen. Deze vroegtijdige betrokkenheid van de officier van justitie bij de procedure van de rechterlijke bevelen is een waarborg voor de onschuldige burger tegen fouten van de politie.

Het wetsvoorstel voegt aan deze waarborg van vroegtijdige betrokkenheid van de officier van justitie nog een waarborg toe. Nu is slechts vastgelegd dat de verdachte onverwijld voor de rechter-commissaris moet worden geleid. Dat blijft onverkort bestaan. Deze termijn wordt echter gemaximeerd op 2 dagen. Dat biedt enerzijds de officier van justitie duidelijkheid –

vastgelegd is hoe lang onverwijld uiterlijk is – maar ook is het een rechtswaarborg voor de verdachte: binnen 2 dagen in verzekeringstelling ziet hij de rechter-commissaris in ieder geval. Ter vergelijking: bij de gewone in verzekeringstelling ziet hij de rechter-commissaris pas na maximaal 3 dagen en 15 uur. Ook dat is een belangrijke waarborg.

Een rechtswaarborg voor de burger ligt ook daarin dat de officier van justitie, als het wetsvoorstel wordt aangenomen, verplicht wordt om in dit vroege stadium al de beslissing tot dagvaarding te nemen als hij op onmiddellijke in verzekeringstelling wil aansturen. De rechter-commissaris kan immers uitsluitend om onmiddellijke in verzekeringstelling overgaan als er al een dagvaarding ligt. De officier van justitie wordt derhalve als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, verplicht om zich al in een zeer vroeg stadium over de haalbaarheid van de vervolging te buigen. De rechter-commissaris kan vervolgens, anders dan in het geval van voorlopige hechtenis, niet meteen een bevel tot bewaring voor maximaal 10 dagen geven; hij moet, als dat mogelijk is, een rechterlijk bevel geven dat herhaling kan voorkomen. Dat blijft ook na dit wetsvoorstel onverkort als uitgangspunt overeind. Zelfs als de rechter-commissaris een bevel heeft gegeven en het is niet nageleefd, dan kan hij de verdachte niet onmiddellijk 10 dagen van zijn vrijheid beroven; dat kan slechts gedurende 5 dagen. Wel kan hij het daarna nog eens met 5 dagen verlengen. Verder heeft de verdachte de mogelijkheid hoger beroep tegen dit bevel in te stellen, dat zo spoedig mogelijk behandeld moet worden. Ook dat is een belangrijke waarborg voor de onschuldige burger. Ik hoop met het voorgaande de zorg van mevrouw Scheltema te hebben weggenomen, dat de waarborgen voor de voorlopige hechtenis zouden worden omzeild.

De heer **Santi** (PvdA): Het is goed dat u speciaal oog heeft voor degene die onschuldig is aangepakt en dat het verloop van de procedure wat sneller gaat. Aan het begin van uw betoog heeft u ook iets gezegd over het dagvaarden. In het wetsvoorstel wordt gesproken over zo spoedig mogelijk dagvaarden: of gedurende de in verzekeringstelling of een verrekening van de in verzekeringstel-

Korthals

ling. Is het dan niet van groot belang dat de officier van justitie verplicht is om snel te beslissen wat hij met deze verdachte gaat doen: snel ter zitting brengen zodat duidelijk wordt waarvoor hij is aangepakt? De officier kan hem al op dezelfde dag ter zitting brengen of in de eerste termijn van de inverzekeringstelling. Nu dit wordt opengelaten, kan het vanwege capaciteitsproblemen in de keten van afhandeling weer worden opgehouden, terwijl de officier van justitie het al weet.

Minister Korthals: Op zichzelf is dat juist, maar ik wilde in dit kader zeggen dat doordat de officier van justitie een dagvaarding moet opstellen, hij natuurlijk zeer zorgvuldig te werk zal moeten gaan omdat hij moet afwegen hoe de zaak uiteindelijk op de terechtzitting zal komen. Vervolgens zal er natuurlijk door de officier van justitie naar worden gestreefd om binnen de termijn van maximaal 12 dagen, te weten 2 dagen inverzekeringstelling door de officier en daarna 5 dagen door de rechter-commissaris met de mogelijkheid van verlenging, de zaak op de terechtzitting te krijgen. Daar wordt dan ook naar gestreefd. Wat het EK voetbal betreft zijn er voldoende officieren van justitie; zie ook het plan van aanpak van het openbaar ministerie. Met de rechters zijn afspraken gemaakt, zodat zij zo snel mogelijk aanwezig zullen zijn.

De heer **Santi** (PvdA): Als alles zo goed is georganiseerd, is er toch ook niets op tegen om een zaak al heel snel op de terechtzitting te brengen en niet over te gaan tot verlenging?

Minister Korthals: Dat is zo, maar zoals u weet, is er net een uitspraak van het gerechtshof te Amsterdam geweest. Er is geprobeerd om de zaak op de terechtzitting te brengen voordat die bij de rechter-commissaris lag, maar dat is niet in goede aarde gevallen. De verdediging moet ook de gelegenheid hebben om de zaak goed te bestuderen. Door het openbaar ministerie zal ernaar worden gestreefd om in het kader van dit wetsvoorstel de zaak zo snel mogelijk binnen 12 dagen, bij voorkeur 5 à 7 dagen, op de terechtzitting te brengen.

Voorzitter! Uit het voorgaande blijkt dat de procedure van de artikelen 540 e.v. Wetboek van

Strafvordering nu reeds een zeer zorgvuldige procedure is met veel waarborgen. Dat is vooral van belang bij de beoordeling van het voorstel tot uitbreiding van deze procedure naar feiten waarop voorlopige hechtenis staat. Op het eerste gezicht lijkt dat wellicht een belastende uitbreiding voor de verdachte: weer een bevoegdheid voor justitie en politie erbij. Ik proefde in dezen ook enige aarzeling bij de heer Santi. Deze uitbreiding lijkt op het eerste gezicht wellicht niet nodig, want voorlopige hechtenis is in die gevallen immers al mogelijk. Het eerste bezwaar gaat echter niet op. De verdachte ten aanzien van wie ook voorlopige hechtenis kan worden bevolen, maar in plaats daarvan de toepassing van rechterlijke bevelen wordt gevorderd, behoeft daar bepaald niet om te treuren. Ik heb eerder een paar verschillen aangestipt. Deze verdachte ziet eerder de officier van justitie en de rechter-commissaris. Als hij onmiddellijk in verzekering wordt gesteld, ontvangt hij eerder een dagvaarding en staat hij uiterlijk binnen 12 dagen weer op straat. Een hooligan die bijvoorbeeld openlijk geweld heeft gepleegd, is beter af wanneer de procedure van de artikelen 540 e.v. Wetboek van Strafvordering wordt gevolgd dan wanneer hij in voorlopige hechtenis wordt gezet.

De heer **Santi** (PvdA): Die vergelijking klinkt natuurlijk goed: procedureel sneller, enzovoorts. Bij de voorlopige hechtenis wordt echter een duidelijke afweging gemaakt op basis van artikel 67a, lid 3, Wetboek van Strafvordering: als wordt verwacht dat je een dag of geen gevangenisstraf krijgt, word je naar huis gestuurd. Dat is toch een wezenlijk verschil.

Minister Korthals: Dat is waar. Maar als in de gevallen waarover wij nu spreken een keuze moet worden gemaakt tussen een rechterlijk bevel en de voorlopige hechtenis en ook het element van ordeverstoring aan de orde is, kiest men op basis van de gedachte dat de voorlopige hechtenis ook wordt opgelegd.

De heer **Nicolaï** (VVD): Voorzitter! Ik begrijp de redenering dat je beter af bent met de procedure van de artikelen 540 e.v. Wetboek van Strafvordering dan met de voorlo-

pige hechtenis, maar wij hebben het in principe over lichtere vergrijpen.

Minister Korthals: Neen, nu hebben wij het over redelijk zware vergrijpen waarop voorlopige hechtenis is toegelaten, te weten vergrijpen waar vier jaar of meer op staat en waarvoor bij herhaling zes jaar of meer kan worden verwacht. Dat zijn behoorlijk zware jongens.

De heer **Nicolaï** (VVD): De minister schetst een heel rooskleurig beeld van de door hem voorgestelde procedure ten opzichte van de voorlopige hechtenis, maar deze procedure kan ook worden ingezet bij lichtere gevallen dan waarbij voorlopige hechtenis is toegelaten.

Minister Korthals: Dat is juist. Ik heb dat net besproken. Ik heb het nu over de vergelijking met de voorlopige hechtenis.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Het verhaal van de minister is duidelijk, maar betekent dit dat voortaan veel meer gebruik zal worden gemaakt van deze gemakkelijkere procedure en dat de procedure van de voorlopige hechtenis nog minder zal worden gebruikt dan nu het geval is?

Minister Korthals: In het algemeen niet. Wanneer sprake is van grootschalige ordeverstoring en kans op herhaling bestaat, wordt deze procedure gebruikt. Dat komt echter sporadisch voor. Vandaar dat ik ook in het begin gezegd heb dat dit geen procedure is die dag in dag uit zal worden gevoerd. Het zal wel gebeuren in gevallen van grootschalige ordeverstoring en in de normale gevallen, die wij al hebben, van huisvredebreuk en dergelijke.

Anders ligt het voor de verdachte ten aanzien van wie een vordering tot voorlopige hechtenis niet zou zijn toegewezen, omdat bijvoorbeeld geen gevangenisstraf wordt verwacht. Deze verdachte kan, als het wetsvoorstel wordt aangenomen, wel een rechterlijk bevel krijgen, terwijl dat nu niet kan. In die gevallen bevat de wet echter ook nu een lacune. Ik hoop dat met een voorbeeld duidelijk te kunnen maken.

Op mishandeling staat een gevangenisstraf van minder dan vier jaar. Dat betekent dat voorlopige hechtenis niet kan worden toegepast. Een rechterlijk bevel kan wel worden

Korthals

opgelegd. Als het niet wordt nageleefd, kan de verdachte door de rechter-commissaris in verzekering worden gesteld. Op openlijke geweldpleging staat vierenhalf jaar gevangenisstraf. Dat betekent dat voorlopige hechtenis in beginsel mogelijk is. Gevangenisstraf van enige duur zal echter lang niet altijd in de rede liggen. Daadwerkelijke toepassing van voorlopige hechtenis is in dergelijke gevallen volgens de wet derhalve niet mogelijk. Onder het geldende recht betekent dat dat er niets mogelijk is. Rechterlijke bevelen kunnen immers alleen worden gegeven als voorlopige hechtenis niet mogelijk is. In concreto betekent dit dat in gevallen waarin iemand mishandeld wordt, maar geen sprake is van openlijke geweldpleging, meer mogelijk is dan in gevallen waarin openlijk geweld wordt gepleegd.

Ik zie de voorgestelde verruiming van de toepasbaarheid van rechterlijke bevelen in het licht van het voorgaande als zeer wenselijk. De verdachte die daadwerkelijk in voorlopige hechtenis kan worden gesteld, maar in plaats daarvan een rechterlijk bevel krijgt, heeft daar zeker geen nadeel van. Ten aanzien van de verdachte die niet in voorlopige hechtenis kan worden gesteld, omdat geen gevangenisstraf wordt verwacht, maar waarbij wel een groot gevaar voor herhaling van ernstige feiten bestaat, bevat de huidige wet een duidelijke lacune. In deze zin is bedoeld dat wat voor lichtere gevallen nu al kan, ook voor zwaardere moet kunnen. Ik hoop dat ik mevrouw Scheltema en de heer Schutte daarvan heb overtuigd.

Ik kom aan artikel 5 van het EVRM. Is het wetsvoorstel hiermee niet in strijd? Het artikel schrijft voor dat iemand die is gearresteerd, onverwijld voor de rechter moet worden geleid. In de gewone strafvordering betekent dat dat iemand na zijn aanhouding binnen 3 dagen en 15 uur voor de rechter-commissaris moet worden geleid. Deze kan dan de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming toetsen. Deze uitwerking van het bekende Brogan-arrest is tot nu toe ruimschoots EVRM-bestendig gebleken. In het geval van toepassing van de procedure van artikel 540 wordt het tijdstip van voorgeleiding aan de rechter-commissaris zelfs vervroegd tot maximaal 2 dagen van de inverzekeringstelling. Bij uitzondering

kan daar nog maximaal 12 uur bij komen, indien betrokkene daaraan voorafgaand bestuurlijk is opgehouden. Mogelijke strijd met het EVRM is dan ook in het geheel niet aan de orde. De normale procedure is 3 dagen en 15 uur op grond van het Brogan-arrest – daarvoor was het zelfs 4 dagen – en nu wordt het in deze procedure maximaal 2 dagen, met maximaal 12 uur erbovenop.

Ik kom op de onmiddellijke inverzekeringstelling door de rechter-commissaris. In het voorgaande heb ik de procedure van de rechterlijke bevelen toegelicht, alsmede enkele van de voorgestelde wijzigingen. Daarbij heb ik ook het verband met de regeling van de voorlopige hechtenis geschetst. Graag sta ik nog even stil bij het voorstel tot aanpassing dat bij de voorbereiding de meeste aandacht heeft getrokken, namelijk het voorstel om te bepalen dat de rechter-commissaris de verdachte onmiddellijk in verzekering kan stellen, indien hij van oordeel is dat het voorkomen van herhaling of voortzetting van het strafbare feit niet afdoende door rechterlijke bevelen kan worden verzekerd en de handhaving van de openbare orde de inverzekeringstelling dringend vordert. Dit wetsvoorstel beoogt het belangrijkste probleem op te lossen dat bij hantering van deze procedure in de context van grootschalige ordeverstoringen rijst. Graag licht ik dit weer met een voorbeeld toe. Denkbaar is dat de rechter-commissaris na rellen bij gelegenheid van het Europees kampioenschap een Duitse hooligan voor zich krijgt die ervan verdacht wordt een rechtmatig bevel van de politie opzettelijk te hebben genegeerd. Uit het dossier blijkt dat de verdachte in Duitsland meermalen veroordeeld is wegens openlijke geweldpleging en dergelijke en een leidende figuur is binnen de hooliganwereld. De rechter-commissaris acht de kans groot dat de verdachte de komende dagen in herhaling zal vervallen, en gaat na of hij hem een adequaat rechterlijk bevel kan geven. Hij stuit daarbij allereerst op het probleem dat niet te voorzien valt op welke plaatsen en welke tijdstippen ongeregelheden zullen plaatsvinden. De speeldata van de Duitse ploeg zijn het meest risicovol, maar ook op de dagen daaromheen kunnen gevechten met hooligans van andere landen worden gepland.

Vervolgens stuit hij op het probleem dat hij de financiële situatie van de verdachte niet goed kan schatten. Duidelijk is wel dat voetbal en de rellen eromheen zijn lust en zijn leven zijn en dat hij daar veel geld voor over heeft. Wat moet deze rechter-commissaris onder de huidige wet doen?

Een eerste mogelijkheid is de verdachte een bevel geven om de komende dagen de bevelen van de politie op te volgen en ook overigens geen strafbare feiten te plegen. Dat komt op voorhand echter niet erg zinvol voor. Zo'n bevel is immers nauwelijks of niet te controleren. Hij kan hem ook bevelen, zich op wedstrijddagen bij een politiebureau te melden. Dat is beter te controleren. Het betekent echter wel dat er een levensgrote kans is dat de verdachte bij rellen op andere dagen betrokken is, dus wanneer er geen voetbalwedstrijden zijn. Wellicht bevordert dit zelfs dat deze rellen zullen plaatsvinden. Geen van beide opties is dus erg aantrekkelijk. Het ligt wellicht het meest in de rede om – dan heb ik het weer over de huidige situatie – beide bevelen te combineren en daarbij een hoge zekerheidstelling op te leggen. Op die wijze kan de naleving tenminste nog enigszins worden bevorderd. De kans dat de verdachte opnieuw tegen de lamp loopt, is dan wellicht niet groot. Als het gebeurt, is hij wel een hoop geld kwijt. De kans is echter reëel dat de verdachte stelt, geen hoge zekerheidstelling te kunnen betalen. Dan komt de rechter-commissaris echt klem te zitten. Legt hij een lage zekerheidstelling op, dan weet hij bijna zeker dat zijn bevel een wassen neus wordt. Legt hij een hoge zekerheidstelling op, dan weet hij bijna zeker dat de verdachte de facto onmiddellijk in verzekering zal worden gesteld. Het laatste is vooral een probleem, als de betrokken rechter-commissaris meent dat artikel 540 van het Wetboek van Strafvordering er altijd toe noopt om de verdachte een tweede kans te geven. Voor een rechter-commissaris die meent dat het voorkomen van herhaling voorop moet staan, is het bepalen van een hoge zekerheidstelling minder problematisch. Beide standpunten worden overigens wel verdedigd.

Dit wetsvoorstel beoogt in de eerste plaats de keuze waar deze rechter-commissaris zich voor gesteld ziet, te verhelderen. Door te

Korthals

bepalen dat onmiddellijke inverzekeringstelling mogelijk is, als het voorkomen van herhaling of voortzetting van het strafbare feit niet afdoende door rechterlijke bevelen kan worden verzekerd, wordt duidelijk gemaakt dat het bieden van een tweede kans weliswaar uitgangspunt is, maar dat een uitzondering kan worden gemaakt als het voorkomen van herhaling langs die weg niet kan worden verzekerd. Doorslaggevend is uiteindelijk het voorkomen van de herhaling. Met name de eerste rechter-commissaris in het voorbeeld is daarmee geholpen. De tweede rechter-commissaris wordt echter ook geholpen, in die zin dat hij niet zijn toevlucht tot een hoge zekerheidstelling hoeft te nemen, als hij eigenlijk geen mogelijkheden ziet om herhaling door middel van een rechterlijk bevel te voorkomen. Gelet op het voorgaande, meen ik dat dit wijzigingsvoorstel een belangrijke en proportionele bijdrage kan leveren aan de bestrijding van meerdaagse ordeverstoringen.

Overigens wijs ik erop dat het niet alleen in die situatie diensten kan bewijzen. Ik noem in dit verband het advies van de Nederlandse vereniging voor rechtspraak, waar de heer Santi aan refereerde. De Nederlandse vereniging voor rechtspraak geeft aan dat zij de voorgestelde aanpassingen inhoudelijk een verbetering vindt, maar denkt dat de procedure vooral beter bruikbaar wordt voor kleinschalige ordeverstoringen. Ik heb er in de schriftelijke voorbereiding al op gewezen dat daarbij wellicht een misverstand inzake het aantal dagen dat aan de zitting voor de politierechter kan voorafgaan, een rol heeft gespeeld.

In het voorgaande heb ik de meeste elementen van het wetsvoorstel besproken en toegelicht. Graag wil ik, alvorens op de beantwoording van een aantal vragen in te gaan – veel zijn het er niet meer – nog kort uiteenzetten hoe dit wetsvoorstel gepositioneerd moet worden ten opzichte van alternatieven die in het verleden zijn bedacht. Ik wil daarbij met name iets zeggen over de opvattingen van de Raad van State, zoals die uit het nadere rapport bij dit wetsvoorstel naar voren komen.

De Raad van State heeft aangegeven, een langdurige verlenging van de bestuurlijke ophouding te wensen, in plaats van het strafvorderlijke wetsvoorstel. De heer Van

der Staaij wees daar al op. Uit de bijdrage van de zijde van de Kamer meen ik te mogen afleiden dat deze benadering niet op steun van de Kamer mag rekenen. In de gedachte van de Raad van State moet de bestuurlijke ophouding uitdrukkelijk worden uitgebreid. Men wil van die kant zelfs doorgaan tot 48 uur. Alleen de fractie van het CDA acht een beperkte verlenging, veel minder dan waaraan de Raad van State denkt, nog denkbaar, maar zeker geen dagenlange verlenging. Deze algemene instemming met het standpunt van het kabinet verheugt mij. Ik wijs erop dat de Raad van State blijkbaar wel met het kabinet van mening is dat tussen de bestuurlijke ophouding en de voorlopige hechtenis een gat zit. De Raad van State ontkent dit gat niet. De raad wil dit gat alleen, anders dan wij willen, bestuurlijk opvullen. Ik hoop dat de Kamer dat gegeven bij haar afwegingen zal willen betrekken.

Ten slotte wijs ik erop dat het standpunt van de raad ook in ander opzicht verder gaat dan het strafvorderlijke wetsvoorstel. Uitgangspunt van de raad is immers dat een lopende bestuurlijke vrijheidsbeneming wordt verlengd. De strafvorderlijke regeling van de rechterlijke bevelen gaat ervan uit dat het voortduren van de vrijheidsbeneming ultimum remedium is en blijft. Het wetsvoorstel houdt er onverkort aan vast dat het geven van rechterlijke bevelen om herhaling te voorkomen de voorkeur heeft. Ik meen uit de bijdrage van de Kamer begrip daarvoor te kunnen afleiden. Ik begrijp ook dat dit de voorkeur van de Kamer heeft.

Het onderhavige wetsvoorstel kan derhalve worden gekarakteriseerd als een voorstel voor het probleem van de meerdaagse ordeverstoringen dat het minst ingrijpend is en toch een zo adequaat mogelijke oplossing voor het probleem behelst.

De heer **Nicolai** (VVD): Voorzitter! Een vraag over het advies van de Raad van State. De raad kwam tot het meest negatieve oordeel, namelijk: ontraden. De raad wijst ook nog op de duidelijke scheiding met de openbare orde, een verantwoordelijkheid van de burgemeester. Klopt het dat de minister van Justitie als enige grond voor het advies van de Raad van State ziet, het gestelde dat het niet langs de weg moet die

het kabinet voorstelt, maar langs de weg van de verlenging van de bestuurlijke ophouding?

Minister **Korthals**: Dat is precies wat de Raad van State heeft gezegd. De raad wil eigenlijk tot een uitbreiding van de bestuurlijke ophouding overgaan. Dan heb je ons voorstel nog wel nodig, maar in mindere mate. Ook de Kamer is echter van oordeel dat wij niet verder moeten gaan met het aantal uren wat betreft de bestuurlijke ophouding. Sommigen vinden dat zelfs aan de hoge kant. Dan kom je op dat gat. Daar ben ik uitvoerig op ingegaan. De Raad van State ziet dit ook. Als de raad zou hebben geweten dat de bestuurlijke ophouding in de opvatting van de Kamer 12 uur zou blijven, dan zou de raad waarschijnlijk een ander oordeel hebben gehad over dit wetsvoorstel.

De heer **Nicolai** (VVD): Voorzitter! De Raad van State vindt dat het moet via de weg van een verlenging van de bestuurlijke ophouding. Daarom wordt de aanpassing van artikel 540 ontraden. Is dat volgens de minister zo ongeveer het enige argument van de raad? Of zijn er nog andere overwegingen volgens de minister, zoals de duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden?

Minister **Korthals**: Het eerste argument dat de heer Nicolai noemt, is een heel erg belangrijk argument voor de Raad van State geweest.

De heer **De Wit** (SP): Volgens het EVRM dient iemand onverwijld aan de rechter te worden voorgeleid. Biedt in dit licht het snelrecht niet een betere oplossing? Op die manier wordt iemand binnen heel korte tijd aan de rechter voorgeleid die over de zaak zelf oordeelt in plaats van de rechter-commissaris die een ordemaatregel treft en dus eigenlijk niet een rechter is die over het strafbare feit oordeelt.

Minister **Korthals**: De toepassing van artikel 540 e.v. impliceert snelrecht. Als je op de dagvaarding vermeldt "na 3 weken", dan zul je de betrokkene ook weer los moeten laten. Bij snelrecht geldt nog altijd een termijn van ten minste 7 tot 8 dagen en dan moet je de persoon in kwestie wel loslaten. Voorlopige hechtenis kun je dan namelijk niet opleggen.

Korthals

De heer **Santi** (PvdA): Ik noem een concreet geval waarbij de officier van justitie vraagt om inverzekeringstelling en de rechter-commissaris overgaat tot inverzekeringstelling. Als de officier van justitie vervolgens na onderzoek vindt dat de betrokkene naar huis kan, is mijn vraag wie daarover beslist. Is dat de officier van justitie of de rechter-commissaris die het bevel heeft doen uitgaan?

Minister **Korthals**: Voor de eerste 2 dagen is dat in ieder geval de officier van justitie. Als de gronden komen te ontvallen, waardoor iemand kan vertrekken, dan moet de zaak onmiddellijk aan de rechter-commissaris worden voorgelegd als deze het bevel heeft gegeven. Ik denk dat dit analoog is aan de voorlopige bewaring.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De strafrechtgeleerden geven aan wel iets te zien in uitbreiding van artikel 540, maar menen dat het niet werkt bij grootschalige ordeverstoringen omdat de rechterlijke capaciteit er niet is. Hoe kijkt de minister daar tegenaan?

Minister **Korthals**: In het verleden, zoals bij de Eurotop, is men tekortgeschoten. Toen had men ook al iets meer kunnen doen met artikel 540 dan men heeft gedaan. Toen lag een van de moeilijkheden in de organisatie om de zaken bij de rechters-commissarissen voor te leggen. Wij zijn hard bezig om de rechters-commissarissen bij grootschalige evenementen te betrekken, zodat wanneer er grootschalige ordeverstoringen plaatsvinden, de betrokkenen zo snel mogelijk aan hen voorgeleid kunnen worden. Van de gehele groep die het aangaat, zijn er natuurlijk maar betrekkelijk weinig die in aanmerking komen voor een dergelijk rechterlijk bevel. Het is inderdaad een kwestie van organisatie waar wij rekening mee houden in het plan van aanpak van het openbaar ministerie en in afspraken die inmiddels ook gemaakt worden over rechterlijke bevelen.

Voorzitter! Mevrouw Halsema vroeg aandacht voor een passage op blz. 27 uit de nota naar aanleiding van het verslag die haar niet duidelijk was. Het ging haar vooral om de situatie waarin iemand bestuurlijk is opgehouden ten aanzien van wie bij de bestudering

van foto's of videobeelden van de ongeregelheden blijkt dat tegen hem verdenking bestaat van een strafbaar feit. Ik wil het misverstand wegnemen dat het om een vergelijking met beelden of foto's van andere rellen of gelegenheden zou gaan die voor de opsporing tijdens de bestuurlijke ophouding benut zullen worden. Het gaat om een vergelijking met opnames van rellen waarvoor de bestuurlijke ophouding plaatsvond. In een dergelijk geval is er een verdachte die kan worden aangehouden en die al naar gelang de ernst van het gepleegde feit volgens de procedure van artikel 540 kan worden behandeld, na verbalisering, met een transactie of dagvaarding heengezonden, dan wel in voorlopige hechtenis genomen en met snelrecht berecht.

Is er na voortzetting van de opsporing door bestudering van video- en foto-opnamen binnen de termijn van de bestuurlijke ophouding nog sprake van ontdekking op heterdaad? Volgens de jurisprudentie wordt aan artikel 128 van het Wetboek van Strafvordering dat het begrip definieert, een ruime uitleg gegeven. Het gaat hier in het bijzonder om de uitleg van heterdaad in verband met de term "kort nadat het feit is begaan", maar het is mogelijk dat ik een vraag beantwoord, die mevrouw Halsema niet gesteld heeft.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): U beantwoordt mijn vraag wel. Voor de duidelijkheid: het gaat om de memorie van toelichting, pagina 5. Daar wordt gezegd dat het ook denkbaar is dat de politie personen in verband kan brengen met informatie die zij over de betrokkene heeft vergaard, die indiceert dat de betrokkene ook in ander verband door ongeregelheden op de voorgrond is getreden.

Minister **Korthals**: U haalt nu twee dingen door elkaar. Al die informatie die de politie heeft, geldt, als het althans niet direct te maken heeft met datgene waarvoor de desbetreffende personen opgepakt zijn, niet voor de heterdaad maar wel als er een kans op herhaling bestaat.

Voorzitter! In de rechtspraak wordt geaccepteerd dat er ook sprake is van ontdekking op heterdaad als de politie na de constatering van een feit voortdurend en onafgebroken maatregelen treft om zaken tot

klaarheid te brengen. Bij grote ordeverstoringen zal uiteraard veel politie op de been zijn voor de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde. Daarmee is niet gezegd dat de opsporing van gepleegde strafbare feiten stagneert. Deze kan voortgang vinden en leiden tot een geïndividualiseerde verdenking. Naar mijn mening is er niets op tegen dat personen op deze wijze strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor hun daden. Bij nota van wijziging is aan mogelijke onduidelijkheid op dit punt een einde gemaakt.

Het verschil tussen een zogenaamde snelrechtbehandeling en de toepassing van de procedure van artikel 540 is het volgende. Eerst moet ik het begrip snelrecht nog even verhelderen. Het Wetboek van Strafvordering kent twee procedures, die voor de kantonrechter en die voor de politierechter, die het mogelijk maken om een verdachte nog dezelfde dag van zijn aanhouding voor de rechter te geleiden voor de berechting van zijn strafzaak. Van deze mogelijkheid wordt in zeer geringe mate gebruikgemaakt. Zeker in het geval dat wij te maken hebben met grote aantallen ordeverstoorders is het moeilijk om deze procedure binnen een dag te voltooien. Daarbij komt nog dat de verdachte die stelt dat hij meer tijd nodig heeft voor het voorbereiden van zijn verdediging, daarop aanspraak kan maken. In het geval dat tegenwoordig ook snelrecht is gaan heten – in Amsterdam wordt dat bijvoorbeeld veel gebruikt – gaat het om verdachten van veelvoorkomende criminaliteit die na hun aanhouding in voorlopige hechtenis zijn genomen en binnen de termijn van de bewaring op de zitting worden gebracht. De bedoeling is dat de opgelegde straf dan in aansluiting op de voorlopige hechtenis ten uitvoer wordt gelegd. Een noodzakelijke voorwaarde is dat zij instemmen met een dergelijke afdoening, geen beroep doen op uitstel in verband met de verdediging en geen hoger beroep instellen. Tegen deze achtergrond biedt de procedure van artikel 540 Wetboek van Strafvordering dus een alternatief voor de gevallen waarin herhaling of voortzetting van strafbare feiten dreigt en de rechter-commissaris van oordeel is dat de handhaving van de openbare orde de inverzekeringstelling dringend vordert.

Korthals

Kan iemand die in het kader van de bestuurlijke ophouding geen aanleiding ziet om zich te laten registreren en zijn identiteit op te geven, om die reden als verdachte van een strafbaar feit worden aangehouden? Dat is niet het geval. In de eerste plaats is het weigeren om personalia op te geven niet strafbaar gesteld. In de tweede plaats moet voor toepassing van artikel 540 Wetboek van Strafvordering zijn voldaan aan de voorwaarden die daarvoor zijn gesteld. Het niet opgeven van de identiteit behoort daar niet toe.

Ook de heer Rietkerk heeft nog gevraagd naar de capaciteit van de rechters. Ik ben daar uitvoerig op ingegaan. Naar mijn oordeel ben ik daarmee gekomen aan het einde van de beantwoording van alle vragen. Ik hoop dat naar tevredenheid te hebben gedaan.

De **voorzitter**: Dat zult u in de tweede termijn van de Kamer zeker horen.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Wij zijn hiermee gekomen aan het eind van de eerste termijn van de Kamer en de regering. Na de middagpauze zal eerst het VAO huurbeleid worden gehouden. Daarna zal het debat over de openbare orde worden voortgezet.

De vergadering wordt van 13.20 uur tot 14.05 uur geschorst.

Voorzitter: Van Nieuwenhoven

□

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die op de tafel van de griffier ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

Regeling van werkzaamheden

De **voorzitter**: Ik stel voor, dinsdag aanstaande te stemmen over de motie-Sipkes over verdubbeling van

het quotum uitgenodigde vluchtelingen (25600-V, nr. 31).

Ik stel voor, te behandelen woensdag 16 februari bij het begin van de vergadering:

- Benoeming van een plaatsvervangend griffier (27005).

Ik stel voor, te behandelen donderdag aanstaande bij het begin van de vergadering:

- het wetsvoorstel Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 1999 (26830);
- het wetsvoorstel Wijziging van de Binnenschepenwet in verband met de implementatie van richtlijn nr. 96/50/EG van de Raad van de Europese Unie van 23 juli 1996 betreffende de harmonisatie van de voorwaarden voor de afgifte van nationale vaarbewijzen voor binnenvaartuigen welke bij het goederen- en personenvervoer in de Gemeenschap gebruikt worden (PbEG L 235) (26583).

Ik stel voor, te behandelen in de vergaderingen van 22, 23 en 24 februari:

- het wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling van West-Overijssel (26657).

Ik stel op verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor, in de vergaderingen van 21, 22 en 23 maart een hoofdlijnen debat te houden over:

- de brief van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het nader kabinetsstandpunt Toekomstige structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) (26448, nr. 7), met maximumsprektijden van 15 minuten voor PvdA, VVD en CDA, 12 minuten voor D66 en GroenLinks en 10 minuten voor de overige fracties.

Overeenkomstig de voorstellen van de voorzitter wordt besloten.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Bos.

De heer **Bos** (PvdA): Mevrouw de voorzitter! Wij hebben de afgelopen dagen een zinnige discussie gehad over de voorgestelde wijziging in de Wet FES. Volgens de fractie van de Partij van de Arbeid zijn er veel

nieuwe relevante feiten in de discussie ingebracht, maar wij stellen het op prijs om op een aantal punten duidelijkheid te krijgen van de regering over de consequenties van de voorstellen. Daarbij speelt een rol dat het nog steeds erg moeilijk is om te zien wat de consequenties van de wetswijziging op middellange termijn zijn voor de beschikbare ruimte voor investeringen in versterking van de economische structuur. Het gaat hierbij om de inschatting van de mogelijkheid dat de middelen van het FES niet aansluiten op de vastgestelde investeringsprioriteiten. Is dan de flexibiliteit aanwezig om die aansluiting tot stand te brengen? Wij verzoeken de regering ons voor de eindstemming hiervan per brief op de hoogte te stellen.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Voorzitter! Iedere inzet die leidt tot een beter inzicht in een gedegen financieel beleid wordt door ons ondersteund, dus wij ondersteunen ook dit verzoek.

De **voorzitter**: Ik stel voor, het stenogram van dit deel van de vergadering door te geleiden naar het kabinet.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is het debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 9 februari 2000 over het **huurbeleid**.

□

De heer **Poppe** (SP): Voorzitter! Gisteren hadden wij eindelijk een stevige discussie over het huurbeleid. De staatssecretaris heeft aangekondigd een toekomstgericht onderzoek te laten uitvoeren om de gegevens uit 1993 waar het huidige beleid op is gebaseerd, te vertalen naar 2000 en later. Volgens de SP-fractie is dat niet alleen nuttig, maar ook noodzakelijk. De staatssecretaris geeft hiermee aan dat het huidige beleid is gebaseerd op gegevens en methoden die niet meer up-to-date zijn. Dat kan kloppen volgens de SP-fractie. In 1993 zijn rekenmethoden gebruikt, waarbij is uitgegaan van een gemiddelde huurverhoging van 3,8%, op basis van een inflatie van 3%, met een maximale huurverhoging van 6,5%.