

Remkes

Staatssecretaris **Remkes**: Neen, geen mogelijke varianten.

De heer **Duivesteijn** (PvdA): Ik bedoel modaliteiten. Het gaat om een reactie op de motie.

Staatssecretaris **Remkes**: Er komt een oordeel van het kabinet. Ik heb net al de grondtoon van dat oordeel geschetst. Ter indicatie wil ik nog zeggen dat u niet te optimistisch moet zijn over dat oordeel. Dat oordeel zal de Kamer maandag of dinsdag kunnen bereiken.

De **voorzitter**: Aangezien wij dinsdag over deze motie willen stemmen, lijkt het mij prettig als de fracties daar in ieder geval dinsdagochtend over kunnen beschikken.

Staatssecretaris **Remkes**: Vanzelfsprekend!

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks): Maken de uitkomsten van het creatieve denkproces waar u zich mee gaat bezighouden, onderdeel uit van het kabinetsberaad morgen? Of wordt het kabinetsberaad gebaseerd op uw oorspronkelijke gedachten?

Staatssecretaris **Remkes**: Dat blijft in de schoot van de geheimhouding verborgen. Het nadenken stopt bij mij evenwel nooit.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag over de moties te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

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).**

De algemene beraadslaging wordt hervat.

De **voorzitter**: Ieder van u weet, neem ik aan, dat het gebruikelijk is om voor de tweede termijn hooguit eenderde van de spreektijd in eerste termijn te gebruiken.

□

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Ik zal dat proberen, maar het gaat om twee wetsvoorstellen met een buitengemeen indringend karakter, waartegen ik tot op dit moment nog de grootst mogelijke bezwaren heb gehad. Het zijn geen gemakkelijke onderwerpen, maar de ministers hebben het mij er ook niet gemakkelijker op gemaakt.

De heldere en uitvoerige uiteenzetting van minister Korthals heeft wel veel meer duidelijk gemaakt dan ik in meer dan een weekend ploegen op de materie uit de stukken heb kunnen opmaken. Ook is een aantal zorgen weggenomen. De uiteenzetting van de minister over waarom naast de voorlopige hechtenis een andere minder ingrijpende voorziening nodig is, heeft indruk op mij gemaakt. Ik wil die nog eens terdege in mijn fractie doorspreken, want er zijn nieuwe punten naar voren gekomen. Het is mij echter nog steeds niet duidelijk wat de materiële inhoud is van de nieuwe voorziening, afgezet tegenover de voorlopige hechtenis. Met andere woorden, het is een lichtere voorlopige hechtenis, maar hoe staat het met de precieze waarborgen en hoeveel lichter is het dan de voorlopige hechtenis? Ik hoop dat de minister daar in tweede termijn op kan ingaan. Bij mijn uiteindelijke benadering zal zwaar tellen dat er tegenover de plegers van strafbare feiten bij openbare ordeverstoringen, ook als ze grootschalig zijn, in principe strafrechtelijk moet worden opgetreden.

Dan kom ik op de bestuurlijke ophouding. Ik begin positief. Ik ben blij met de harde toezegging van minister Peper dat de bevoegdheid van de bestuurlijke ophouding in de herfst wordt geëvalueerd en dat de bereidheid tot heroverweging bestaat, indien daartoe aanleiding is.

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Het kost mij moeite een optimistische toonzetting van een kanttekening te voorzien, maar hier was in de

schriftelijke voorbereiding toch ook al sprake van? Het tweede element is ook evident. Als uit de evaluatie blijkt dat iets niet goed werkt, dan moet je toch bereid zijn om een en ander te heroverwegen? Dat is ook niet nieuw. De blijdschap die mevrouw Scheltema daarover heeft, had zij al kunnen hebben toen zij aan het debat begon.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Ik ben blij dat wij niet een jaar op de evaluatie moeten wachten, maar dat die al in de herfst komt. Daar komt bij dat, als mijn fractie uiteindelijk meegaat, zij uitermate veel behoefte heeft aan de evaluatie en een mogelijke heroverweging. Ik hoop dat de heer Schutte goed heeft gehoord dat ik zei: "als".

Na deze positieve opmerkingen een aantal negatieve. Ik heb het moeilijk met de manier waarop in eerste termijn is ingegaan, of eigenlijk niet is ingegaan, op mijn indringende vragen. Kort door de bocht geformuleerd, zegt de minister eigenlijk dat het allemaal wel zal meevallen, dat er natuurlijk geen grote groepen worden afgevoerd, dat de door mij geschetste problemen zich dus niet zullen voordoen en dat het zich altijd zal beperken tot kleinere groepen werkelijke raddraaiers die iets op hun lever hebben. Als dat het geval is, dan vind ik dat die lieden strafrechtelijk in de kladden moeten worden gegrepen en dat dit niet moet gebeuren langs de vormvrije bestuurlijke weg. Voor die mensen is het strafrecht bedoeld, want zij hebben iets op hun lever. Als dat bestuurlijke ophouding is, dan hebben wij daar geen behoefte aan. Eerlijk gezegd, denk ik overigens dat het daar niet om gaat. Als er sprake is van een noodtoestand met grootschalige bewegingen van mensen, waarbij sommigen dingen doen die verboden zijn, dan is het de bedoeling dat daaraan iets wordt gedaan en dat alle personen in die omgeving worden afgevoerd en vastgezet. Het gaat dan niet om een paar raddraaiers maar om een wat ongenueanceerde groep, samengesteld uit goedwillenden en kwaadwillenden. Op dat moment gaat wegen hoe je daarmee omgaat en of het in te zetten instrument reëel hanteerbaar is. Je zult er dan voor moeten zorgen dat er voor de figuren met kwade bedoelingen een behoorlijke voorlopige strafrechtelijke voorziening is en dat er niet

Scheltema-de Nie

marginaal maar reëel wordt getoetst. Dan is het de vraag of het wel realistisch is te veronderstellen dat je zo'n grote groep inderdaad in de klauwen kunt houden in bijvoorbeeld een sporthal. Wordt het daar niet een grotere rotzooi dan wanneer je met gebruik van de nu reeds bestaande bestuurlijke middelen ervoor zorgt dat betrokkenen worden afgevoerd naar de grens van de gemeente dan wel dat de groepen gescheiden worden? Het gaat dus om de afweging of de bestuurlijke ophouding van grote groepen een verbetering is. Ik twijfel eraan, en ook aan de vraag of je raddraaiers op die manier kan isoleren.

Mijn grootste bezwaar is dat door de manier waarop de bestuurlijke ophouding nu is voorgesteld, er gemakkelijk sprake kan zijn van een verschuiving, in de zin dat de aanpak van mensen die iets op hun lever hebben, via de vormvrije bestuurlijke weg zal gaan plaatsvinden en niet meer via de geëigende strafrechtelijke weg. De minister heeft er in zijn manier van benaderen ook voeding aan gegeven toe hij kwam met dat voorbeeld van de trein, waarbij mensen aan de hand van de toen geldende gemeentelijke bevoegdheden werden geïsoleerd. Over dat soort situaties heb ik het nu echter nu niet.

Op generlei wijze zijn de bewindslieden ingegaan op mijn vragen over de agressie die bestuurlijke ophouding kan oproepen en over hoe het zal toegaan in bijvoorbeeld een ophouding in een sporthal. Ik hoop dat ze daarop in tweede termijn alsnog zullen reageren.

De heer **Rietkerk** (CDA): De evaluatie van de rellen rond de Eurotop en rond het kampioenschap van Feyenoord in Rotterdam geeft aan dat er een aanvullend instrumentarium nodig is. Is de D66-fractie van oordeel dat gelet op die ervaringen en gelet op wat er al dan niet tijdens het EK komen gaat, een aanvullend instrumentarium nodig is in bijvoorbeeld de vorm van bestuurlijke ophouding?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik ben bereid na te denken over een aanvullend instrumentarium. Dat kan zijn bestuurlijke ophouding, dat kan zijn artikel 540 van het Wetboek van Strafvordering. De beantwoording van beide bewindslieden heeft ervoor gezorgd dat waar ik oorspron-

kelijk behoorlijk negatief stond tegenover toepassing van artikel 540, ik daarover nu iets positiever ben geworden. Zonder te zeggen dat ik er meteen een voorstander van ben, heb ik wel een heleboel belangrijke dingen gehoord die mij aan het denken zetten en waar ik ook mijn fractie over wil laten meedenken. Ten aanzien van de bestuurlijke ophouding heb ik van de bewindslieden begrepen dat het allemaal wel zal meevallen met de toepassing ervan. En dat geloof ik nu juist niet. Het middel van de bestuurlijke ophouding is een loodzwaar instrument dat je alleen gebruikt als er vreselijke dingen aan de hand zijn. Dan moet echter eerst een antwoord gegeven worden op de vraag of via dat instrument daadwerkelijk de situatie in de hand kan worden gehouden. Dat antwoord is echter nog niet gegeven.

De heer **Rietkerk** (CDA): Nog een aanvullende vraag. Ik ben overigens blij met de iets positievere grondhouding die ik bespeur bij de D66-fractie. Ik heb begrepen dat bij de evaluatie van eerdere evenementen, ik dacht de Europese top, uw collega Dittrich namens de D66-fractie heeft gezegd dat, gelet op de gebeurtenissen en om dat te voorkomen, artikel 540 aangepast of aangevuld moet worden. Ik bespeur bij u toch nog grote twijfels. Staat dat niet op gespannen voet met elkaar?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De heer Dittrich heeft dat toen inderdaad gezegd. Er is overigens bij die gelegenheid helemaal niet gezegd hoe het precies zou moeten. Uit de reactie die ik na de bestudering van de stukken in het weekend in mijn eerste inbreng heb gegeven, is gebleken dat ik nogal forse bezwaren zag evenals meerdere leden van mijn fractie en dat ik daarom een vrij kritische houding had tegenover het voorgestelde artikel 540 Wetboek van Strafvordering. Ik sluit echter niet uit dat dat artikel een oplossing kan bieden als er inderdaad voldoende waarborgen in zijn opgenomen en als bereikt wordt dat je met een omweg om die voorlopige hechtenisproblematiek heen kan.

De heer **Nicolai** (VVD): Ik sluit aan op de vraag van de heer Rietkerk. Ik vind het verhaal van D66 niet

duidelijk, behalve in al zijn twijfels. Wij delen deze in meerdere of mindere mate allemaal, maar het gaat om de antwoorden die wij geven. Vindt D66 nu wel of niet dat er meer mogelijkheden moeten zijn om de grootschalige ellende zoals bij de Eurotop of voetbalgeweld aan te pakken? U geeft daar volgens mij nog steeds geen antwoord op.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Jawel. Ik vind het jammer als u niet luistert. Ik heb net tegen de heer Rietkerk gezegd dat wij wel degelijk bereid zijn om mee te denken en dat er al een stap, die van artikel 141 Wetboek van Strafrecht, is gezet. We spreken nu over de beide andere stappen, artikel 540 Wetboek van Strafvordering en de bestuurlijke ophouding. U hebt de bijzonder grote twijfels van de D66-fractie ten aanzien van beide voorstellen kunnen horen. Ik geef nu een lichte verschuiving aan.

De heer **Nicolai** (VVD): Dat is geen antwoord op mijn vraag. U ging met de hakken over de sloot met tegenzin akkoord met artikel 141 tijdens de discussie van vorige week. U zegt nu dat er misschien nog iets meer moet, misschien een van de twee, maar misschien ook geen van beide. Ik vraag u dan of u een alternatief heeft, als u wel vindt dat er meer moet gebeuren?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): U zult met mij de discussie in de fractie moeten afwachten, maar u moet luisteren naar de toonzetting van mijn verhaal ten aanzien van artikel 540 en de bestuurlijke ophouding. Ik weet niet of u al kunt zeggen wat uw fractie uiteindelijk zal beslissen, maar ik heb na de beantwoording in eerste termijn op het terrein van de bestuurlijke ophouding veel meer antwoorden nodig, zeker als het gaat om de daadwerkelijke uitvoerbaarheid. Hoe ga je met bestuurlijke ophouding om, als het niet een kleine groep raddraaiers is maar een grote groep mensen waar kwaadwillenden en goedwillenden in zitten? Hoe voorkom je dat er een te grote agressie gaat optreden? Ik wil daar graag de minister over horen. Hij kan het heel bevlogen doen. Ik hoop dat hij dat ook wil doen. Ik sluit niets uit, maar ik ben er in eerste termijn zeker niet gelukkiger op geworden.

Scheltema-de Nie

Voorzitter! De minister zei dat hij in tweede termijn zou antwoorden op het amendement dat ik heb ingediend. Het is een vrij technisch en geen principiële amendement. Ik heb het ingediend omdat het mij niet goed lijkt dat er twee soorten bevoegdheden zijn voor de burgemeester die allebei op bestuurlijke ophouding zien. Ik denk dat het verstandig is als je dat tot één bevoegdheid ineenschuift. Het zit echter niet vast op dat amendement, maar wel op de principiële zaak van groepsgewijze gevangenneming van een groep mensen die buiten het strafrecht staat en hopelijk blijft. Er bestaat nog steeds grote onduidelijkheid over wat voor soort groep het zal gaan en de manier waarop je daarmee omgaat.

Voorzitter! Nog een korte vraag over artikel 540 Wetboek van Strafvordering. Beide ministers hebben aangegeven dat na de bestuurlijke ophouding ook strafrechtelijke vervolging mogelijk is. Hoe verdraagt dat zich met de complementariteit die is opgenomen in de memories van toelichting? Ik begrijp wel dat er iets meer nodig is naast de voorlopige hechtenis. Ik zal de antwoorden van de minister nog wegen. Ik wil ook weten welke verschillen en waarborgen er zijn. Daarbij wil ik ook graag van de minister horen of het niet mogelijk is om het bestaande snelrecht wat te verruimen of wat meer tijd te geven. Biedt dit niet meer waarborgen voor de verdachte om snel voor de rechter te komen en niet 12 dagen vast te zitten? Er is net een rechterlijke uitspraak geweest, waarin forse kritiek is uitgeoefend op dat snelrecht. Ik zou het prettig vinden als de minister daarop ingaat.

Een ander punt dat mij nog niet geheel duidelijk is, is het waarschuwingselement bij artikel 540 Wetboek van Strafvordering. Er wordt zowel bij de soepelere inverzekeringstelling als bij de voorlopige hechtenis wat gedaan en deze blijven naast elkaar voortbestaan. De minister zegt dat die lichtere voorlopige voorziening gunstiger kan uitpakken voor de verdachte, maar dat is mij nog niet duidelijk.

Uit de interrupties is misschien al gebleken dat ik door de beantwoording in eerste termijn niet vrolijker ben geworden over het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding. Ik wacht het antwoord van de minister in tweede

termijn af, maar ik moet een en ander nog uitvoerig bespreken met mijn fractie, omdat er grote bezwaren zijn. Ik wacht het antwoord op artikel 540 Wetboek van Strafvordering ook af. Dat zal ook nader besproken worden. Daar kijk ik iets positiever tegenaan dan ik deed.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik wil graag een beoordeling van de twee wetsvoorstellen gezamenlijk, want naar mijn idee beïnvloeden zij elkaar sterk. Het heterdaadsvereiste bij artikel 540 Wetboek van Strafvordering wordt bijvoorbeeld ondermijnd in de bestuurlijke ophouding. Wat vindt u ervan als beide voorstellen door de Kamer gaan?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik ben het met u eens dat zij ten nauwste samenhangen. De zware eisen van het strafrecht worden in het bestuurlijke recht niet opgenomen. Ik heb erg veel moeite met die vormvrijheid van de bestuurlijke ophouding, omdat deze betekent dat mensen zonder vorm van proces en met heel weinig tussenkomst van de rechter een dag worden vastgehouden. Dat kan soms aangewezen zijn, maar soms ook niet. Dat is het grote probleem. Het is een heel nieuwe eend in ons staatsrechtelijk bestel. Als je deze al invoert, wat ik niet geheel uitsluit, moet het bijzonder zorgvuldig gebeuren. Dan moet ik echt antwoord krijgen op de prangende vragen uit mijn eerste termijn.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mevrouw de voorzitter! Ik dank beide bewindslieden voor hun uitvoerige beantwoording. Ik doe de minister van Binnenlandse Zaken niet tekort, dunkt mij, als ik zeg dat de minister van Justitie als een leeuw heeft gevochten om zijn bedreigde wetsvoorstel te redden.

Bij beide zaken gaat het om problemen die zich kunnen voordoen bij grootschalige verstoring van de openbare orde. Wij kijken daarbij vooral terug op de Eurotop en vooruit naar het EK 2000. Ik heb in eerste termijn al gezegd dat er geen sprake kan zijn van gelegenheids-wetgeving. Dat wil de minister ook niet. Wij maken nu structurele wetgeving, waarbij altijd de vinger aan de pols gehouden moet worden. Je kunt geen wetgeving in stand

houden die niet of verkeerd werkt. Evaluatie ligt dan ook volstrekt voor de hand, maar deze moet niet beperkt zijn tot een eenmalige gebeurtenis zoals het EK 2000. De echte wetsevaluatie moet een echte wetsevaluatie zijn en daar is tijd voor nodig. De Kamer moet daarmee ook meer ervaring hebben dan alleen met een gebeurtenis zoals het EK 2000. Daarom denk ik dat eind 2001 logisch is. Het EK 2000 is vanzelfsprekend een grote manifestatie, waarvoor veel voorbereidend werk is verricht en waaromtrent allerlei verwachtingen zijn geweest. Na afloop gaat men natuurlijk evalueren of die verwachtingen zijn uitgekomen en of er dingen zijn gebeurd die niet hadden mogen gebeuren. Dat zal het karakter van de evaluatie in het najaar zijn en de vraag in hoeverre de wet al dan niet gewerkt heeft, zal daarbij een rol spelen.

Ik zei al dat in het verleden de Eurotop vaak aan de orde is gekomen. Wij moeten ervoor oppassen dat wij een Eurotopsyn-droom krijgen. Wij moeten niet redeneren in de trant van "toen waren wij zo machteloos en hebben wij oneigenlijk gebruik hebben gemaakt van wettelijke instrumenten, dat nooit meer!". Wij moeten zo'n situatie inderdaad zien te voorkomen, maar het luistert wel nauw hoe wij dat willen voorkomen. Wij hebben deze week al het wetsvoorstel over artikel 141 goedgekeurd, dat betrekking heeft op de openlijke geweldpleging goedgekeurd. Wij staan nu voor de vraag hoe wij verder nog kunnen voorkomen dat er grootschalige ordeverstoringen ontstaan. Dat zit in de sfeer van de preventie en daarover gaan deze beide wetsvoorstellen. De werksfeer van de bestuurlijke ophouding is daarbij absoluut het belangrijkste. De vraag is of, naast de bestuurlijke ophouding, het andere middel nog als extra instrument nodig is.

De bestuurlijke ophouding is, zoals ik in eerste termijn al heb gezegd, vormgegeven in een zorgvuldig voorbereid en zorgvuldig opgezet wetsvoorstel en is hoofdzakelijk bedoeld voor min of meer voorzienbare situaties. Het is wel gebleken dat situaties zich heel onverwacht voordoen, wat bij ordeverstoringen natuurlijk altijd het geval kan zijn, met als gevolg dat dan niet zo snel tot bestuurlijke ophouding gekomen kan worden vanwege de eisen die aan toepassing van dit instrument

Schutte

gesteld moeten worden. Ik denk dat de minister terecht in zijn antwoord een belangrijke rol toekende aan de zogenaamde driehoek. Daar zullen scenario's besproken moeten worden en daar zullen keuzes moeten worden gemaakt over het al dan niet – en, zo ja, wanneer – gebruik maken van het instrument bestuurlijke ophouding. Daar zullen met name de uitvoeringsproblemen aan de orde moeten komen, want ik ben het volstrekt met mevrouw Scheltema eens dat die erg groot kunnen zijn. Maar van tevoren moet geprobeerd worden om die in te schatten en daarvoor voorzieningen te treffen. Als men dat niet goed kan doen, is dat een sterk argument om al van tevoren te zeggen dat men niet aan bestuurlijke ophouding toekomt, omdat dat instrument in die situatie kennelijk niet tot het einde toe goed toegepast kan worden. Ik ken dus een heel belangrijke plaats toe aan de procedure bij de driehoek, die er zich vooral van tevoren in zal moeten verdiepen, maar ook tijdens het proces.

Daarbij is niet alles voorzienbaar, zodat ook niet alles van tevoren te regelen is. Vandaar dat vooraf helder geformuleerde normen en professioneel handelen essentieel zijn.

Ik heb nog een opmerking naar aanleiding van het antwoord op mijn vraag over de koppeling aan artikel 175 van de Gemeentewet. Het gaat dan om de criteria voor noodrecht. Ik had de vrees uitgesproken dat er door het gebruik ervan voor bestuurlijke ophouding, sprake zou kunnen zijn van oprekkings van die criteria. De minister ontkent dat. Ik help 't hem hopen dat hij gelijk heeft. Hij heeft wel gelijk dat een voordeel van het hanteren van dezelfde criteria is, dat er jurisprudentie over is. Wij weten wat er in het Nederlandse recht wordt bedoeld met die begrippen. Wanneer voor een moeilijke zaak als bestuurlijke ophouding geheel nieuwe criteria zouden worden geformuleerd, zou de onzekerheid alleen maar worden vergroot. Op zichzelf was ik dus wel gelukkig met die koppeling. Alleen, wij zullen er wel attent op moeten zijn dat niet via de omweg van de bestuurlijke ophouding de criteria van artikel 175 worden opgerekt, want dan zouden wij verkeerd bezig zijn.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Voorzitter! Ik ben het met de heer

Schutte eens, dat het verstandig is om aansluiting te zoeken bij bestaande begrippen in de Gemeentewet, dus bij artikel 175. De vraag is evenwel of aansluiting moet worden gezocht bij de hele omschrijving in artikel 175, zeker daar waar de heer Schutte bang is voor het oprekken van de begrippen. Wij kiezen ervoor om "de ernstige vrees voor" uit artikel 175 te laten vervallen, omdat al sprake is van de oproerige beweging. Wat vindt de heer Schutte daarvan?

De heer **Schutte** (GPV): Als het nodig wordt geacht om de criteria van artikel 175 niet te beperken tot oproerige beweging, maar ook de ernstige vrees voor het ontstaan ervan als criterium voor het toepassing van het noodrecht te hanteren, dan moet men er niet een element uithalen en zeggen: dat verklaren wij van overeenkomstige toepassing voor de bestuurlijke ophouding. Want dan gaat de waarde verloren van de jurisprudentie over het artikel 175 in zijn geheel en wordt er slechts een deel van gehanteerd. Dat lijkt mij geen goede zaak.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Maar de minister heeft in de stukken al een beperking aangebracht op artikel 175, want hij heeft daarin gesteld dat bijvoorbeeld de omschrijvingen van rampen en andere zware ongevallen niet van toepassing waren op bestuurlijke detentie. In de stukken heeft hij in ieder geval dus al aangegeven dat niet heel artikel 175 van toepassing is. Dan gaat de logica dus niet op!

De heer **Schutte** (GPV): Maar de relatie tussen oproerige beweging en vrees voor het ontstaan daarvan is natuurlijk wel heel nauw, de relatie tussen rampen en vrees voor het ontstaan daarvan lijkt mij wat minder. Ik vind het dan ook niet zo onlogisch om dat onderscheid te maken.

Voorzitter! Ik kom op de strafvordering. Het is duidelijk dat de regering een sluitend systeem in onze wetgeving wil. Daarbij heeft zij met name het oog op meerdaagse rellen, zoals bij de Eurotop. Maar, juist bij meerdaagse activiteiten, die ook tot meerdaagse rellen zouden kunnen leiden, zal een goede voorbereiding mogelijk zijn. De bestuurlijke ophouding kan daarin

een belangrijke rol spelen, niet een keer, maar in het geval van meerdaagse rellen ook meermalig. Een van de doelstellingen van bestuurlijke ophouding, in ieder geval een van de effecten die ermee worden beoogd, is toch ook dat de harde kern van zo'n oproerige beweging voor enige tijd onschadelijk kan worden gemaakt. Als dat zorgvuldig gebeurt, vraag ik mij af of het door de minister geconstateerde gat in de strafvordering niet vooral een papieren gat zal zijn.

De samenhang tussen beide voorstellen is nogmaals benadrukt. De minister van Justitie was het met mij eens, en omgekeerd ik met hem, dat bestuurlijke ophouding niet de strafvordering mag faciliteren. Maar, hij heeft gelijk als hij zegt dat er natuurlijk wel aanhouding plaatsvindt als uit lopend onderzoek strafbare feiten blijkt. Je gaat dan natuurlijk niet even de ogen sluiten vanwege die bestuurlijke ophouding. Dat mag dan weliswaar logisch zijn, maar het geeft natuurlijk wel aan dat de ophouding de aanhouding wel vergemakkelijkt heeft. In die zin kun je dan ook zeggen dat van ophouding aanhouding komt. Hoewel het niet beoogd is die te faciliteren, zal het in de praktijk toch wel zo kunnen werken.

De betekenis van het wetsvoorstel op het gebied van de strafvordering zal, dunkt mij, in de praktijk gering zijn als je de andere beschikbare instrumenten goed inzet, in het bijzonder het instrument van de bestuurlijke ophouding. In feite heeft de minister dat zelf ook al gezegd: alleen in bijzondere gevallen en dan nog een oproerige situatie dreigt te ontstaan. Wij zijn het er dus over eens dat het niet vaak zal gebeuren, ik denk zelfs dat het vrij theoretisch zal zijn als andere instrumenten goed worden ingezet. Dat moet je dan afwegen tegen het karakter van het instrument als zodanig. Het viel mij op dat de minister het begrip dat hij in de stukken heeft gehanteerd, namelijk strafrechtelijk buitenbeentje, niet meer heeft herhaald. Misschien vond hij het achteraf gezien een niet zo'n gelukkige aanduiding, maar het was toch wel kenmerkend. Het is zeker een strafvorderlijk buitenbeentje, omdat de rechter zich mengt in handhaving van de openbare orde in situaties waarin alle nadruk ligt en behoort te liggen op de verantwoordelijkheid van de burgemeester. In die zin verschilt de situatie waar het

Schutte

wetsvoorstel nu over gaat toch wel wezenlijk van de toepassingsmogelijkheden van artikel 540 tot nu toe. Vandaar dat de conclusie van de minister, namelijk dat het wetsvoorstel een belangrijke en proportionele bijdrage levert aan de bestrijding van meerdaagse ordeverstoringen, er volgens mij een is die niet zomaar kan worden onderschreven. Als de andere instrumenten, inclusief eventueel bestuurlijke ophouding, goed zijn ingezet dan zal de bijdrage van dit instrument aan de bestrijding van meerdaagse ordeverstoringen toch gering zijn. Daarvoor zou je dan een algemene regeling moeten maken die de rol van de rechter op het terrein van de openbare orde vergroot en tevens de reikwijdte van inbreuk op grondrechten vergroot. Dat alles afwegende, denk ik dat het nut van het wetsvoorstel niet opweegt tegen de consequenties.

□

De heer **Nicolaï** (VVD): Voorzitter! Ik dank de bewindslieden voor hun uitvoerige beantwoording. Die was zeer gewenst, want voor mijn fractie hing daar veel van af, zeker bij onze beoordeling van het strafrechtelijk deel.

Ik wil beginnen met de bestuurlijke ophouding en de wijziging van de Gemeentewet. In eerste termijn heb ik gezegd dat dit de fundamenten van onze rechtsorde raakt. Ook heb ik complimenten gemaakt, maar dat neemt niet weg dat dit geen vrolijk wetsvoorstel is en dat de ernst van de omstandigheden tot een dergelijk wetsvoorstel dwingt. De bewindslieden hebben onze zorgen niet weggenomen. Dat kan ook niet, want bij de introductie van een dergelijk instrument in de wet gaat het om een principiële keuze. Juist omdat de keuze zo ingrijpend is, had ik graag een betere analyse gezien van de wijze waarop andere landen dit aanpakken.

Graag zag ik een scherpere formulering van de scheiding tussen openbare orde en strafrecht. De VVD wil een zo helder mogelijke scheiding en, waar mogelijk, een versterking ervan. Ik had moeite met de formuleringen in de nota naar aanleiding van het verslag van het strafvorderlijk wetsvoorstel op pagina 1 en 12, waar wordt gesproken van een "overheveling van strafrechtelijke bevoegdheden". Die formulering vind ik ongelukkig,

want het gaat juist om de openbare orde en velen hebben er terecht op gewezen dat er geen sprake is van overheveling. Ook heb ik moeite met de strafrechtelijke onderbouwing van deze ordemaatregel. Op dat laatste heb ik niet zo'n duidelijke reactie gekregen.

Omdat zij zo belangrijk zijn, wil ik kort herhalen wat de inperkingen zijn en hoezeer wij daaraan hechten bij dit ingrijpende instrument. In de eerste plaats moet de volgende voorwaarde gelden: er moet een voorschrift zijn en dat moet zijn overtreden; en de waarschuwing die daarop moet volgen, moet duidelijk zijn. Uiteraard moet dit alles in redelijkheid worden gezien, maar de waarschuwing mag in ieder geval niet pro forma zijn. De minister heeft dit goed aangegeven. Het allerbelangrijkste is dat er sprake moet zijn van ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden. Het kampioensfeest van de plaatselijke voetbalvereniging uit het voorbeeld van de heer Schutte komt er wat mij betreft niet voor in aanmerking. Het tweede onderdeel van de inperking is de rechterlijke toets. Wij blijven hechten aan een zo snel mogelijke rechterlijke toets. Natuurlijk, als het om honderden mensen gaat, dan is zo iets moeilijk te organiseren, maar in andere situaties, waarvan de omstandigheden zijn te voorzien, is dat wel mogelijk. Ik ga dus zeker niet de kant op van het CDA, dat hierbij meer ruimte wil toestaan en er de druk wil afhalen.

De heer **Rietkerk** (CDA): Voor alle duidelijkheid: wij stellen niet voor dat er niet gehoord mag worden. Ons amendement is gericht op de morele druk, namelijk dat per se tijdens de uren van vasthouding gehoord moet worden.

Ik heb twee vragen voor u. Als de burgemeester er in het belang van de openbare orde om vraagt dat tijdens de uren van ophouding niet wordt gehoord, hoe luidt dan de afweging van de VVD-fractie?

De heer **Nicolaï** (VVD): Ik heb niet gezegd dat u zou zeggen: doe het maar daarna. Mijn punt is dat u de druk eraf haalt terwijl ik die druk juist zou willen verzwaren, zij het dat men niet meer dan een inspanningsverplichting in de wet kan opnemen.

De heer **Rietkerk** (CDA): U kiest voor de rechtsbescherming zoals die

in het wetsvoorstel is opgenomen, terwijl wij meer voor de lijn van de openbare orde kiezen. Wanneer zich in de praktijk met betrekking tot de beheersbaarheid problemen voordoen zoals bedoeld door burgemeester Welschen, terwijl een en ander praktisch onuitvoerbaar zou blijken te zijn voor de president, hoe oordeelt u dan?

De heer **Nicolaï** (VVD): Dat is een niet beantwoordbare vraag. Ik heb een oordeel over de wet en uw vraag staat daar los van. Ik ben niet tegen de wet, al loop je daarmee het risico dat er bijzonder veel mensen worden vastgehouden die na niet al te lange tijd weer vrij worden gelaten omdat de wedstrijd voorbij is, of om welke andere reden ook, zodat het in die tijd niet kan. Dat is echter voor mij geen reden om dat artikel maar niet te gebruiken. Ik wil wel de druk zo zwaar mogelijk houden.

Voorzitter! In dezelfde lijn maak ik een opmerking over het in principe accepteren maar het vervolgens weer zoveel mogelijk inperken en van waarborgen voorzien. Het betreft de duur van 12 uur. Wij vinden dit – je moet toch érgens een grens trekken – een reële termijn. Kortere is om verschillende redenen niet juist; dan is men niet in staat om de ordeverstoring waar het om gaat, voldoende te dekken. Duurt het langer, dan spreekt men de facto over weer een volgende ordeverstoring; daar kan dan weer een derde op volgen enz. Wij zullen dan ook niet voor het amendement van het CDA stemmen dat voorziet in een verlenging.

Prettiger zou ik het hebben gevonden wanneer de minister van BZK nog wat scherper had aangegeven dat deze termijn geen half uur langer mag duren dan op grond van openbareordeoverwegingen de bedoeling is. Er mag ook niet voor een klein beetje worden toegelaten dat het aspect bewijsgeving, behorend bij de strafrechtelijke kant, insluit. Voorkomen moet worden dat de politie denkt: een uurtje langer kan ook nog wel; dan hebben wij misschien nét de boosdoeners geïdentificeerd. Wij houden vast aan de scheiding tussen openbare orde en strafrecht. Tegen die achtergrond zijn wij het eens met mevrouw Halsema dat mensen niet in politiecellen kunnen worden ondergebracht. Dat is de verkeerde

Nicolai

weg omdat dan de beoogde scheiding niet meer helder is.

Voorzitter! Kiest men voor mogelijkheden à la de Eurotop, maar dan met een goede wettelijke grondslag, dan moet vervolgens de nadruk worden gelegd op de inperkingen. De fractie van de VVD denkt dat die inperkingen op optimale wijze in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Overigens blijft het een ingrijpend wetsvoorstel. De paradox is dat ik enerzijds blij was dat de minister van BZK aangaf dat deze wet heus niet te pas en te onpas zou worden gebruikt, en dat ik mij anderzijds zorgen maak of hij een en ander niet al te sterk inperkt door een wat rooskleurig beeld te schetsen van de bokken en de schapen die gescheiden worden. Het is mogelijk dat de politie daartoe in staat is maar dat is sterk afhankelijk van de omstandigheden.

Ik denk voorts dat de rechter helemaal geen bokken en schapen scheidt, maar bestuursrechtelijk de redelijkheid van het besluit van de politie toetst. Als jij kunt aantonen dat je volstrekt onschuldig en met goede bedoelingen daar hebt gestaan – maar je stond er wél – verwacht ik als logische consequentie dat de rechter zal zeggen: dat kan wel wezen, maar dan had u daar niet moeten staan; u had maar weg moeten lopen; ik twijfel niet aan uw onschuld maar daar ga ik niet over; de politie heeft u in redelijkheid kunnen oppakken; ik laat u niet gaan; u blijft maar in die sporthal totdat de politie concludeert dat de ordeverstoring voorbij is. Voorzitter! Ik zeg dit niet om het allemaal weer ruimer te maken maar omdat wij wél moeten weten wat we doen als wij dit wetsvoorstel aannemen, óók wanneer de eerste de beste passant op deze manier daarvan de dupe wordt.

Voorzitter! Wij vinden dit een goed afgewogen wetsvoorstel en kiezen zeker niet voor een tijdelijk oordeel in de zin van: na het EK zien wij wel weer verder. Uiteraard dient er na het EK sprake te zijn van een goede evaluatie.

De uitleg van de minister van Justitie over de strafvorderlijke kant was werkelijk heel verhelderend. Dit is zeer gemeend. Hiermee zeg ik misschien meteen iets kritisch over de voorgaande stukken. In ieder geval heeft het antwoord een heleboel dingen duidelijk, beter en acceptabeler gemaakt. Ik vond de

typering van de heer Schutte, na mijn olifant en muis, dat de minister van Justitie het wetsvoorstel als een leeuw heeft verdedigd, wel aardig.

Ons eerste punt van zorg was of er voldoende reden voor is. Ik meen dat het kabinet aardig duidelijk heeft gemaakt dat die redenen er zijn. De minister heeft voorbeelden gegeven, historische en fictieve, maar overtuigende. Ik blijf wel zitten met de meer logische redenering. De wetgever heeft bij het opnemen van dit artikel in de wet blijkbaar niet gedacht aan grootschalige ordeverstoringen. Was dit een bewuste keus? Dan is er een grotere bewijslast bij uitbreiding om het daar effectief voor te laten zijn. Of heeft de wetgever er gewoon niet aan gedacht?

Ik heb ook geen duidelijke reactie gekregen op mijn opmerking over de motivering in de stukken dat de uitbreiding niet veel voorstelt omdat het nu al mogelijk is. Als je de zekerheid maar hoog genoeg maakt, kun je iemand nu ook al vasthouden. Met alle respect: dat zou wel oneigenlijk gebruik van het artikel zijn.

Heel belangrijk is het dat het mij uit deze mondelinge beantwoording duidelijk is geworden dat er naar de mening van de minister van Justitie geen sprake kan zijn van strijdigheid met artikel 5 EVRM. Dit stond niet zo duidelijk in de stukken.

Als je kiest voor het effectief maken van de artikelen 540 e.v. voor grootschalige ordeverstoringen, zijn de wijzigingen die zijn voorgesteld, inderdaad heel logisch. Daar ben ik van overtuigd geraakt, voorzover ik dat nog niet was. Het is duidelijk dat je meer rechtsbescherming hebt. Je komt eerder bij de officier van justitie en bij de rechter-commissaris dan bij voorlopige hechtenis. Je moet in feite minstens zo zeer verdacht zijn als in een gewone situatie. De aanscherping van twee dagen lijkt mij alleen maar een verbetering in de zin van rechtsbescherming.

Ook een ander belangrijk punt is mij heel helder geworden. Ik ben ertoe geneigd de minister er gelijk in te geven, dat de belangrijkste overweging in het advies van de Raad van State was dat het maar moet gebeuren langs de weg van langere bestuurlijke ophouding. Daar zijn wij als VVD juist helemaal niet voor; ik beluisterde dit ook bij andere partijen. Daarmee vervalt in zekere zin een groot deel van het bezwaar

van de Raad van State tegen deze wetswijziging.

Onze grootste zorg betrof het risico van een vermenging van openbare orde en strafrecht. De minister heeft duidelijk aangegeven dat dit absoluut niet de bedoeling is. Zij hangen samen en kunnen aanvullend zijn, maar het is mij duidelijk geworden dat dit iets volstrekt anders is dan vermenging.

Dan blijft de vraag over of het alles bij elkaar een goed idee is om dit strafrechtelijke buitenbeentje op het grensvlak van openbare orde en strafrecht, dat artikel met een wat eigen karakter, uit te breiden. Dat is de kernvraag. Misschien is het jammer, maar ik moet zeggen dat ik het antwoord hierop nog niet heb. Ik ga ermee naar mijn fractie terug. Ik heb wel duidelijk gemaakt dat de beantwoording een aantal twijfels aanzienlijk heeft vermindert. Ik blijf echter de vraag stellen, die ik ook aan mijn fractie zal stellen, of het naast het ingrijpende, ongetwijfeld echt heel effectieve instrument van bestuurlijke ophouding een aanwinst is om dat ingewikkelde, op het grensvlak liggende strafvorderlijke artikel aan te nemen met dit wetsvoorstel.

□

De heer **Van der Staaij** (SGP):
Mevrouw de voorzitter! In eerste termijn heb ik al naar voren gebracht dat de SGP-fractie bepaald geen voorstander is van incidentenwetgeving en dat alle maatregelen, ook met het oog op het EK 2000, al gauw een verdenking laden op allerlei voorstellen die nu worden ingediend. Het is vandaar ook dat de vraag gesteld is richting de bewindslieden: wilt u nog eens aangegeven dat hier sprake is van niet zomaar een ad-hocreactie, maar van weloverwogen wetgeving met een duurzame status. Ik wil de beide bewindslieden hartelijk dankzeggen voor de beantwoording van de vele vragen. Ik meen dat zij erin geslaagd zijn uiteen te zetten dat het hier gaat om zorgvuldig voorbereide wetgeving die ook weloverwogen genormeerd is.

Ik wil graag onderstrepen wat, naar ik meen, ergens in de stukken al is gezegd: je hebt natuurlijk ook incidentenwetgeving in de goede zin van het woord, namelijk wetgeving die erop gericht is om de nadelen van bepaalde incidenten te beteuge-

Van der Staaij

len. In die goede zin van het woord hebben we wel degelijk – zeker waar het gaat om de bestuurlijke ophouding, waar ik allereerst op terug wil komen – te maken met wetgeving die bedoeld is en ook noodzakelijk is om een aanvullend instrument te verschaffen in het beteugelen van grootschalige ordeverstoringen.

Het viel mij op dat minister Peper afstand heeft genomen van onder meer passages in de memorie van toelichting, waarin in het kader van de bestuurlijke ophouding nadrukkelijk werd aangegeven dat het ging om toepasselijkheid op grote groepen ordeverstoorers. Hij heeft dat “grote” eigenlijk wat buiten haken geplaatst en gezegd dat dit niet per se hoeft, als het maar – zo begrijp ik zijn woorden – gaat om groepen van zodanige omvang dat er een ernstige dreiging van uitgaat. Nu had ik wel het idee dat juist ook het feit dat de nadruk op die grote groepen viel, het buitengewone karakter van het instrument van de bestuurlijke ophouding nog eens heeft onderstreept. Mijn vraag is dan deze. Als je nu juist niet meer zo de nadruk legt op die hele grote groepen, betekent dat dan ook niet dat de bestuurlijke ophouding weer een wat normaler karakter heeft en een wat meer gebruikelijk instrument kan worden? Hoe verdraagt dit zich met het ultimatum-remediumkarakter dat beoogd is met bestuurlijke ophouding?

Voorzitter! Dan kom ik op het punt van de individuele benadering. Daarover had ik in eerste termijn nogal wat vragen gesteld, omdat toch het accent hier valt op de groep die groepsgewijze voorschriften niet naleeft. Maar tegelijkertijd wordt in de stukken herhaaldelijk gezegd dat de bestuurlijke ophouding alleen geëffectueerd zal worden ten opzichte van individuele personen die de voorschriften daadwerkelijk niet naleven. Dan komt toch weer het accent op de individuele personen te liggen. In dit kader heb ik nog een vraag, juist ook als het gaat om de rechtsbescherming. Dit in aanvulling op wat collega Nicolai ook naar voren heeft gebracht. Ik stel het echter meer in vragende vorm: wat is nu uiteindelijk de reikwijdte en de bedoeling van de rechtsbescherming? Is het ook om het kaf van het koren te scheiden, om te onderzoeken of het hier echt gaat om mensen die ook individueel binnen de groep

de voorschriften niet hebben nageleefd, of is dit niet aan de orde? Graag verkrijg ik daarover meer duidelijkheid.

Dan kom ik nog tot opmerkingen over de plaats van de ophouding. Ik lees dat er een AMvB kan komen, volgens de tekst van het wetsvoorstel, om daarover nadere voorschriften te geven. Ik begrijp uit de stukken dat het ook daadwerkelijk de bedoeling is dat de AMvB er zal komen. Kan de minister nog iets meer zeggen over het tijdstip waarop die beschikbaar zal zijn en de invulling daarvan?

Voorzitter! Concluderend op het punt van de bestuurlijke ophouding, merk ik het volgende op. De SGP-fractie heeft nog steeds een positieve houding ten opzichte van dit nieuwe instrument, maar ik wil wel onderstrepen dat ook naar de visie van de SGP-fractie er in de eerste plaats een belangrijk accent zou moeten zijn op de voorbereiding van de daadwerkelijke inzet van het instrument. Door andere sprekers is daar ook op gewezen. In de lokale driehoek zal er het nodige aan moeten gebeuren om juist ook de vele uitvoeringstechnische vragen die zullen rijzen, op een goede manier het hoofd te kunnen bieden. Het zou niet juist zijn om het debat hiermee al te zeer te belasten, maar het betreft nog heel wat vragen, die ook in de verschillende bijdragen in eerste termijn hierover zijn opgeworpen. In de tweede plaats wil ik graag onderstrepen dat een grondige evaluatie ook naar de mening van de SGP-fractie op zijn plaats is. We hebben met instemming kennisgenomen van wat de minister daarover toegezegd heeft.

Vervolgens wil ik iets zeggen over de verhouding tussen de bestuurlijke en de strafvorderlijke ophouding, waarover de nodige vragen waren gesteld. Ik wil er twee zaken uitlichten. In de eerste plaats heb ik de vrees verwoord dat capaciteitsproblemen bij de strafrechtelijke aanpak wel eens zouden kunnen leiden tot de toepassing van bestuurlijke ophouding. De bestuurlijke ophouding zou dan als het ware een goed alternatief zijn om niet allerlei individuele raddraaiers achterna te moeten gaan. In de tweede plaats heb ik de vrees dat de bestuurlijke ophouding oneigenlijk gebruikt zal worden voor de strafrechtelijke bewijsvergaring. Hoe kan worden voorkomen dat mijn

vrees, in tweeërlei zin uitgesproken, verwerkelijkt wordt? Welke remmen of waarborgen zien de ministers in dit verband?

Voorzitter! Tot slot kom ik bij het wetsvoorstel over de strafvorderlijke ophouding waarover wij, naast enkele kritische vragen, ook een positieve grondhouding hebben. Naar de mening van de SGP-fractie heeft minister Korthals het aannemelijk gemaakt dat het wetsvoorstel op diverse punten een nuttige aanvulling c.q. verbetering bevat van de nu al bestaande regeling van de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde. In die zin blijf ik van mening dat het minder vergaand is dan het wetsvoorstel over de bestuurlijke ophouding; een beetje in spiegelbeeld met de reacties die ook in de media over deze beide wetsvoorstellen naar voren kwamen. Ik denk daarbij ook aan hetgeen de minister naar voren heeft gebracht over het dichten van het gat tussen de bestuurlijke ophouding en de voorlopige hechtenis. Wel wil ik de vraag herhalen die bij interruptie naar voren kwam, of de eis van de te verwachten gevangenisstraf gerechtvaardigd is in het kader van de voorlopige hechtenis, gelet op de positionering van de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf. Ik wil daar nu niet uitgebreid op ingaan, maar ik vind de vraag belangrijk genoeg om hem de minister nog eens voor te leggen. Misschien kan hij er in ander verband op terugkomen.

Ik ben het eens met de minister dat het alternatief dat in het advies van de Raad van State werd gewezen, namelijk aanzienlijke verlenging van de bestuurlijke ophouding niet de aangewezen weg is. Ik hecht aan de rechtswaarborgen die juist in dit strafvorderlijke karakter beter kunnen worden geboden. Ik denk dat het belangrijk is dat de minister heeft onderstreept dat bij de strafvorderlijke ophouding grondslag in een individuele strafrechtelijke verdenking verondersteld wordt. De waarborgen die in het onderhavige wetsvoorstel zijn gegeven worden bovendien op een aantal punten nog eens versterkt. Ik denk in het bijzonder aan de maximering van de termijn van de inverzekeringstelling. Ik zou fracties die overwegen tegen dit wetsvoorstel te stemmen, dit nadrukkelijk onder de aandacht willen brengen. Ook in de visie van andere partijen

Van der Staaij

zitten op een aantal onderdelen toch wel verbeteringen in dit wetsvoorstel.

Voorzitter! Ik rond af. Kan de minister nog nader ingaan op het vernieuwde toepassingsbereik in de praktijk van dit wetsvoorstel, met name op de verhouding tussen enerzijds de toepassing bij groot-schalige ordeverstoringen en anderzijds kleinschalige ordeverstoringen? Is het feit dat het ook voor kleinschalige ordeverstoringen kan worden gebruikt een gunstig neveneffect van deze verruiming of is dat een beoogd doel?

Voorzitter! Wij staan positief tegenover dit wetsvoorstel, maar wij horen graag in tweede termijn de reactie op de door ons gestelde vragen en op de juridische vragen die ongetwijfeld nog door andere woordvoerders naar voren worden gebracht.

□

De heer **Rietkerk** (CDA): Mevrouw de voorzitter! Allereerst dank ik beide bewindslieden voor de antwoorden. Laat het duidelijk zijn dat voor ons de meeste door het CDA gestelde vragen beantwoord zijn.

Mijn fractie erkent het bijzondere karakter van de twee wetten die wij in deze twee dagen bespreken. Veel is deze dagen gezegd over de positie van degenen die al dan niet bewust in de groep staan en met de raddraaiers worden opgehouden. In de rechtsstaat behoort ook het risico dat onschuldige burgers door de overheid worden opgepakt, te worden geminimaliseerd. Gisteren en vandaag is daar terecht veel aandacht voor geweest.

Het is zonder meer waar dat deze twee wetten, meer dan enige andere wet op het terrein van de openbare orde, een grote verantwoordelijkheid leggen bij de uitvoerende autoriteiten. Essentieel is dat de individuele opgehouden burger altijd naar de rechter kan. Het bestuur kan en moet altijd achteraf verantwoording afleggen voor de wijze waarop de orde is gehandhaafd. Deze wetten passen in het kader van een democratische rechtsstaat. Wij hebben dat uitvoerig gewisseld; dat is goed geweest. Ze passen ook ruimschoots binnen de verdragen die Nederland heeft ondertekend.

Met alle hypothetische casussen die dezer dagen in de Kamer de revue passeerden, zoals vrouwen

met kinderwagens en nieuwsgierige Kamerleden, mogen wij niet vergeten dat wij spreken over de werkelijkheid van winkeliers die hun ruiten aan gruzelementen geslagen zien worden, van mensen die hun auto op de kop gezet zien worden en van goedwillende burgers die in hun stad zaken vernield zien worden. Het gemakkelijkste is dat wij na zulke mislukte evenementen voor de camera gaan staan en verklaren hoe erg het is. Van de Kamer mag meer worden verwacht. Als het puin geruimd is, moeten wij bereid zijn bij te dragen aan oplossingen voor de toekomst. Daar mag de samenleving ons op aanspreken.

Ik kom bij het bestuurlijk ophouden. Na de termijn van beide ministers blijf ik de mening toegedaan dat de mogelijkheid voor een korte verlenging van de termijn van ophouding onder bijzondere omstandigheden niet gemist kan worden. Het is niet de bedoeling om in alle gevallen 24 uur preventief op te houden, maar wel om de kansen op ordeverstoringen verder te verkleinen. Het gaat om het voorkomen en verkleinen van de kansen van grootschalige ordeverstoringen. Dat sluit overigens aan bij de praktijk. Ook de Raad van State heeft, zij het om andere redenen, gepleit voor een verlenging van 48 uur, veel forser dan de CDA-fractie voorstelt. Met het oog op het voorkomen van grootschalige ordeverstoringen en om tegemoet te komen aan de wensen van een aantal burgemeesters van grote steden, stellen wij voor om een verlengingsmogelijkheid van twee keer 6 uur te bieden. Ik handhaaf dan ook mijn amendement.

Ook het amendement betreffende de rechterlijke toets wordt gehandhaafd. Zoals net is gebleken in een interruptiedebat met de VVD-fractie, acht ik het van belang dat de bepaling die ook met ons amendement mogelijk blijft, wordt toegepast dat er gehoord kan worden als de rechter dat wenst, zonder de morele druk om tijdens de ophouding een verzoeker te horen. Er zijn omstandigheden – ik heb ze genoemd en ze zijn deze week via het journaal tot ons gekomen – waarin de burgemeester bij het voorkomen van grootschalige ordeverstoringen in de problemen kan komen. Met het amendement van de CDA-fractie wordt beoogd om daarin te voorzien.

Ik heb hierover nog een vraag aan de minister. Hij zag de spanning tussen de openbare orde en de beheersbaarheid en praktische uitvoerbaarheid van de voorziening in het wetsvoorstel om tijdens de uren van ophouding te worden gehoord. Het antwoord daarop was "ja".

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Het is mij niet geheel duidelijk wat de heer Rietkerk nu wil. Wil hij nu dat er tijdens de ophouding kan worden gehoord door de rechter? Hij zegt in zijn amendement dat het niet verplicht moet worden. Hij legt dat zo uit dat er geen morele druk meer mag zijn. Maar het gaat verder, het is er gewoon niet meer. Als die bepaling er niet is, wordt er niet meer gehoord. Accepteert hij dan de consequentie van zijn opvatting dat iemand 24 uur kan worden vastgehouden zonder door de rechter te worden gehoord?

De heer **Rietkerk** (CDA): Diezelfde vraag is in eerste termijn gesteld. Ik heb toen heel duidelijk gezegd dat het een misvatting is dat er niet wordt gehoord tijdens de uren van ophouding, maar kennelijk is mevrouw Scheltema daar hardnekkig in. Ik heb dat ook in tweede termijn gezegd en zeg het nu opnieuw. Als de president dat wil, kan er natuurlijk worden gehoord tijdens de uren van ophouding. Met het amendement willen wij de morele druk wegnemen in relatie tot hetgeen burgemeester Welschen heeft geuit, te weten dat er een spanning is tussen mogelijke verstoringen van de openbare orde en de morele plicht om te horen en de mogelijke consequenties daarvan.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De heer Rietkerk zegt steeds: als de president het wil. Maar wat gebeurt er als iemand die wordt opgehouden, gehoord wil worden? Kan de president dan zeggen: nou nee, toch maar niet?

De heer **Rietkerk** (CDA): Dat is wederzijds. Het horen is mogelijk, maar de morele plicht van de woorden "zo mogelijk tijdens de uren" willen wij eraf halen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Stel dat ik vastzit en door de rechter gehoord wil worden. Die 24 uur duren mij veel te lang. Mag ik dan gehoord worden of niet?

Rietkerk

De heer **Rietkerk** (CDA): Dat zal de president beoordelen.

De heer **De Wit** (SP): Weet de heer Rietkerk wel waar het over gaat? Volgens mij is er de hele dag al een enorm misverstand. Waar praten wij over bij de rol van de rechter in het bestuurlijk ophouden? Wij praten over een spoedvoorziening, over een kort geding, niet bedoeld om te beoordelen of de bestuurlijke ophouding rechtmatig is, maar om te beoordelen of de opgehoudene spoed heeft om naar huis te gaan. Dat staat de president ter beoordeling, en meer niet. Dit is van belang bij de vraag of wij de ophouding mogen verschuiven en verlengen, omdat de rechter hoort.

De heer **Rietkerk** (CDA): Dat is een misverstand. Wij willen de woorden "zo mogelijk tijdens de uren" er niet uithalen om zaken te verlengen. Materieel is het verschil subtiel. De woorden zijn bewust in het wetsvoorstel opgenomen vanwege hun uitstraling. Die willen wij er uithalen.

De heer **De Wit** (SP): Het is onmogelijk dat iemand die opgehouden is en een bezwaarschrift formuleert, niet door de rechter gehoord wordt. Dat "zo mogelijk" slaat erop dat zo mogelijk de rechter nog tijdens die 12 uur wordt ingeschakeld. In de stukken is namelijk ook te lezen dat de rechter misschien een dag later komt.

De heer **Rietkerk** (CDA): Ik heb mijn vraag gesteld in relatie tot datgene wat burgemeester Welschen heeft aangegeven. Dat sluit aan bij mijn interpretatie. Ik wil de morele plicht afhalen van de mogelijkheid van het zo snel mogelijk inschakelen van de rechter. Ik zie daar spanning met bepaalde situaties in de steden. Wat vindt de minister van die uitspraak van burgemeester Welschen? Ik handhaaf mijn amendement om de bepaling van het wetsvoorstel gemakkelijker te kunnen beoordelen.

Voorzitter! Ik kom op de situaties in het buitenland, waarbij ik mij aansluit bij de heer Nicolaï. Niet dat ik dikke onderzoeksrapporten van de regering verwacht, maar wij hadden hier nadrukkelijk meer informatie over kunnen krijgen. Het doet mij deugd dat beide bewindspersonen de komende week naar Engeland en Duitsland zullen gaan, maar dat is

weer vooral gericht op het EK 2000. De wetsvoorstellen die thans aan de orde zijn, hebben een veel bredere strekking. De vraag hoe het in het buitenland geregeld is, zou ik dan ook wat breder bekeken willen hebben.

Ik kom op de strafrechtelijke ophouding. Minister Korthals heeft helder aangegeven dat tussen bestuurlijk ophouden en voorlopige hechtenis een gat aanwezig is. Hij heeft ons ervan kunnen overtuigen dat er op basis van een plan van aanpak voldoende rechters zullen zijn. In de komende periode zullen wij daarover meer horen bij de evaluatie. Voorlopig vertrouwen wij erop. Laat duidelijk zijn dat het wetsvoorstel inzake strafrechtelijk ophouden naar ons idee veel minder principiële van aard is dan het wetsvoorstel inzake strafvorderlijk ophouden. Ik begrijp dat de VVD-fractie nog twijfelt. De heer Nicolaï is zeer positief over bestuurlijk ophouden, maar wil het beraad in zijn fractie afwachten alvorens een oordeel te geven over het strafrechtelijk ophouden. Ik hoop dat de VVD-fractie dat principiële verschil in haar overwegingen meeneemt en dat haar twijfel in de loop van volgende week positief omgebogen zal worden.

Aangezien veel van de werking van deze wet in de praktijk zal moeten blijken, is een grondige evaluatie onvermijdelijk. Daarbij moet uitdrukkelijk de bereidheid bestaan om de wetten aan te passen, als in de praktijk problemen blijken. Zoals ook door de regering is gezegd, ligt dat erg voor de hand. Dat ontslaat ons echter niet van de plicht om nu een principiële keuze te maken. Wij moeten nu kiezen voor of tegen groepsgewijs bestuurlijk ophouden en individueel strafvorderlijk ophouden. Onze fractie zal niet zover gaan dat zij haar stemgedrag laat afhangen van de vraag of er een evaluatie zal plaatsvinden. Wij vinden het logisch dat dit gebeurt. Na het EK zal een integrale evaluatie plaatsvinden. Daarbij komen deze onderdelen wellicht aan de orde, al hopen wij dat niet. Verder zal de wet geëvalueerd worden. Op dat moment zullen wij daar als Kamer over oordelen.

Tot vlak voor dit debat leek het er nog op dat een Kamermeerderheid tegen een deel van de hier voorgestelde maatregelen zou zijn. Zo kwam dat de afgelopen dagen ook

via de pers tot ons. Na de eerste termijn heb ik de indruk gekregen dat meer fracties positiever over de voorstellen zijn gaan denken. Ik hoop dat een Kamermeerderheid beide wetten zal aanvaarden. Het zijn weliswaar wetten waarvan wij vooral hopen dat zij niet toegepast behoeven te worden, maar het is goed om die achter de hand te hebben voor als het echt nodig is.

□

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter! Wij bespreken deze week twee met elkaar samenhangende wetsvoorstellen. Dat heeft bij ons de kritiek opgeleverd dat, daar waar die wetsvoorstellen zo nauw met elkaar verbonden zijn, integrale behandeling eigenlijk beter en zelfs noodzakelijk was geweest. Toen ik de eerste termijn van de beide ministers beluisterde, deed ik eigenlijk een wonderlijke ontdekking. In plaats van te luisteren naar de presentatie van twee met elkaar verbonden wetsvoorstellen dacht ik te luisteren naar twee elkaar beconcurrerende ministers. Minister Peper biedt 12 uur zonder noemenswaardige waarborg en minister Korthals biedt 2 dagen met enige waarborgen. Bovendien werpt minister Peper de suggestie op dat zijn voorstel onafhankelijk en ook beter ingevoerd kan worden dan het voorstel inzake strafrechtelijke ophouding. Gehoord de argumentatie van beide ministers, wil ik zeggen dat het voorlopig 1-0 staat voor minister Korthals, om maar eens voetbaltaal te gebruiken. Het beeld van elkaar beconcurrerende wetsvoorstellen is natuurlijk misleidend. Wij spreken hier over de gezamenlijke invoering van twee wetsvoorstellen, terwijl het ene wetsvoorstel het andere volgens ons negatief besmet. Daar komt nog bij dat wij principiële bezwaren hebben tegen elk afzonderlijk wetsvoorstel. Ik behandel die bezwaren nog even kort.

Mijn fractie is niet erg tevreden over de beantwoording door minister Peper van de vragen over het voorstel inzake bestuurlijke ophouding. Wij hebben inhoudelijke argumenten gemist waar het gaat om de definitie van de groep, de groepsaansprakelijkheid en de mogelijke spanning die dat zou kunnen opleveren met het Europees verdrag voor de rechten van de

Halsema

mens. De minister verwees naar het artikel van Brouwer en Schilder in het Nederlands Juristenblad. Aangezien hij dit nog op zich moest laten inwerken, heeft hij wellicht ook niet de passage in dat artikel gelezen waarin gesteld wordt: "Voor ons staat vast dat de wet meer waarborgen dan het nu voorliggende wetsvoorstel moet creëren om te voorkomen dat onschuldigen worden opgepakt. Het feit dat er in het geheel geen eisen aan het omschrijven van groepen zijn gesteld, maakt de regeling te grofmazig om de verdragstoets te kunnen doorstaan." In zijn antwoord heeft de minister evenwel simpelweg gezegd dat er, mede gezien de uitspraken van prof. Alkema, gesteld kan worden dat er geen spanning is met het Europese verdrag voor de rechten van de mens. Als ik mij goed herinner, hanteerde prof. Alkema ook een wat meer genuanceerde benadering van het EVRM en de spanning met bestuurlijke ophouding. Het probleem bij groepsaansprakelijkheid, zoals dat bij bestuurlijke ophouding wordt gecreëerd, is dat de groepen niet goed worden gedefinieerd. De minister wilde er verder niet op ingaan, want hij wilde geen college organisatiesociologie geven. Er kan worden vastgesteld dat opgehouden personen voldoen aan de omschrijving van een groep. Ze dragen bijvoorbeeld shawls die horen bij een bepaalde club, of ze hebben vlaggen bij zich. Het probleem is echter dat niet kan worden vastgesteld dat de personen die behoren bij een groep zich ook schuldig hebben gemaakt aan ordeverstoring. Dat vereist een veel nauwkeuriger omschrijving van de groep alsook van de personen die daar deel van uitmaken. Wij vinden dat heel belangrijk. Zo lang dat niet gebeurt, blijft er spanning bestaan met het EVRM.

Dan de discussie over wanneer er tot bestuurlijke ophouding mag worden overgegaan en of er dan al of niet sprake is van preventieve vrijheidsbeneming. Op dat punt vond ik de inhoudelijke argumentatie van de minister ook niet overtuigend. De minister zegt dat er geen sprake is van preventieve vrijheidsbeneming, maar ik ben geneigd te zeggen dat een en ander wel degelijk in de buurt komt van preventieve vrijheidsbeneming. Wanneer mag er tot bestuurlijke ophouding worden overgegaan? Daarop ziet toe artikel 154a, lid 2,

sub a. Er zijn twee regels gesteld: als door de raad aangewezen voorschriften zijn overtreden, of als er een oproerige beweging is – dat is de verwijzing naar artikel 175 – of ernstige wanordelijkheden, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan ervan. Het gaat mij met name om de laatste voorwaarde voor het bestuurlijk ophouden. De burgemeester kan dan een noodbevel geven. Het gestelde "ernstige vrees voor het ontstaan van een oproerige beweging" wordt in de memorie van toelichting uitgelegd als het zich begeven naar een andere samenscholing. Dat betekent dus dat de burgemeester een noodbevel kan geven als mensen zich begeven naar een andere samenscholing. Dan geeft hij één waarschuwing. Dat is de enige waarborg. Als men zich niet aan die waarschuwing houdt, dan kan men bestuurlijk worden opgehouden. Over die waarschuwing zijn al zeer kritische vragen gesteld. Ik herhaal die niet, maar stel dat je je begeeft naar een samenscholing. Je krijgt een waarschuwing, maar die hoor je niet. Je hoeft dan helemaal geen wettelijk voorschrift te hebben overtreden om bestuurlijk te worden opgehouden. Wat mijn fractie betreft geldt dan bijna: je was er niet eens bij, maar je bent er wel bij.

Dan iets over de duur. Ik vind het teleurstellend dat de minister vasthoudt aan de legitimatie van 12 uur bestuurlijke ophouding, maar hij beargumenteert dit niet echt. Waarom is dit noodzakelijk? Er wordt iets gezegd over meer dagen durende rellen in Nederland. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de bestuurlijke ophouding dan eigenlijk tekortschiet. Daarvoor heb je de strafvorderlijke ophouding nodig. Ik moet bij meer dagen durende ordeverstoringen direct denken aan bijvoorbeeld de rassenrellen in Los Angeles. Daarvan kon je echt zeggen dat dit ordeverstoringen waren die meerdere dagen duurden. Bij de Eurotop was sprake van een meer dagen durende conferentie, waarbij verschillende incidenten plaatsvonden. Je kunt daarbij niet spreken van meer dagen durende, continu volgehouden ordeverstoringen. Als die 12 uur in het leven wordt geroepen voor iets dat in Nederland eigenlijk niet plaatsvindt, dan vraag ik mij af waarom je dat doet. Wij hebben gesteld, in navolging van het college van procureurs-generaal, dat 6 uur in

principe voldoende zou moeten zijn. Ik herhaal wat dat betreft dat een voetbalwedstrijd niet langer dan 2 uur duurt. Je zou eraan kunnen toevoegen, mocht dat noodzakelijk zijn, om die 6 uur te verlengen met nog eens 6 uur.

De heer **Nicolai** (VVD): Voorzitter! Ik begrijp het niet. Mevrouw Halsema stelt dat de minister die 12 uur motiveert met de verwijzing naar meerdaagse rellen. Dan heb je die 12 uur niet nodig, want het gaat om meer dagen. Dat is niet de motivering voor die 12 uur. Die termijn wordt gemotiveerd door een eenmalige rel, een wedstrijd, een ordeverstoring, een activiteit met een aantal uren ervoor en een aantal uren erna.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): U haakt precies in op mijn kritiek. Die was namelijk dat die termijn 12 uur niet wordt beargumenteerd door minister Peper. Er wordt iets gezegd over meer dagen durende rellen, maar daarbij wordt direct aangegeven dat die 12 uur dan niet voldoende zijn. Dan wil ik wel weten wat de rechtvaardigingsgrond voor die 12 uur is en waarom er niet gekozen is voor 6 uur, zoals het college van procureurs-generaal wilde. Wij hebben het namelijk over nogal wat. Het gaat om het ophouden van mensen die eigenlijk geen strafbaar feit hebben gepleegd en zonder dat er individuele aansprakelijkheid is vastgesteld. Hoewel 6 uur mij al te veel lijkt, is dat in ieder geval ruimschoots voldoende.

De heer **Nicolai** (VVD): De verwarring zit erin dat je nooit een 12-urige termijn kunt motiveren met het argument dat dit goed geschikt is voor meerdaagse rellen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik kritiseer de minister omdat hij de 12-urige termijn motiveert met meerdaagse rellen. Dat is mijn kritiek op hem. Ik heb van hem niet gehoord waarom precies is gekozen voor die 12 uur. Op ons amendement dat ertoe strekt die termijn aanzienlijk te beperken en iets proportioneler te maken, heb ik tot nu toe ook nog geen reactie van hem gehad. Ik krijg die graag alsnog.

Aan het adres van de heer Santi, die zich zeer bezorgd toonde over de

Halsema

gebrekkige rechtsbescherming gedurende die 12 uur, zou ik nog willen vragen om nog eens goed naar ons amendement te kijken, waarin een rechterlijke toets na 6 uur wordt ingebracht, hetgeen de facto een grotere rechtsbescherming inhoudt.

Vervolgens kom ik te spreken over de locaties. Er is gesproken over politiecellen, penitentiaire instellingen, opslagplaatsen, hangars etc. De minister zei dat hij het ten principale met mij eens was, dat je de cellulaire opsluiting die door de betrokken burgers wordt ervaren als een straf en die hoort bij het strafrecht, niet moet gebruiken voor bestuurlijke ophouding. Dan snap ik zijn conclusie niet dat hij er in beginsel niet toe wil overgaan. Ik had verwacht dat hij hier heel duidelijk had gezegd dat politiecellen en penitentiaire inrichtingen niet worden gebruikt voor de bestuurlijke ophouding. Ik verzoek hem dan ook dit alsnog uit te spreken. Het argument dat hij gaf dat je nooit precies weet hoe het gaat lopen, vind ik eerlijk gezegd een zwaktebod.

In mijn eerste termijn stelde ik dat wij ernstige bezwaren hebben tegen het wetsvoorstel. Ik kan inmiddels zeggen dat mijn enthousiasme niet is toegenomen. Daarbij komt dat ik minister Peper in eerste termijn heb gevraagd aan te geven waar dat gat in de wet zit dat door bestuurlijke ophouding moet worden gedicht. Ik vind dat hij niet heeft aangetoond dat de bevoegdheden tekortschieten. Sterker, wanneer de minister verwijst naar zijn periode als burgemeester in Rotterdam en daarbij aangeeft hoe daadkrachtig daar bijvoorbeeld werd opgetreden tegen Duitsers in een trein en dat hij toen wel degelijk over de bevoegdheden beschikte om ordeverstoringen te voorkomen, toont hij daarmee eigenlijk aan dat het instrument van de bestuurlijke ophouding niet nodig is en dat het dan wel heel verstrekkend is om dat alsnog in te voeren.

De heer **Nicolai** (VVD): Als het voorstel van de fractie van GroenLinks inzake de 6 uur wordt overgenomen, zal zij vervolgens dan voor dit wetsvoorstel stemmen?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dat is een retorische vraag waarop u het antwoord zelf wel weet.

De heer **Nicolai** (VVD): Misschien dat u het toch kunt geven.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Het besluit tegen een wet te stemmen, ontslaat je niet van de verantwoordelijkheid als medewetgever om te kijken of je een slechte wet kunt verbeteren. Ik neem die taak uitermate serieus en daartoe dienen ook mijn amendementen. Dat kan niet verhinderen dat wij tegen het voorstel inzake de bestuurlijke ophouding zullen stemmen. Ik verzoek u wel zeer dringend om naar de amendementen te kijken omdat ze wel degelijk een zeer grote verbetering zijn op het huidige wetsvoorstel.

Vervolgens ga ik in op artikel 540 van het Wetboek van Strafvordering. Ik ben onder de indruk van de argumentatie en de duidelijke weergave van de reikwijdte en de ingebouwde rechtswaarborgen van het voorstel. Toch stuit het voorstel bij mijn fractie op zeer grote bezwaren. Hoe je het ook wendt of keert, het voorstel betekent dat voorlopige hechtenis wordt uitgebreid tot de zeer lichte feiten. Het gaat dan om een nieuwe vorm van voorlopige hechtenis die kan oplopen van 2 tot 12 dagen en in een enkel geval zelfs 13 dagen.

Minister **Korthals**: Voorzitter! Realiseert mevrouw Halsema zich dat dat op dit moment ook al zo is?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik laat dit even op mij inwerken. Dat neemt niet weg dat er in ieder geval sprake is van een uitbreiding. Dat zal de minister met mij eens zijn. Anders had de minister het voorstel niet behoeven in te dienen.

Bij de uitbreiding van artikel 141 Wetboek van Strafrecht werden voorbeelden gegeven van wat nu al onder medeplegen kan vallen. Wij hadden daar het hilarische voorbeeld van het verstrekken van proviand. Dat is een feit waar in het kader van artikel 141 voorlopige hechtenis op geëist kan worden. Dat is althans mijn indruk, maar ik hoor dat graag van de minister. Op welke andere zeer lichte feiten behalve vernieling ziet het artikel verder toe? Als er vernieling plaatsvindt, kan nu 6 uur worden aangehouden. Mijn fractie vindt dat dat moet volstaan en gevolgd moet worden door directe voorgeleiding aan de rechter in de vorm van snelrecht. Mijn fractie zou dan ook die keuze maken. Er blijft

natuurlijk sprake van uitbreiding van voorlopige hechtenis in het kader van een ordemaatregel. Mijn fractie vindt dat niet gepast en niet proportioneel. Wij delen het standpunt van de heer De Wit dat het voorgeleiden voor de rechter-commissaris na 2 dagen niet verward kan worden met het voorgeleiden voor de rechter, de eis die het Europese verdrag voor de rechten van de mens stelt, omdat de rechter-commissaris alleen toetst aan de ordemaatregel.

Het probleem van het heterdaadsvereiste is vastgelegd in artikel 540 Wetboek van Strafvordering. Wij vinden het terecht dat de eis van heterdaad is gesteld. Het probleem is dat dit opsporingsactiviteiten vereist, direct voorafgaand aan de strafvorderlijke ophouding. Hier ondermijnt de bestuurlijke ophouding de strafvorderlijke ophouding. In het kader van de bestuurlijke ophouding mogen er geen opsporingsactiviteiten plaatsvinden. Voorafgaand aan de bestuurlijke ophouding mogen er geen opsporingsactiviteiten plaatsvinden, want de bestuurlijke ophouding staat in het teken van de openbare orde en niet in het teken van strafrechtelijk onderzoek. Dat betekent dat heterdaad moet worden losgelaten. Wij vinden dat zeer problematisch.

Ons laatste probleem hangt samen met bestuurlijke ophouding. Aangezien de strafvorderlijke ophouding in de tijd geplaatst moet worden achter de bestuurlijke ophouding en tot doel heeft om het gat tussen de bestuurlijke ophouding en de voorlopige hechtenis te dichten, raakt de wijziging van artikel 540 besmet met de bezwaren die ook gelden tegen de bestuurlijke ophouding. Dit geldt naast de andere bezwaren die ik al noemde tegen de strafvorderlijke ophouding.

Voorzitter! Het eerste voorstel van de bestuurlijke ophouding gaat mijn fractie een stap te ver. Ook het tweede voorstel van de strafvorderlijke ophouding gaat mijn fractie een stap te ver. Wij vinden de voorstellen gezamenlijk zeer ongewenst. Ik ben dinsdag niet aanwezig bij het fractieberaad van D66, maar ik wil mevrouw Scheltema wel iets in overweging geven. Als de fractie van D66 overweegt om voor artikel 540 Wetboek van Strafvordering te gaan stemmen, betekent dat dat beide voorstellen gezamenlijk door de Kamer aanvaard zullen worden. Mijn

Halsema

vraag aan de D66-fractie is of zij dat echt gewenst vindt. Wij hebben er dan twee vergaande bevoegdheden bij

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dit vind ik een onheuse verleiding. De D66-fractie is gewend om voorstellen op hun merites te beoordelen en dat zullen wij aanstaande dinsdag ook doen, met inachtneming van alle argumenten die hier over de tafel zijn gegaan. Zij zullen de afweging beïnvloeden. Alle koppen tellen kan ik ook, maar dat doen wij niet. Ik voel mij zo verantwoordelijk dat ik en mijn fractie puur op inhoudelijke gronden zullen oordelen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Daar heb ik het volste vertrouwen in, maar ik herinner u aan wat u in antwoord op mijn interruptie zei over de sterke verbondenheid tussen de twee wetsvoorstellen en de wijze waarop zij elkaar beïnvloeden.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Als je het ene voorstel aanneemt, is het andere iets minder nodig. Zo kun je het ook zien.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Die redenering kan ik volgen, maar als u stemt voor de wijziging van artikel 540 Wetboek van Strafvordering, moet dat volgens mij betekenen dat het wetsvoorstel over bestuurlijke ophouding van de baan is, want zij overlappen elkaar enigszins en kunnen onafhankelijk van elkaar worden ingevoerd. Ik blijf het uitermate bezwaarlijk vinden dat zij naast elkaar worden ingevoerd, afgezien van het feit dat ik ze überhaupt bezwaarlijk vind.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat mag u vinden, maar ik mag vinden wat ik vind. Voor mij weegt bijzonder zwaar dat bestuurlijke ophouding een principiële uitbreiding is van datgene wat wij tot nu toe hebben.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dat ben ik volstrekt met u eens. Misschien is het ook goed dat ik niet bij uw beraad aanwezig mag zijn. Ik wilde u dit alleen even in overweging geven.

De heer **De Wit** (SP): Ziet mevrouw Halsema een principiële verschil tussen voorlopige hechtenis en

artikel 540? Bij voorlopige hechtenis gaat het om iemand die een strafbaar feit heeft gepleegd en die ingerekend wordt, omdat men vreest dat hij hetzelfde strafbare feit of een zwaarder strafbaar feit zal plegen. Bij artikel 540 gaat het in eerste instantie niet om het strafbare feit waar iemand van wordt verdacht, maar om een ordemaatregel.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dat ben ik volstrekt met u eens. Het grote probleem is dat vrijheidsbeneming dan wordt geïntroduceerd voor delicten waar geen vrijheidsstraf op volgt. De strafvorderlijke ophouding wordt dan door burgers ervaren als een straf op een delict waar geen vrijheidsstraf op volgt. Ik vind dat niet proportioneel en niet wenselijk.

□

De heer **Santi** (PvdA): Mevrouw de voorzitter! Ik dank beide ministers voor de uitvoerige en duidelijke beantwoording. Ik denk dat deze wel nodig was. Dat geldt voor beide wetsvoorstellen, maar voor mijn fractie in het bijzonder voor artikel 540 Wetboek van Strafvordering.

Ik zal eerst ingaan op bestuurlijk ophouden en daarna op strafvorderlijk ophouden. Ik denk dat de uitleg van de minister van Binnenlandse Zaken over de gevallen waarin hij dit zal toepassen, afdoende is. De vraag is hoe dat in de praktijk uitpakt. Het was prettig geweest als de in de stukken aangekondigde modelverordening van de VNG voor de lokale autoriteiten er al was geweest. Dan hadden wij meer specificaties gezien van wat er wordt bedoeld met ernstige vrees voor ordeverstoring en ernstige ordeverstoring. Als wij mee kunnen kijken naar de praktijk, kunnen wij zien of dat goed uitpakt.

Ik ben het ermee eens dat je niet volledig kunt zijn bij de bespreking hiervan en het aanhalen van allerlei voorbeelden. De minister verwees naar de professionaliteit van politiemensen als zij een groep benaderen. Ik twijfel er niet aan dat de politie er professioneel mee omgaat. Daar heb ik wel vertrouwen in, maar ik ben bezorgd over hoe het dan zal gaan met onschuldigen. De burgemeester van Eindhoven werd hier aangehaald, omdat hij zich afvroeg hoe hij met dit probleem moet omgaan. Hij wil geen rechter, want dat verstoort de eigen ordeprocedure en dan kunnen

mensen niet lang aangehouden worden. Met name het CDA brengt dit punt naar voren. Maar het gaat de heer Welschen natuurlijk vooral om de mensen die schuldig zijn. Ik neem aan, dat geen van de burgemeesters op zijn conto wil schrijven dat onschuldige mensen zonder enige vorm van bescherming vast moeten blijven zitten. Ik denk ook niet dat het zo bedoeld is.

Zo kom ik weer terug op de vraag van de rechtsbescherming. Hier worden de voorzienbare gevallen benadrukt. De minister is al in gesprek met de rechterlijke macht en ik vind dat er, als er evenementen zijn waarbij op basis van informatie wordt voorzien dat er problemen kunnen ontstaan, een zware plicht op hem rust om er dan daadwerkelijk voor te zorgen dat er adequate rechtsbescherming is. Je kunt dan steggelen over de betekenis van "zo spoedig mogelijk" en dat soort termen, maar als sprake is van kortdurende vrijheidsbeneming en iemand wenst een verzoek tot een voorlopige voorziening in te dienen, dan moet er binnen de duur van de vrijheidsbeneming snel een rechter aan te pas komen. Dit is belangrijk met het oog op het EVRM. Het staat ook in het onderzoek van mevrouw De Jong van de rijksuniversiteit van Utrecht. Ik denk dat dit ook normaal is, want anders is er geen sprake van echte rechtsbescherming. Het kan anders net zo goed weggelaten worden, omdat het er dan van afhangt hoe het op dat moment is met de rechterlijke macht en of de politie de rechterlijke macht wel of niet waarschuwt.

De heer **Rietkerk** (CDA): De CDA-fractie laat de mogelijkheid van horen open, maar dat wordt bepaald door de president. In de memorie van toelichting op pagina 18 staat dat het element van "zo spoedig mogelijk" in de rechtsbescherming verder gaat dan het Europees recht. De regering heeft dit ook bevestigd. Ik hoef dit niet te citeren. Als het niet strijdig is met het Europese recht, hoe kijkt de PvdA-fractie er dan tegenaan?

De heer **Santi** (PvdA): Ik zeg niet dat de regering het verkeerd heeft, als zij zegt dat er geen sprake is van strijdigheid met het EVRM. De minister haalde een prachtige uitspraak aan. Maar kennelijk kun je daar echt wel over van mening

Santi

verschillen en ik verwijs dan toch weer naar het uitvoerige onderzoek van mevrouw De Jong. Zij heeft dat allemaal bestudeerd, inclusief de vraag of de vrijheidsbeneming wel kan en inclusief de bijbehorende rechtsbescherming. Ik wil daar niet zomaar aan voorbijlopen. Het lijkt mij een reële uitleg. Immers, als iemand rechtsbescherming wordt geboden, moet dat geen rechtsbescherming zijn die alleen maar kan gelden als het voorbij is. Dat zou heel vreemd zijn en zou bovendien niet passen in het karakter van de bestuurlijke ophouding. Het is een bestuursrechtelijke aangelegenheid. In het bestuursrecht kan men bij iedere vorm van bestuursdwang naar de kortgedingrechter stappen en er zo snel mogelijk een oordeel over vragen. Ik denk dus dat het past in het normale kader van het bestuursrecht. Oftewel ik ben het niet geheel met de regering eens, als zij inderdaad heeft gesteld dat zij meer doet dan nodig is in het kader van het EVRM. Daarvan zou sprake zijn, als de regering ervoor zorgde dat de rechter er al snel na een bestuurlijke ophouding aan te pas kan komen. Ik zou graag willen weten welke afspraken er in het overleg met de rechtelijke macht zijn gemaakt over problemen die worden verwacht en over bestuurlijke ophouding. De minister mag dit ook bij brief melden. Hoe een en ander wordt ingericht, klemt des te meer nu de minister in antwoord op mijn vraag over rechtsbijstand door een advocaat, heeft gezegd dat dat niet past in een strafpiket (artikel 40 Wetboek van Strafvordering). Ik heb daar nog enige twijfel over, maar als het zo is, is des te noodzakelijker dat de rechter er zo spoedig mogelijk aan te pas komt. Anders is het helemaal niks. Kan de minister nog nader toelichten hoe een opgehoudene weet dat hij van rechten gebruik kan maken? Moet hij op een kladje papier zetten dat hij bezwaren heeft? Moet hij een toelichting geven? Moet hij er een echt verzoekschrift van maken? Op deze vragen wens ik graag nog antwoord van de minister.

Ik heb gesproken over de groep die dan opgehouden wordt, maar ik heb nog geen antwoord gehad op mijn vraag over de zeer jeugdigen. In de nota wordt de mogelijkheid vermeld dat ook die opgehouden worden. Waar er in de strafvordering stringent mee wordt omgegaan –

geen in verzekeringstelling enz. –, denk ik dat je ook in het kader van het bestuurlijk ophouden duidelijke grenzen moet stellen in welke gevallen dat wel of niet mag. Om jeugdigen bestuurlijk op te houden, terwijl dat strafvorderlijk niet kan, lijkt mij erg ver te gaan.

Over de locatie heb ik wel een uitvoerig antwoord gehad. Ik wacht de algemene maatregel van bestuur af. Naar in aanneem, heeft de minister goed geluisterd naar hetgeen de Kamer daarover heeft gezegd en zal hij daar ook rekening mee houden.

Voorts is er een volle en duidelijke evaluatie toegezegd na het EK.

Voorzitter! Je komt natuurlijk voor de vraag wat wij met het wetsvoorstel gaan doen. In eerste termijn heb ik al aangegeven hoe mijn fractie erover denkt, dat zij echt wel aarzelingen heeft. Na de toelichting en de reactie op de kritiekpunten van de bewindslieden zal ik het inderdaad met een positieve grondhouding opnieuw met mijn fractie moeten bespreken.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik ben nu wel benieuwd wat nu precies die veranderende houding heeft bewerkstelligd.

De heer **Santi** (PvdA): Op vragen die uit de stukken voortvloeiden, in welke gevallen wel of niet, over de groep, de rechtsbescherming, is mijns inziens redelijk geantwoord. Het is nu weliswaar de tweede termijn, maar je moet er op een gegeven moment toch mee aan de slag gaan. In eerste termijn heb ik al gezegd dat mijn fractie het ziet in het totaal van de maatregelen die wij willen nemen: uitbreiding van artikel 141, wij praten nu over het bestuurlijk en strafvorderlijk ophouden. Onze fractie is dus duidelijk van mening dat wij niet niets moeten doen. Ook zij is van mening dat met de nu via de wet geboden mogelijkheden niet in alle gevallen kan worden opgetreden als het nodig is bij grootschalige ordeverstoringen. Ik weet dat uw fractie een andere mening is toegedaan, maar dat is wat anders!

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Maar ik zou ook best een positieve grondhouding willen hebben, dus wil ik graag overtuigd worden. De definitie van groep was voor u een zwaar punt, de groeps-

aansprakelijkheid. Ik heb alleen maar vagere omschrijvingen gehoord. Als u duidelijker afbakeningen heeft gehoord van de groep, die het inperken, en die ook een duidelijke relatie leggen tussen het aanwezig zijn in een groep en het deel hebben aan ordeverstoringen, dan zou ik die graag van u willen horen.

De heer **Santi** (PvdA): Ik denk dat de minister heeft aangegeven dat het gaat om ernstige ordeverstoringen of ernstige vrees voor. Dan heb je het verhaal van de professionaliteit waardoor er heel goed mee zal worden omgegaan. Ik neem aan, en ik hoop de minister met mij, dat er niet gezegd zal worden: daar is een groep, er gebeurt wat, wij pikken de hele groep op en verder geen aandacht. Ik hoop dat de minister ook zal zeggen in antwoord op uw vragen dan wanneer al in eerste instantie duidelijk is dat mensen er niet bij horen zij eruit zullen worden gefilterd. Daarnaast is er nog het punt van de heroverweging die ook de burgemeester zal moeten toepassen. Wat de rechtsbescherming betreft, een voor mijn fractie belangrijk punt, hoop ik inderdaad dat er snel een rechter aanwezig is als een voorlopige voorziening wordt gevraagd.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Op geen van deze punten heeft de minister een concrete toezegging gedaan, dus uw positieve houding is gebaseerd op de hoop dat het wel goed zal gaan. Dat vind ik wat mager voor zo'n verstrekkende, nieuwe bevoegdheid.

De heer **Santi** (PvdA): Ik kan hetzelfde ook tegen u zeggen: u heeft de minister ook nog niet gehoord, maar u heeft toch al een eindoordeel uitgesproken. Ik ben op essentiële punten overtuigd. Ik kan de minister wel op alle punten om precisie vragen, maar dan zijn wij morgen nog niet klaar.

Ik ga verder met de strafvorderlijke aanhouding. De minister van Justitie heeft ons geleid door een juridisch doolhof met mogelijkheden voor ophouding, voorlopige hechtenis, het heterdaadverhaal, etc. Juridisch zit het kennelijk allemaal prima in elkaar. Maar de vraag rijst wat de noodzaak van dit wetsvoorstel is: ook de andere mogelijkheden in het strafrecht zouden immers kunnen worden toegepast. Met deze

Santi

maatregel wordt in het bestaande systeem ingebroken. Eigenlijk wordt er gezegd: dit zijn lichte misdrijven waarvoor normaal gesproken geen straf wordt uitgesproken. In dat geval is er discussie mogelijk over de logistieke haalbaarheid: je moet naar de officier van justitie, de eerste inverzekeringstelling, je moet naar de rechter-commissaris, de tweede inverzekeringstelling, verlenging daarvan bij de rechter-commissaris, een hoger beroep is mogelijk bij de raadkamer, de berechting binnen 10 dagen. Alles lijkt wat moeizaam in elkaar te zitten. Die logistieke haalbaarheid lijkt mij nu niet eens het belangrijkste punt, maar er wordt wel van alles opgetuigd voor het nemen van ordemaatregelen bij lichte misdrijven.

Nu de vreemde positie van de rechter-commissaris. Bij een normale voorlopige hechtenis moet deze nagaan of het gaat om een strafbaar feit waarvoor een straf zal worden opgelegd die langer is dan de duur daarvan. En als het gaat om de openbare orde, dan moet hij bedenken dat hij als strafrechter oordeelt over een openbare ordemaatregel. Volgens mij wordt de rechter-commissaris gedwongen om iets te doen wat niet in de strafvordering past. Daarmee wordt het toch wel een bijzonder middel.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! De heer Santi spreekt van optuigen voor lichte strafbare feiten. Naar mijn gevoel is het juist andersom: er wordt opgetuigd voor zwaardere strafbare feiten. Die kennen weliswaar de mogelijkheid van een voorlopige hechtenis, maar die kan daarvoor niet worden gegeven omdat de opgelegde straf te kort duurt. Voor mij was dit cruciaal: ik zag in dat op strafvorderlijk terrein juist de zware delicten waarop voorlopige hechtenis staat, op grond van de bepalingen van voorlopige hechtenis in het tegendeel verkeren. Speelt dit argument voor u geen rol?

De heer **Santi** (PvdA): Met "optuigen" doel ik op de logistiek: rond een ordemaatregel met betrekking tot een licht misdrijf wordt van alles georganiseerd, maar het is de vraag of het in de praktijk allemaal wel zo soepel zal verlopen: de officier van justitie, tweemaal de rechter-commissaris, de raadkamer, een zitting, en dat allemaal in een korte tijdspanne, voor een licht strafbaar

feit waarvoor normaal gesproken geen straf wordt opgelegd.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Mijn vraag blijft: zou u hetzelfde wél doen voor die zware strafbare feiten die anders ongestraft blijven?

De heer **Santi** (PvdA): Ik begrijp u blijkbaar verkeerd. Ik ga ervan uit dat die zware strafbare feiten de normale weg gaan van de strafvordering, met aanhouden, in verzekering stellen, in bewaring stellen en voor mijn part nog snelrecht ertussen. Dan heb je een normale afhandeling van de zaak. Daar valt met dit wetsvoorstel niets op af te dingen. Dat blijft gelukkig zo. Dit wetsvoorstel gaat juist over de lichte zaken, zoals door de minister is gezegd.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Maar de minister constateert dat daar een gat zit.

De heer **Santi** (PvdA): Dat klopt. Ik ben mijn verhaal begonnen met de opmerking dat het juridisch-formeel allemaal prima in orde is. Echter, de vraag is of wij het wel langs deze weg willen gaan doen. Je maakt immers een keuze die een inbreuk vormt op strafvordering en die gevolgen heeft voor het apparaat. Dergelijke zaken moet men bij zijn afweging betrekken. Wil men zaken van openbare orde bij strafvordering doen?

De heer **Rietkerk** (CDA): De fractie van de PvdA geeft helder aan dat voor haar de logistiek niet het belangrijkste probleem is. U heeft voorts wel juridische vragen maar ook dat ziet u niet als het belangrijkste probleem. Het zit 'm in de inhoudelijke beoordeling van het wetsvoorstel. De minister van Justitie heeft aangegeven wat het gat is tussen bijvoorbeeld bestuurlijk ophouden en voorlopige hechtenis. Ziet de fractie dat gat ook? Ik denk hierbij aan openlijke geweldpleging. Wij kunnen op deze manier zaken die in het verleden geen juridische basis hadden, wél zo'n basis geven.

De heer **Santi** (PvdA): Ik heb al duidelijk gemaakt dat ik het juridisch-formele aspect duidelijk zie. Ik begrijp de uitleg dat dit er juist is om te voorzien in wat u een gat noemt: de niet-mogelijkheid om mensen die lichte misdrijven hebben gepleegd, in voorlopige hechtenis te

houden. Daar komt het simpelweg op neer. Ik kom hierop bij het einde van mijn betoog terug, nadat ik alle punten naar voren heb gebracht.

Voorzitter! Er is in deze discussie al gewezen op het feit dat twee dagen geleden door het gerechtshof in Amsterdam arrest is gewezen over snelrecht. Hierbij zijn de artikelen 53 en 375 Wetboek van Strafvordering aan de orde. Daar wordt gesteld dat als iemand op heterdaad wordt betrapt, de zaak dezelfde dag via snelrecht op zitting kan komen. Men zou zelfs nog kunnen denken – het staat in artikel 375 – aan een termijn van 3 dagen om aan het EVRM te voldoen. Bij de uitspraak van het gerechtshof is voorts de problematiek geschetst inzake de niet-ontvankelijkheid van het OM bij snelrecht. De minister van Justitie leg ik de vraag voor waarom niet een oplossing is gezocht in de richting van artikel 53 juncto 375. Daarvan had men gebruik kunnen maken.

Voorzitter! Ik heb geprobeerd aan te geven hoe moeilijk het is om dit wetsvoorstel te beoordelen in het kader van de bestrijding van grootschalige ordeverstoringen. Het gaat erom dat men een middel heeft om daartegen op te treden. Die verantwoordelijkheid moet men nemen; ik ben het eens met de woordvoerder van het CDA. Wat willen wij als er rellen uitbreken, of dat nu in het kader van het EK gebeurt of op andere momenten? Dan moet je een afweging maken, want je kunt niet in alle gevallen optreden. De politiek moet daar een duidelijk standpunt over innemen. Dat hebben wij allemaal gedaan. De wijziging van artikel 141 is deze week aangenomen. Wij praten nu over bestuurlijk ophouden en strafvorderlijk ophouden. Dit zijn belangrijke zaken, waarbij het gaat om rechten van het individu, rechtsbescherming en toepassing van middelen waarvoor wij in normale gevallen niet zouden kiezen. Wij willen niet iemand vasthouden als wij er zeker van zijn dat hij geen straf krijgt. Dit lijkt een heel simpel probleem. Wij moeten hierbij de afweging maken of je rechten van individuen opoffert aan het belang van de openbare orde. Ik zeg heel eerlijk dat mijn fractie hier nog niet helemaal uit is. Wij willen nog bekijken of er, ook in de beantwoording van de minister, mogelijkheden zijn voor andere oplossingen.

Santi

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): U zegt het heel mooi: wij moeten ons de vraag stellen of het het waard is rechten van het individu op te offeren aan de openbare orde. Als u dat vindt, is het mij echt een raadsel hoe u een positieve grondhouding kunt innemen tegenover de bestuurlijke ophouding. Daarbij wordt geen individuele aansprakelijkheid vastgesteld, is de rechtsbescherming niet geregeld en worden mensen groepsgewijs 12 uur vastgezet. Hoe verhoudt dit zich tot uw algemene stelling?

De heer **Santi** (PvdA): Ik denk dat het niet zo moeilijk is om hierop antwoord te geven, al lijkt de vraag moeilijk. Als je in de politiek een afweging maakt, moet je ook durven een beslissing te nemen en een standpunt uit te dragen. Je kunt niets doen. Na de Eurotop, na de inhuldiging van Feyenoord en bij de voorbereiding van het EK hebben wij allemaal braaf gezegd dat er momenten zijn dat je geen goede mogelijkheden hebt. De vraag is alleen hoever je wilt gaan. Wij gaan niet zover, dat wij het mogelijk willen maken om iedereen in een stadion vast te houden. Je moet een duidelijke norm stellen, waarbij het de vraag is of je heel ver wilt gaan dan wel een balans wilt zoeken tussen de rechten van verdachten en de belangen van de gemeenschap.

De heer **Nicolaï** (VVD): U hebt een duidelijke grondhouding tegenover bestuurlijke ophouding: een positieve. Hebt u ook een grondhouding tegenover de strafvorderlijke kant?

De heer **Santi** (PvdA): Ik zeg duidelijk dat mijn fractie hiermee worstelt. De antwoorden van de minister verdienen het om er goed over na te denken.

□

De heer **De Wit** (SP): Mevrouw de voorzitter! De minister van Binnenlandse Zaken heeft in zijn betoog een poging gedaan de zwaarte en de ernst van het bestuurlijk ophouden in te dammen. Althans, zo zie ik zeker het begin van zijn betoog. Hij heeft vier dingen gezegd. Het is een bijzonder middel, zei hij. Verder sprak hij de hoop uit dat dit middel niet vaak wordt toegepast. Ook zei hij dat het bedoeld is voor groot-

schalige manifestaties, maar het zou dan toch weer gaan om kleine groepen mensen. Hierdoor rijst bij mij de vraag waarvoor wij het middel van bestuurlijke ophouding nog nodig hebben, temeer omdat de minister vervolgens in antwoord op een vraag van mevrouw Scheltema heeft gezegd dat altijd eerst de middelen van het strafrecht bekeken moeten worden. Bij openlijke geweldpleging zou eerst op die manier een oplossing gezocht moeten worden. Bij vernieling of mishandeling kunnen mensen worden gearresteerd en in voorlopige hechtenis worden genomen als daarvoor mogelijkheden zijn. Ik vind dit een heel belangrijk punt.

Nu heb ik twee vragen omtrent de bestuurlijke ophouding. In de eerste plaats betreft dit het volgende. De minister houdt vast, ook naar aanleiding van wat de heer Schutte heeft gezegd, aan de ernstige vrees voor het ontstaan van rampspoed en dergelijke, zo begrijp ik. Maar dan is de vraag: hoe kan nu die vrees zich verhouden ten opzichte van de strenge eis in lid 2, onder b, van het artikel waarover we het hebben? Daarbij moet namelijk eerst sprake zijn van feiten die al gepleegd zijn, van overtredingen die gepleegd zijn en dus van niet-naleving, zo zegt de wet op dat punt. Hoe kun je nu vrees voor het ontstaan hebben, als er al rellen of ongeregelde heden zijn geweest, als er al sprake is van niet-naleving? Het betekent – ik denk dat GroenLinks op dat punt gelijk heeft – dat je die vrees er eigenlijk noodgedwongen, gelet op de formulering van het wetsvoorstel, uit zou moeten laten, omdat het haaks op elkaar staat. Graag verkrijg ik een reactie van de minister op dit punt.

Een tweede vraag betreft de rechtsbescherming, want het wordt naar mijn idee toch wat simpeler voorgesteld dan het is. Wil je een beroep doen op de president – wil je, met andere woorden, naar huis en heb je spoed, want daar gaat het om bij een spoedvoorziening –, dan moeten er twee dingen gebeuren. Dan verwachten wij van de hooligans – bijvoorbeeld van Engelse hooligans, om het nog maar wat moeilijker maken – dat zij in de eerste plaats een bezwaarschrift schrijven tegen de beschikking tot bestuurlijke ophouding en in de tweede plaats een bezwaarschrift, verzoekschrift genoemd, tot het treffen van een voorlopige voorzie-

ning. Zij moeten dus twee dingen doen. Het ene bezwaarschrift gaat naar de rechtbank en het andere, het verzoek, gaat naar de president van de rechtbank; dat moet allemaal binnen die 12 uur gebeurd zijn en liefst moeten de mensen op het punt van die spoedvoorziening ook nog gehoord worden. Ik denk dat het wat betreft in de praktijk onuitvoerbaar is. Dat betekent toch een belangrijke aantasting, naar mijn beoordeling, van de rechtsbescherming, omdat het op papier en klinisch er anders uitziet dan het in de praktijk zal gaan. Ik denk dat er met name wat betreft de spoedvoorziening nauwelijks de gelegenheid zal zijn om dat op een goede manier te doen. Ziet de minister bovendien de gecompliceerdheid in van die twee stukken die geschreven moeten worden, gegeven de complicatie dat we wat betreft het kort geding alleen spreken over spoed? Het betreft mensen die onverwijld spoed hebben met een voorziening, omdat er een bepaalde situatie met hen aan de hand is.

Voorzitter! Het bezwaar met betrekking tot de groepsgewijze niet-naleving blijft wat mijn fractie betreft overeind staan. Het grote risico dat onschuldigen in die groep worden opgepakt in het kader van de bestuurlijke ophouding, blijft naar mijn idee levensgroot aanwezig. Vanochtend hebben we al besproken dat een belangrijke rol is weggelegd voor wat genoemd wordt de driehoek van burgemeester, officier van justitie en politiecommissaris, maar ik denk dat er in de praktijk – dat is een heel belangrijk aspect – van dat rustige en bedachtzame overleg nauwelijks sprake is, omdat van de ene op de andere seconde er beslissingen genomen moeten worden. Dan zal de verschuiving die nu dreigt in ons rechtsstelsel, de bestuurlijke ophouding, het makkelijkste middel zijn om aan de ellende een einde te maken: we pakken iedereen op die we voor ons zien en we kijken waar we uitkomen. Dat leidt in ieder geval mijn fractie ertoe dat we nog steeds ernstige bezwaren hebben tegen dit voorstel en dat wij, zoals het er nu naar uit ziet, ook tegen dit voorstel zullen stemmen.

Met betrekking tot artikel 540 heb ik ook nog een paar punten, voorzitter. Waar gaat het eigenlijk om bij artikel 540? Minister Korthals zei zojuist in antwoord op de interruptie

De Wit

van mevrouw Halsema: bij artikel 540 kunnen we nu al een aantal dingen; daar verandert in wezen niets door. Het is alleen zo dat artikel 540 nooit is toegepast; het is een dode letter geweest wat dat betreft. Wat nu het probleem is – daar is de minister heel helder in geweest – is dat wij zitten met een probleem rond de voorlopige hechtenis. De voorlopige hechtenis is in de situaties waar de minister het gewenst vindt, niet altijd toepasselijk. Dan kun je naar mijn idee twee dingen doen: óf je zou moeten kijken of je de voorlopige hechtenis moet verruimen – daar ben ik zomaar niet voor – óf je zou moeten gaan kijken in de sfeer die ik vanmorgen zelf gesuggereerd heb en waar, naar ik meen, zojuist de heer Santi ook op doelde. Het betreft de suggestie of je dan niet de oplossing zou moeten zoeken in een gerichte aanpak van degenen die strafbare feiten gepleegd hebben, teneinde hen zo snel mogelijk voor de rechter te brengen. Nu moet voor de leemte in de voorlopige hechtenis een oplossing worden gevonden via openbareordemaatregelen van de rechter-commissaris. Dat gaat naar mijn idee te ver, want de consequentie is een verzwaring van de straffen. Voor feiten waarvoor je normaal een boete of voorwaardelijke hechtenis krijgt, zit je nu bijvoorbeeld 12 dagen onvoorwaardelijk. Wat mij betreft, moeten wij niet toe naar zo'n verzwaring van ons strafstelsel.

Dat is meteen het belangrijkste argument van mijn fractie om tegen dit wetsvoorstel te zijn. Wij moeten buitengewoon voorzichtig zijn met verzwaring van de straffen, omdat de ervaring ons leert dat gevangenisstraf, het opsluiten van mensen, niet meteen leidt tot een verandering in hun houding. Sterker nog, het kan een averechtse werking hebben. Misschien zegt de minister dat wij artikel 540 dan zeker nodig hebben. Ik meen dat dit geen goede aanpak is, maar dat toepassing van artikel 540 een grensoverschrijding betekent die mijn fractie niet gewenst acht.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.



Minister **Peper**: Mevrouw de voorzitter! Ik dank de Kamer voor de opmerkingen in tweede termijn. Ik hoop dat ik de nog aanwezige

aarzelingen kan wegnemen. Het gaat om een belangrijke zaak, waar wij al jaren mee bezig zijn. Wij gaan er in de praktijk met een zeker onvermogen mee om. In mijn vorige functie zijn er bestuurlijke ophoudingen avant la lettre geweest. Ik ben wel praktisch, maar ik hecht evenzeer aan rechtsstatelijke overwegingen. Prof. Kummeling en zijn mensen hebben al jaren geleden onderzoek op dit punt verricht. De hele "Werdegang" van dit beleidsstuk wordt getekend door een buitengewoon ernstige studie van een en ander.

Uiteraard is het onderwerp nu zeer ter bespreking, uiteraard wordt er ook in de vakwetenschappelijke literatuur over gesproken, maar gelet op de toetsing van de Raad van State en de wetenschappelijke wereld, de toetsing aan Grondwet en EVRM, kent het voorstel de noodzakelijke soliditeit. Ik benadruk dit, omdat de een aantal jaren geleden ingezette studie het gevolg is van het feit dat zich situaties in de praktijk voordeden waar sprake was van ongemak, waar op de grens van het wel en niet mogelijke mensen werden aangehouden en opgehouden. De samenleving heeft daar een antwoord op te vinden.

Het gaat om ernstige ordeverstoringen in de sfeer van grootschalige evenementen of ordeverstoringen met een grote uitwerking, omdat er veel mensen bij betrokken zijn. Ik vraag in dit verband opnieuw aandacht voor de eigen aard van het publieke domein. Dit biedt aanknopingspunten voor de rechtvaardiging van dit bijzondere instrument. Ook daar is die afweging aan de orde. Het gaat om grote groepen mensen die door anderen in hun bewegingsvrijheid worden belemmerd. Ik heb gezegd dat het daarbij in de regel gaat om niet zulke omvangrijke groeperingen. Ik hoop niet dat de Kamer mijn ervaring als een ongemak ervaart. Het gaat om betrekkelijk kleine groepen. Dat hoor je vaak en dat is ook zo. Daarom heb ik ook een zekere relativisering aangebracht met betrekking tot de omvang van de groep. Je praat dan over enkele tientallen tot een stuk of honderd. In de regel gaat het in ieder geval niet over grotere groepen. Dit wilde ik voorafgaand aan een en ander zeggen. Bovendien – ik zeg dit niet om flauw te zijn – kan de definiëring van de groep zeer situationeel worden bepaald. Die

loopt van groepen die zeer goed georganiseerd zijn en die je aan ziet komen, tot groepen die ontstaan of lijken te ontstaan of die elkaar zoeken waar het gaat om plundering en bepaalde gedragingen in de openbare ruimte.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De minister is het toch met mij eens dat dit soort groepen zich vaak bevinden in een omgeving waar ook andere mensen zijn. Wanneer er bij een grootschalige ordeverstoring al tot ophouding besloten wordt, zal het gaan om die hele groep, dus raddraaiers en degenen die daaromheen aanwezig zijn.

Minister **Peper**: Dat is de praktijk niet. Bij grootschalige evenementen van allerlei signatuur gebeurt het volgende. Wanneer een groep zich overgeeft aan een ernstige aantasting van de openbare orde, worden daardoor bewegingen in gang gezet in de rest van de mensenmassa. Mensen beginnen elkaar aan te raken. Ik zie het nog voor me. Als kleine groepen in een massa iets doen, stoten mensen elkaar aan, omdat zij daar niet bij horen. Daardoor verspreidt zich als het ware het virus van de openbare orde. Daarom is het zo goed dat je dan een isolement kunt aanbrengen. En dat is conform de werkelijkheid. Ik zie nu even af van grote groeperingen waartegen je kunt zeggen dat zij terug moeten naar waar zij vandaan komen, zoals Engelse voetbal-supporters op schepen en soms ook bussen waar mensen in zitten die je, gelet op hun gedrag, liever terugstuurt.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Ik neem op gezag van de minister graag aan dat het in de praktijk zo gaat. Er is dus sprake van een harde groep. Dat zijn mensen die met geweldpleging bezig zijn. Wij stellen die geweldpleging strafbaar. Zou je ten aanzien van die mensen dan ook niet ineens die maatregelen moeten nemen die op hen zijn toegesneden? Ik doel dan met name op de strafrechtelijke maatregelen.

Minister **Peper**: Het is een vraagstuk rond de openbare orde. Het gaat om een groep die bezig is tussen anderen en waarvan duidelijk is dat zij de openbare orde ernstig verstoort. In de meeste gevallen kan zo'n groep afgegrensd worden. Je

Peper

kunt die groep zien, omdat de grotere massa waarin zij zich beweegt, in beweging begint te komen. In de praktijk is die groep goed te identificeren. Dat is iets anders dan het beeld van politieagenten die achter onderscheiden personen aanlopen die uit een groep weglopen, omdat zij individueel aangehouden moeten worden, of het beeld van agenten die over de spoorlijnen richting het Feyenoordstadion hollen, omdat zij de groep die over het hek ging en vervolgens over de rails naar de trein met Ajaxsupporters liep, niet even konden ophouden. Het is dus van groot belang om een dergelijke groep even bestuurlijk op te houden. Ik wijs er overigens op dat de fractie van D66 als het gaat om het EK 2000 wel een zekere sympathie heeft voor het fenomeen van de bestuurlijke ophouding, om het zacht uit te drukken. Vandaar de aankondiging van mevrouw Scheltema dat zij daarover in haar fractie gaat praten.

De situaties van honderden mensen in sporthallen zie ik dus niet voor mij. Ook de politie, ook het openbaar bestuur zal natuurlijk een afweging maken van wat in de collage, in de configuratie aan middelen het meest praktisch is. Dat spreekt vanzelf. Als het gaat om die voorzienbare situatie is er echter vaak sprake van een mogelijkheid die in de praktijk niet kan worden uitgevoerd, omdat het zo ingewikkeld is, omdat het precieze afpalen van een groep niet zo gemakkelijk is. Destijds heeft de driehoek bij de Amstelcupfinale – dat is uit het leven gegrepen – bijna met eigen ogen vastgesteld waar de groep zat, namelijk in het café op de hoek. Dat café is toen niet omsingeld, omdat er ook mensen zaten die er niets mee te maken hadden. Toen ze er eenmaal uitgingen, stonden wij met lege handen. Daar gaat het om, want de informatiepositie is in de meeste gevallen goed.

In omstandigheden is dit dus een noodzakelijk middel, één van de vele, één in die collage van mogelijkheden waar zeer dringend behoefte aan is en niet alleen van de zijde van de politie of de driehoeken. Mijn ervaring is dat, als je dit zorgvuldig doet – er is nu een wetsgrondslag voor – de mensen in het land met een zekere dankbaarheid naar het openbaar bestuur kijken. Die invalshoek is niet beslissend, maar ook niet zonder enige relevantie.

Dan kom ik even terug op het amendement van mevrouw Scheltema. Zij hield er een vernuftig betoog over, niet zozeer principieel, maar meer technisch. Ik wil er het volgende over zeggen, misschien wat preciezer dan in de eerste ronde. De bestuurlijke ophouding wordt alleen toegepast, indien er sprake is van een oproerige beweging, ernstige wanordelijkheden of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Ik kom straks terug op wat je je daar in de praktijk bij moet voorstellen. Het gaat hierbij om dezelfde situaties, waarvoor de gemeenten op grond van de artikelen 175 en 176 rechtstreeks bevoegdheden aan de burgemeester hebben toegekend. Dat neemt niet weg – dat is de overweging om die scheiding toch te handhaven – dat ik van mening ben, voorzover deze zogenaamde noodsituaties voorzienbaar zijn, dat de gemeenteraad de daarbij geldende regels moet vaststellen. Deze gedachte is in lijn met de geldende jurisprudentie. Het gaat hierbij niet om de toepassing van een noodbevoegdheid, maar om een "reguliere bevoegdheid" die bij ernstige ordeverstoringen wordt toegepast. Ik acht het – volgens mij zijn wij het daarover eens – van groot belang dat een democratisch gelegitimeerd orgaan, in dit geval de gemeenteraad, ook voor dergelijke gevallen zoveel als mogelijk de voorschriften bepaalt. Teneinde te benadrukken dat de raad zoveel als mogelijk de voorschriften bepaalt, is ervoor gekozen de ophoudingsbevoegdheden nadrukkelijk onder te brengen in het hoofdstuk over de bevoegdheden van de gemeenteraad. Dit zit dus in het deel van de Gemeentewet waarbij de gemeenteraad in beeld is. Voor onverwachts opkomende, dus onvoorziene gevallen, ontleent de burgemeester zijn bevoegdheden rechtstreeks aan de Gemeentewet. Het gaat daarbij om de artikelen 175 en 176. Binnenkort kan daar ook artikel 176a aan worden toegevoegd. Het bezwaar tegen het amendement van mevrouw Scheltema is dat de meest gewenste weg die leidt tot bestuurlijke ophouding, namelijk door middel van een APV vooraf, ondergebracht wordt in een artikel dat voor het overige over noodbevoegdheden en dus over onvoorziene situaties gaat. Dat betreft dan de onderscheiden positionering van burgemeesters-

bevoegdheden, de artikelen 175 en 176, en gemeenteraadsbevoegdheden, artikel 154.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik kan mij voorstellen dat waar de voorschriften door de gemeenteraad worden uitgevaardigd, je in dat hoofdstuk dat over de gemeenteraad gaat, daarover iets moet opnemen. Echter, daar haal je wat anders mee binnen. In datzelfde voorschrift wordt nu gezegd dat de gemeenteraad de burgemeester een noodbevoegdheid toekent. Ook de APV waarom het gaat, geldt alleen voor situaties conform artikel 175, te weten noodsituaties. Enerzijds is er dan sprake van de bevoegdheid die door de gemeenteraad aan de burgemeester wordt toegekend en anderzijds is er de reeds bestaande bevoegdheid van de burgemeester krachtens de Gemeentewet. Mijn vraag is nu of niet het risico wordt gelopen dat daarmee een verschil in interpretatie kan worden gegeven, in de zin dat de ene bevoegdheid iets anders gaat inhouden, hetgeen toch ongetwijfeld niet de bedoeling is. Ik hoor de minister althans niet spreken over een verschil in toetsing of in rechtsgevolg.

Minister **Peper**: In het geval van artikel 154 wordt de gemeenteraad heel nadrukkelijk betrokken bij het denken over de situaties en de omschrijving daarvan. Dat lijkt mij een groot winstpunt. Dat er misschien een vergelijkbare situatie zou kunnen ontstaan waar het gaat om de artikelen 175 en 176 sluit ik niet uit, maar het feit dat de gemeenteraad heel nadrukkelijk wordt betrokken bij het denken over de situaties, vind ik buitengewoon belangrijk.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat aspect van de gemeenteraad met zijn verordening zit wel degelijk ook in mijn amendement. De bevoegdheid van de burgemeester gaat daar ook over. Het gaat dan wel om dezelfde bevoegdheid in dat amendement.

Minister **Peper**: De bevoegdheid is aan de ene kant rechtstreeks ontleend aan de Gemeentewet, maar goed, dat is mijn schriftlezing van een en ander, waaraan ik wil vasthouden.

Ik ben het met de heer Schutte eens dat de wetsevaluatie van

Peper

belang is. De evaluatie van het EK 2000 zal ook plaatsvinden. Ik neem wel aan dat eind 2001 eigenlijk het voor de hand liggende moment is om het totaal van de ervaringen met de bestuurlijke ophouding te evalueren. Ook ben ik het eens met hetgeen de heer Schutte heeft gezegd over de bestuurlijke ophouding voor voorsz. situaties. De uitvoeringsproblemen komen natuurlijk in de driehoek aan de orde. Het is van belang dat men zich zoveel mogelijk voorbereidt, aangezien het ook helemaal niet leuk is om onvoorbereid met bepaalde situaties geconfronteerd te worden, ook al omdat een en ander terecht wordt beoordeeld. Ik sluit mij aan bij de interpretatie van de heer Schutte van artikel 175 in relatie tot de bestuurlijke ophouding.

De heer Nicolai heeft gelijk dat dit geen vrolijk wetsvoorstel is. Het is een ernstig wetsvoorstel dat betrekking heeft op heel ernstige situaties. Daarom is het ook goed dat wij hier daarover zo indringend spreken tegen de achtergrond van de voorbereiding van een en ander. De bestuurlijke ophouding moet voldoen aan alle mogelijke voorschriften. Waar wij praten over het EVRM en de Grondwet, moet de grondslag in deze wet worden gevonden die als zodanig is voorbereid. Natuurlijk moet de rechterlijke toets zo snel mogelijk plaatsvinden, uiteraard met de zorgvuldigheid die daarbij aan de orde moet zijn. In de stukken is omschreven hoe dat dan zal gaan. Hij heeft gelijk met zijn opmerking over de praktijk. Natuurlijk moeten er voorzieningen zijn, opdat de rechterlijke toetsing mogelijk is. Alles moet zo mogelijk zijn voorzien, opdat recht wordt gedaan aan de rechtsbescherming die noodzakelijk is. Daarbij dient uiteraard de nodige aandacht te worden besteed aan de scheiding van bokken en schapen, waar hij en ook de heer Schutte over sprak. Ik sluit niet uit dat zich hierbij wel eens een problematische situatie kan voordoen. Ik heb dat al eerder gezegd.

Voorzitter! Ik kom aan de termijn van 12 uur. Alles is aan de orde geweest, 6 plus 6 of een langere periode. Ik herinner me dat debat in de ministerraad nog heel goed, waarover wij overigens niet mogen praten. Er is natuurlijk geen perfecte oplossing. Wij hebben in ieder geval de aandring die er hier en daar was, ook in geleerde adviezen, om een

termijn langer dan 12 uur te hanteren, kunnen weerstaan. Ik zeg dit tegen de heer Rietkerk en mevrouw Halsema. Mevrouw Halsema wil de zaak "in tweeën knippen", 6 uur met een mogelijke verlenging van 6 uur. De heer Rietkerk is van mening dat 12 uur in zeer bijzondere omstandigheden wel eens te krap kan zijn en wil er dan nog eens 6 uur bijdoen en mogelijk kerwijs nog eens 6. Is 12 uur dan niet een zeer mooi compromis? Want, mevrouw Halsema, die 12 uur behoeven wij niet vol te maken. Niemand heeft er enig plezier in om bij deze vorm van bestuurlijke ophouding mensen langer daar te laten zijn dan noodzakelijk is. We hebben het over maximaal 12 uur. De werkelijkheid is deze. Als je wilt voldoen aan de rechtsbescherming en als je de praktijk in aanmerking neemt, dan kan 6 uur zeer aan de krappe kant zijn. Mevrouw Halsema zei dat zij niet vaak bij voetbalwedstrijden komt, maar zij zei trefzeker dat die wedstrijd ongeveer 2 uur duurt. Mag ik even aandacht vragen voor het feit dat we het hier meestal hebben over professionele voetbalwedstrijden? Daar gaan veel mensen naar toe. Bij die andere wedstrijden staan alleen ouders en opgetrommelde verwanten langs de lijn. Ik wijs erop dat de aanloop tot zo'n professionele wedstrijd en de afloop van zo'n wedstrijd in totaal al meer dan 6 uur is in de meeste gevallen. Men komt vaak van verre. Dat maakt het heel erg praktisch om te zeggen dat maximaal 12 uur goed is.

Mevrouw Halsema (GroenLinks): Ik heb het gevoel dat ik de minister er soms aan moet herinneren dat wij het niet alleen maar over voetbalwedstrijden hebben. Wij hebben het bijvoorbeeld ook over demonstraties. De minister zegt dat 6 uur in sommige gevallen te krap is. Ik kan daaruit concluderen dat het in de meeste gevallen ruimschoots voldoende is. De vraag is dan: waarom zou je het niet op 6 uur zetten? Er moet dan daarna een rechterlijke toets plaatsvinden. In het geval van een voetbalwedstrijd met aanloop en uitloop kan een verlenging van 6 uur plaatsvinden. Je hebt dan die rechterlijke toetsing en die rechtsbescherming. Je kunt dan ook met zekerheid vaststellen dat het in die gevallen waarin het

niet nodig is, niet meer zal zijn dan 6 uur.

Minister Peper: Ik denk daar anders over, zoals inmiddels helder is geworden. Dit is ook een beetje ingegeven door praktische ervaring, niet alleen bij voetbalwedstrijden. In andere situaties kan het ook buitengewoon belastend zijn, onhandig of praktisch onuitvoerbaar. Er is bij die 12 uur ook al een hele organisatie nodig om de rechtsbescherming goed te regelen, waar terecht voor wordt gepleit. Ik denk er anders over, maar ik geloof niet dat wij op dit punt bij elkaar komen. Misschien geldt dat voor meerdere punten.

Mevrouw Halsema (GroenLinks): Ik sta ervoor open om overtuigd te worden, maar ik mis een argumentatie.

Minister Peper: Dat schijnt mij niet te lukken.

Mevrouw Halsema (GroenLinks): Wij staan niet alleen op dit punt. Dit is nota bene door het college van procureurs-generaal naar voren gebracht, omdat de manier waarop deze 12 uur is vormgegeven, wel degelijk strijd oplevert met het EVRM.

Minister Peper: Daar is geen sprake van.

Mevrouw Halsema (GroenLinks): Dan zou ik toch eens contact opnemen met dat college.

Minister Peper: Ja, dat is misschien wel goed, maar ik lees ook adviezen van bijzonder geleerde colleges die veel verder gaan dan die 12 uur.

De heer Rietkerk (CDA): Ons voorstel is gebaseerd op de praktijk. U noemde de internationale wedstrijden. 's Ochtends komen de groepen eraan en als je daar 12 uur bij optelt, zit je op 22.00 uur. Dat kan betekenen dat je in de praktijk in de knoop komt. Waarom staat u niet open voor dat amendement?

Minister Peper: Ik hang precies tussen u in. Je kunt je ook eventualiteiten voorstellen, waarbij 36 uur reuzehandig is. Die afweging is gemaakt. Dat is niet het werk van een mathematicus, maar van iemand die dat afweegt. Daarmee zeg ik niet

Peper

dat er niets te zeggen is voor uw redenering of die van mevrouw Halsema, maar politiek is ook een kwestie van kiezen. In het kabinet werd hetzelfde gedacht over dat evenwicht. Daar hebben wij die marges bekeken en beproefd. Deze liepen van heel lang tot heel kort. Ik was zo blij met die 12 uur als compromis dat wij die bal meteen hebben ingekopt.

Ik ben het geheel eens met de heer Van der Staaij dat het maken van een wet die betrekking heeft op ernstige incidenten, nog niet omschreven kan worden als incidentenwetgeving.

Ik heb het al gehad over de relativering van de groepen. Toch is bestuurlijke ophouding noodzakelijk, want het gaat om harde kernen. Harde kernen hebben een grote betekenis, wanneer zij zich ergens ophouden of een virus verspreiden, zodat mensen gaan bewegen, of door iets te blokkeren. Die gigantische invloed is vaak het grootschalige van de ordeverstoring. Deze verplaatst zich naar anderen die worden weggeduwd of onder de voet gelopen. Dat zie je ontstaan.

Vandaar dat het gaat om die groeperingen, maar het hangt ook af van de situatie en het moment van de interventie. Het kan gaan om 20, 25 tot in de buurt van 100 mensen. Als ik naar de praktijk kijk, heb je met ongeveer 100 of 150 de omvang wel gehad. Als dat instrument is voorzien, moet de politie afwegen of dat hele palet aan mogelijkheden wel bruikbaar is, want dat kost energie. Het brengen van mensen naar een bepaalde plaats kost personeel, dus er wordt wel een afweging gemaakt.

Er is een AMvB over de rechtsbescherming voorzien. De stukken liggen klaar en zullen binnen enkele weken naar het kabinet gaan. Daarin zal een precieze omschrijving worden opgenomen van de voorzieningen die aanwezig moeten zijn in de aangewezen locaties. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan de rechtsbescherming waarover de heer Santi en anderen het hebben gehad. Van het concept dat ik heb gezien, dacht ik: wat ziet dat er degelijk uit. Terecht natuurlijk.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Vormen de voorzieningen die in een AMvB worden vastgelegd een harde voorwaarde? Wordt gezegd dat het bestuurlijk ophouden niet doorgaat als die

rechtsbeschermingsvoorzieningen er niet zijn?

Minister **Peper**: Natuurlijk, die voorzieningen moeten er zijn. Men is herkenbaar aan de in de AMvB opgenomen rechtsbeschermingsvoorzieningen. Op het moment dat die voorzieningen niet aanwezig blijken te zijn, is het middel onjuist toegepast en zal de rechter corrigerend optreden, en terecht.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Stel dat er 150 mensen dreigen te worden opgepakt, dan moeten die rechtsbeschermingsvoorzieningen er zijn. Het lijkt mij bij zo'n aantal onmogelijk te worden om zo'n voorlopige voorziening te regelen en mensen de kans te geven een kort geding aan te spannen. Op een gegeven moment zal mijns inziens het getal de grens vormen. Eigenlijk heeft de heer De Wit dat ook gezegd. Is dat zo en betekent dit dat er voor echt grote groepen geen bestuurlijke ophouding mogelijk zal zijn?

Minister **Peper**: Ik kan het me niet goed voorstellen voor hele grote groepen. Als het echt om honderden mensen gaat, zal dit systeem zoveel energie vergen, dat een ander middel zal worden gebruikt. Dan kan worden besloten de hele groep tegen te houden, maar dat kan betekenen dat ook duizenden mensen daarachter tegengehouden worden, wat weer kan leiden tot openbare-ordeproblemen.

De heer Rietkerk sprak van een grote verantwoordelijkheid voor de uitvoerende macht. Dat is waar, maar de individuele burger moet die voorziening zo mogelijk hebben. Ik erken de spanning die hij noemde tussen openbare orde, periode van ophouden, beheersbaarheid en praktische uitvoerbaarheid. Dat is de werkelijkheid waarmee de gezagsdragers en de politie hebben om te gaan.

Omdat zowel de heer Nicolai als de heer Rietkerk daarom heeft gevraagd, zeg ik toe dat ik zal nagaan of wij over de informatie uit het buitenland trefzekerder kunnen rapporteren in dezen.

Ik heb mevrouw Halsema al beantwoord, maar ik denk niet dat ik haar overtuig met betrekking tot de hele voorbereiding en toetsing. Met definiëring van groepen kan in de wet niet verder worden gegaan dan

de ruimte die gezagsdragers moet worden gegeven om ermee om te gaan. Dat is niet precies te definiëren. Vandaar dat het iets pseudo-wetenschappelijks krijgt als daarover wordt gesproken. Soms gaat het om een verzameling van mensen die worden aangestoken door activiteiten van anderen. Of dat een groep kan worden genoemd, is een tweede, maar zij zijn wel met elkaar bezig, bijvoorbeeld met plunderen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dat onderstreept opnieuw de noodzaak om het beter af te bakken dan nu, want in uw eerste termijn zei u namelijk dat het nooit om een verzameling van mensen kon gaan, maar om een georganiseerde groep. Nu zegt u het tegengestelde. Ik wil dan wel weten waar ik aan toe ben!

Minister **Peper**: Ik probeer de werkelijkheid een stem te geven, omdat de definiëring nooit bevredigend zal kunnen zijn. Dat is ook een zaak van het lokale gezag. Sommige mensen komen bij elkaar, krijgen een sterk groepsgevoel en hebben dezelfde oriëntatie om rommel te schoppen van ernstige aard. Anderen hebben al een groepsvorming en wij zijn daarover zeer geïnformeerd. Het laatste is overigens vaak het geval.

Wat betreft het voorbeeld van mevrouw Halsema van ernstige vrees heb ik al gezegd dat dat er niet voor niets staat. Het is best mogelijk dat iets is verboden op basis van die overweging en dat groepen zich daar nochtans niet aan houden. Het is empirisch vastgesteld dat zij zich bewegen in de richting van iets waarvan de burgemeester heeft gezegd dat dat niet mag plaatsvinden. De beweging op zichzelf kan van een zodanig ernstige aard zijn dat die onder die omstandigheden tot bestuurlijke ophouding kan leiden. Dat is ook uit de praktijk. Een burgemeester kan zeggen dat een bepaalde demonstratie niet door mag gaan, dat hij die verbiedt, maar kan er nochtans heel veel rumoer ontstaan, een grote aantasting van de openbare orde omdat men zich daar niet aan houdt.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Voorzitter! Hier gaat het volgens mij nu precies om. In eerste termijn heb ik het voorbeeld gegeven van een groep mensen die op weg is naar een demonstratie. Daarvoor geldt: begeeft zich naar een samscho-

Peper

ling. De burgemeester geeft één waarschuwing. Als die groep die waarschuwing negeert, dan kunnen de mensen op basis van het negeren van die ene waarschuwing bestuurlijk worden opgehouden.

Minister **Peper**: Dat zal natuurlijk niet gebeuren, burgemeesters doen dat niet.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Het gaat er niet om wat burgemeesters wel of niet doen, het gaat erom hoe de wetgever het afbakt, zeker bij zo'n ingrijpende bevoegdheid!

Minister **Peper**: De wetgever heeft het over "ernstige verstoringen van". Ik geef een voorbeeld dat zich in de praktijk ook verschillende malen heeft voorgedaan. Een bijeenkomst wordt verboden, dat is algemeen bekend, maar men houdt zich daar niet aan. Dat kan af en toe een gigantische partij opleveren. In die situatie – de ernstige vrees voor – leidt dat tot het verbieden van die bijeenkomst en dat leidt weer tot heel veel rumoer. Daar doel ik op als het gaat om die bijzondere omstandigheden.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Voorzitter! Laat ik het dan herformuleren. Sluit het wetsvoorstel uit dat een groep mensen die zich begeeft naar een demonstratie en een waarschuwing krijgt van de burgemeester om dat niet te doen, maar die waarschuwing overtreedt, vervolgens bestuurlijk kan worden opgehouden?

Minister **Peper**: Dat hangt zeer van de gedragingen af, maar het lijkt mij zeer onwaarschijnlijk.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Maar u sluit dus niet uit dat het enkele zich begeven naar een samenscholing grond kan zijn voor bestuurlijke ophouding?

Minister **Peper**: Dat sluit ik niet uit, omdat dit afhankelijk is van de mate waarin de burgemeester via een daartoe strekkend voorschrift enigerlei omschrijving heeft gegeven van het gedrag dat bij anticipatie als onaanvaardbaar wordt geschetst. Het voorbeeld van mevrouw Halsema klinkt natuurlijk heel vredelievend en ik zeg daarop dat er dan niets aan de hand zal zijn, maar als dat wel het geval is naar de omschrijving die aan

de orde is in de voorschriften, dan sluit ik dat niet uit, zonder dat zeer waarschijnlijk te achten.

De heer **De Wit** (SP): Ik sluit aan bij het voorbeeld van mevrouw Halsema, met een punt dat ik nu voor de derde keer zal proberen te verduidelijken: volgens de wet moet het gaan om een groep mensen die voorschriften eerder duidelijk niet hebben nageleefd. Ter voorkoming van voortzetting of herhaling daarvan kan de burgemeester een waarschuwing geven en vervolgens bestuurlijke ophouding toepassen. Maar hij kan dat niet bij een groep die aan het wandelen is in de richting van een demonstratie die hem niet zint.

Minister **Peper**: Natuurlijk, u hebt volstrekt gelijk.

Naar aanleiding van de opmerking van de heer Santi rond de modelverordening het volgende. Hieraan wordt nu gewerkt, maar het moet de Kamer nog passeren. Ik zal aan zijn verzoek voldoen om de Kamer hiervan op de hoogte te houden.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Voorzitter! Ik wil aansluiten bij de situatie die de heer De Wit schetste. In de wet worden twee situaties beschreven: de overtreding van een raadsverordening en de situatie van het noodbevel. In dat laatste geval treedt artikel 175 in werking; dan hoeft er dus geen wettelijk voorschrift te zijn overtreden voor bestuurlijke ophouding.

Minister **Peper**: Nee, want dat noodbevel gaat ergens over. Dat is er niet zomaar.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): De burgemeester geeft een waarschuwing. Als die niet wordt gehoord of er iets anders misgaat en mensen lopen door, dan is bestuurlijke ophouding mogelijk zonder dat een wettelijk voorschrift is overtreden.

Minister **Peper**: De omschrijving van het noodbevel voorziet hierin. Er wordt precies omschreven wat het noodbevel kan inhouden, in welke situatie en op welke plaats en op welk tijdstip het kan worden gegeven.

De heer **Santi** (PvdA): Voorzitter! Zijn er met de rechterlijke macht afspraken gemaakt, of moeten die

nog komen? Zijn de partijen het erover eens dat voor dit middel snel rechtvaardigbaar zullen zijn?

Minister **Peper**: De besprekingen zijn net op gang gekomen, maar daarin is uiteraard voorzien. Dat is ook absoluut noodzakelijk, want anders mis je een belangrijk onderdeel van de instrumentalisatie van dit wetsvoorstel.

Ik heb de heer De Wit reeds geantwoord dat er wel iets moet hebben plaatsgevonden; het gaat immers niet om een vrijegeleide voor de burgemeester. Daarom zijn de formulering, de bijzondere toetsing en de uitreiking van modelbezwaarschriften zo van belang. Ik geef toe dat de tijd krap kan zijn. Het vergt allemaal een bijzondere inspanning. Men kan met een bepaalde voorziening bezig zijn, zoals in het voorbeeld van mevrouw Halsema. Ook kunnen de rechtsbeschermingsactiviteiten niet meer aan de orde zijn, omdat de mensen zijn vrijgelaten. Ik zie die complicatie natuurlijk; ik ontken het niet. Echter, met de heer De Wit wijs ik erop dat deze zaak uitvoerig in de driehoek aan de orde komt. Veel van de gevallen waarnaar ik eerder heb verwezen, zijn nadrukkelijk in de driehoek aan de orde gekomen. Dat kan niet anders en dat moet ook niet anders. De hoofdofficier ziet er, gelet op zijn verantwoordelijkheid, op toe dat de voorzieningen in orde zijn.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik dank de woordvoerders voor hun bijdragen in tweede termijn. In eerste termijn was het mij al duidelijk geworden dat mevrouw Halsema niet dol was op voetbalwedstrijden. Zij heeft dat nog eens in tweede termijn bevestigd door te stellen dat een dergelijke wedstrijd niet langer duurt dan 2 uur. Normaal duurt een voetbalwedstrijd anderhalf uur plus een kwartier rust, dus één uur en drie kwartier. Echter, bij bekerwedstrijden kan het wat langer duren als gevolg van een verlenging die met een "sudden death" wordt afgesloten. Het is begrijpelijk dat mevrouw Halsema zich meer concentreerde op de Eurotop...

Voorzitter! Mevrouw Scheltema heeft duidelijk gemaakt dat ze in eerste termijn behoorlijk wat aarzelingen had. Ik ben blij dat ik van die aarzelingen er heel wat heb

Korthals

kunnen wegnemen. Niettemin zijn er enkele over gebleven en die ga ik even na. Ik heb er begrip voor dat dit wetsvoorstel niet gemakkelijk te doorgronden is geweest. Ik geef nog even in het kort de waarborgen weer, waarbij ik vermeld in welk opzicht de procedure betreffende de rechterlijke bevelen lichter is dan die van de voorlopige hechtenis.

In de eerste plaats noem ik de strafrechtelijke verdenking. Er wordt in dit verband gesproken over gewichtige bezwaren. In de tweede plaats moet de officier van justitie er direct bij worden betrokken, zelfs al bij de aanhouding. In de derde plaats moet de inverzekeringstelling binnen 2 dagen voor de rechter-commissaris komen, althans wanneer dit wetsvoorstel wordt aangenomen. In de derde plaats moet de officier van justitie, als hij onmiddellijke inverzekeringstelling wil, daarvoor een dagvaarding opstellen. Dit is een heel belangrijk punt omdat dan zorgvuldig moet worden nagegaan of de zaak voor de rechter panklaar kan worden gemaakt en er een veroordeling uitkomt. In de vijfde plaats geldt de inverzekeringstelling door de rechter-commissaris voor 5 dagen, met de mogelijkheid van verlenging met nog eens 5 dagen; daarna is het echt afgelopen.

De procedure is lichter dan die van de voorlopige hechtenis. Immers, bij voorlopige hechtenis gaat het allereerst om 3 dagen inverzekeringstelling door de hulpofficier. Na 3 dagen en 15 uur is de voorgeleiding aan de rechter-commissaris aan de orde; de dagvaarding kan later komen.

Voorzitter! Mevrouw Scheltema heeft gevraagd of de voorlopige hechtenis omzeild kan worden met behulp van artikel 540 e.v. Wetboek van Strafvordering. In beginsel is het zo dat wanneer een misdrijf wordt gepleegd waarop voorlopige hechtenis staat en die ook aangewezen is, de procedure van de voorlopige hechtenis wordt gekozen. Ik heb echter aangegeven dat voor verschillende misdrijven die mogelijkheid niet bestaat. Zelfs voor de misdrijven in het kader waarvan voorlopige hechtenis wél zou kunnen, is het niet gezegd dat er altijd gronden zijn om voorlopige hechtenis op te leggen. In geval van twijfel zal een keuze moeten worden gemaakt. Wanneer dan de procedure wordt gekozen van artikel 540 e.v.

Wetboek van Strafvordering is dat gunstiger voor de verdachte.

Mevrouw Scheltema vroeg hoe het met de waarschuwing staat. Zowel in de huidige regelgeving als in de toekomstige moet er gewaarschuwd worden. Het beginsel is dat er eerst een waarschuwing wordt gegeven. Als men zich vervolgens niet aan het rechterlijke bevel houdt, wordt men opgepakt en in verzekering gesteld. Alleen in het geval dat er niets te verwachten is van zo'n bevel, is nu voor de rechter-commissaris de mogelijkheid geschapen, onmiddellijk in verzekering te stellen.

Verskillende sprekers hebben gesproken over de snelrechtprocedure. Deze zou zo aangepast moeten worden, dat artikel 540 niet meer noodzakelijk is. Ik stel voorop dat het hele beleid van het ministerie van Justitie erop gericht is uiteindelijk sneller tot de berechting van verdachten te komen, dus de procedures minder langdurig te laten zijn. Een onderdeel hiervan is dat er gewerkt wordt aan meer snelrechtprocedures. Ik merk op dat de wettelijke snelrechtprocedures nu geen langere vrijheidsbeneming dan een dag mogelijk maken. Andere varianten, zoals de door mij genoemde praktijk in Amsterdam, hebben betrekking op een combinatie van bestaande mogelijkheden, van gewone inverzekeringstelling, voorlopige hechtenis en het snel op de zitting brengen van verdachten. De vraag om aanpassing leidt tot nadere beschouwing van de gevallen en gronden voor voorlopige hechtenis. Een dergelijke exercitie hebben wij al in het kader van de commissie-Moons gehad en in 1995 voltooid. Ik ben duidelijk voorstander van het handhaven van de huidige regeling van voorlopige hechtenis, dus ik ga ervan uit dat er in beginsel geen voorlopige hechtenis wordt opgelegd, tenzij omstandigheden zoals in de wet worden genoemd, hiertoe nopen. Ik wil dit niet met het oog op ordeverstoring veranderen.

De heer Schutte sprak van een Eurotopsyndroom. Hij is echter begonnen met de opmerking dat alles in het kader van het Europees kampioenschap voetballen is gesteld. Om duidelijk te maken dat dit punt al langer speelt, ben ik een paar keer teruggekomen op de Eurotop. Nu krijg ik het verwijt, of misschien krijgen wij gezamenlijk het verwijt van een Eurotopsyndroom.

Is er sprake van een papieren gat? Ik vind dit een belangrijke vraag en ben in eerste termijn zeer omstandig hierop ingegaan. Toch houdt de heer Schutte er kennelijk twijfels over. Hij vroeg of het gat tussen de bestuurlijke ophouding en de voorlopige hechtenis een papieren gat is. Het lijkt mij niet erg zinvol in reactie hierop nog eens de regeling van de voorlopige hechtenis, die ik vanmorgen heb uiteengezet, te herhalen. Wel wijs ik nogmaals op de ervaringen uit het verleden. Hiermee kom ik weer bij de Eurotop, maar ook bij andere gelegenheden is hiervan sprake geweest. Het probleem bij handhaving van de openbare orde is tot op dit moment nooit geweest dat de autoriteiten moeilijk een keuze konden maken uit de talrijke beschikbare mogelijkheden. De ervaringen en een juridische analyse wijzen op een echt gat en niet een papieren gat. Wat is erop tegen om, wanneer er sprake is van een lacune of een gat, dit gat te vullen?

De heer **Schutte** (GPV): Voordat wij aan deze reeks wetsvoorstellen begonnen, was er inderdaad een reëel gat, niet een papieren gat. Inmiddels hebben wij echter artikel 141 geaccepteerd en wij gaan, als het goed is, de bestuurlijke ophouding accepteren, met alle mogelijkheden daarvan. Mijn vraag is wat er dan resteert. Op papier is er dan inderdaad een gat, maar de vraag is of dit werkelijk meer is dan een papieren gat als je de nieuwe instrumenten optimaal gebruikt.

Minister **Korthals**: Ja. Het gaat om meerdaagse evenementen, zoals de Eurotop en het Europees kampioenschap. Er zijn er veel meer van. Daarvoor is de bestuurlijke ophouding niet voldoende en biedt juist de strafvorderlijke ophouding een mogelijkheid om de zware gevallen eruit te pakken en in verzekering te stellen.

De heer **Schutte** (GPV): Ik denk dat daar onze taxaties verschillen, in die zin dat als we in een nieuwe situatie geconfronteerd worden met meerdaagse activiteiten à la een Eurotop, je ook al in je planning er rekening mee kunt houden dat je zo nodig meerdere malen in die periode de bestuurlijke ophouding inzet en vervolgens hopen mag op enig effect van die bestuurlijke ophouding. Dit

Korthals

zou dan het effect zijn dat er zoveel preventieve werking van uitgaat – doordat je de harde kern eruit gehaald hebt –, dat niet automatisch na 12 uur hetzelfde zich weer gaat voordoen.

Minister **Korthals**: Ja, maar u bent er zelf voor om ten aanzien van de bestuurlijke ophouding niet echt te bewerkstelligen dat daarbij strafrechtelijke acties ondernomen worden. In beginsel worden de mensen bestuurlijk opgehouden en vervolgens worden zij weer losgelaten. Wat we hebben kunnen zien in het verleden, is dat het voor sommigen van weinig invloed is, zoals de harde kern, maar die proberen we er dan ook uit te halen met de strafvorderlijke ophouding. Op die manier denken wij daadwerkelijk een bijdrage te kunnen leveren aan een goede situatie bij de eerstkomende Europese kampioenschappen.

De heer **Schutte** (GPV): Maar we hebben nog geen enkele ervaring met bestuurlijke ophouding; die gaan we nu pas mogelijk maken.

Minister **Korthals**: Dat is waar, maar die heeft men nauwelijks waar ter wereld ook. Alleen in België kent men de bestuurlijke ophouding en in sommige staten in Duitsland, zij het in een andere vorm. Wat dat betreft is het inderdaad een nieuw instrument.

Voorzitter! De heer Nicolai vroeg of het een bewuste keuze was van de wetgever in 1926 om artikel 540 Wetboek van Strafvordering niet bij grootschalige ordeverstoringen toe te passen. Uit de stukken blijkt niet dat er een gedachte zou zijn geweest om het niet in deze context toe te passen. Er is, voorzover ik weet, eenvoudigweg niet over gesproken. Wellicht, maar dan speculeer ik eigenlijk, was er in die tijd minder sprake van grootschalige ordeverstoringen.

Voorzitter! De heer Van der Staaij vroeg wat nu precies het nieuwe toepassingsbereik is van het verruimde artikel 540. Het wetsvoorstel heeft allereerst het oog op grootschalige ordeverstoringen. Het houdt zijn betekenis voor de door de wetgever oorspronkelijk bedoelde kleine verstoringen van de openbare orde. Het spreekt vanzelf dat de verbeteringen in de algemene procedure ook de toepassing op misdrijven in het kader van kleinere

ordeverstoringen ten goede zullen komen.

Dan heeft de heer Van der Staaij er nog over gesproken in hoeverre dit wetsvoorstel verband houdt met het wetsvoorstel taakstraffen. Ik heb vanochtend al aangegeven dat ik daarop bij herziening van het sanctiestelsel terugkom. In ieder geval is het niet mijn bedoeling om voorlopige hechtenis te kunnen laten toepassen, wanneer ik denk dat er uiteindelijk een taakstraf uit zal rollen.

Voorzitter! De heer Rietkerk, thans vervangen door de heer Atsma, moet ik toezeggen dat er natuurlijk na de Europese kampioenschappen en na het aannemen van dit wetsvoorstel – als dat gebeurt –, een evaluatie zal komen. Ik ben bereid om ook nog eens een evaluatie na een periode van vijf jaar te houden. Ik denk dat het altijd zinnig is om eens te kijken wat het nut is van bepaalde wetsvoorstellen. Ik zeg overigens in de richting van mevrouw Halsema dat het niet gebruiken van strafrechtsartikelen niet altijd hoeft te betekenen – ik meen dat zij deze opmerking maakte – dat deze niet nuttig zijn. Van sommige strafrechtsartikelen is het zeer te hopen dat zij zeer weinig worden gebruikt. Dat geldt dan voor uitzonderlijke situaties, bijvoorbeeld moord met voorbedachten rade. Ik heb nog altijd de hoop dat dit zo min mogelijk gebruikt zal worden.

Voorzitter! De heer Santi zegt dat ik het juridisch allemaal bijzonder duidelijk heb gemaakt en dat hij het daar ook wel mee eens is, maar dat hij zijn twijfels houdt. Daar komt het op neer. Er wordt dus in de PvdA nog uitgebreid over gesproken. Hij zegt dan: je moet oppassen rechten van individuen te offeren aan de openbare orde. Dat is nu net wat mij steekt. In dit wetsvoorstel is er juist aandacht voor de individuele benadering – dat vind ik eigenlijk het sterke van het wetsvoorstel – en wordt er juist gekeken of het individu zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit. Het betekent niet dat er wordt geofferd aan de openbare orde. Als een individu de openbare orde heeft aangerand en er een grote kans is op herhaling, kan een in verzekeringstelling worden opgelegd.

De heer **Santi** (PvdA): Voorzitter! Ik heb natuurlijk niet gezegd dat de rechten van het individu niet aan bod

komen in het wetsvoorstel in de zin van een individuele benadering. De uitleg van de minister heeft nog meer verduidelijkt waar het om gaat. Hij dient langs strafvorderlijke weg de openbare orde, terwijl je normaliter via de strafvordering dergelijke zaken niet aanpakt en via het strafrecht – kijk naar artikel 67, voorlopige hechtenis, enzovoort – in dergelijke gevallen niemand in hechtenis wordt gezet. Hij sprak onomwonden over een leemte in de wet. Normaliter zullen deze mensen niet worden aangehouden via de strafvordering. Daarvoor is een hele trits van nadrukkelijke regelingen in de artikelen 67a e.v. Wetboek van Strafvordering. Die zijn dan niet meer nodig, maar kunnen wel worden toegepast voor lichte misdrijven. Daar zit een pijnpunt in. Ik zeg niet dat er geen individuele beoordeling plaatsvindt, maar het wordt wel heel gemakkelijk gemaakt. Wat wij met grote zorg door de jaren heen hebben opgebouwd via de strafvordering, wordt nu eigenlijk tenietgedaan.

Minister **Korthals**: Neen, wij hebben in het Wetboek van Strafvordering juist bepalingen opgenomen met het oog op de openbare orde. Dat staat er in ieder geval al vanaf 1926 in; dat is gangbaar. Wij hebben de vrijheidsbeneming altijd van groot belang gevonden, want het is een inbreuk op een grondrecht. Het is juist van belang dat er individueel wordt getoetst en dat de zaak zo snel mogelijk voor de rechter komt. Het is dan ook niet merkwaardig dat dit in het Wetboek van Strafvordering staat, al jaren. Wij geven nu alleen enige verruiming en bouwen meer waarborgen in voor de verdachte.

De heer **Santi** (PvdA): Ik stel daartegenover dat u iets invoert, te weten de vrijheidsbeneming, wat wij in normale gevallen niet doen. Natuurlijk is dat in het kader van de openbare orde, maar u voert iets in wat normaal niet past in de strafvordering. Op dat punt kunnen wij elkaar kennelijk niet overtuigen.

Minister **Korthals**: Artikel 540 staat er nu toch ook in? Het is nu toch ook al mogelijk in het kader van de openbare orde om iemand in verzekering te stellen die een rechterlijk bevel heeft gekregen en zich niet daaraan heeft gehouden?

Korthals

De heer **Santi** (PvdA): Ja, maar niet in het kader van grootschalige ordeverstoring. Daarom wordt het ook niet zoveel toegepast. U wilt dit invoeren, omdat u iemand bij lichte feiten niet kunt vastzetten.

Minister **Korthals**: Wanneer die lichte feiten erop gericht zijn om de openbare orde te verstoren, is het goed dat mensen kunnen worden vastgezet. Wanneer een grote groep op straat bezig is met vernieling, mishandeling en dergelijke, kunnen via het systeem dat u voorstaat deze mensen wel worden opgepakt en kan hen mishandeling of vernieling ten laste worden gelegd, maar kun je hen niet vasthouden. Zij kunnen dan alleen voor verhoor 6 uur worden vastgehouden. Zeker bij meerdaagse evenementen kan het soms nodig zijn om hen langer vast te houden, niet als strafmaatregel, maar als preventieve maatregel.

De heer **Santi** (PvdA): Dat heb ik uiteraard goed begrepen, maar u begrijpt toch ook wel dat wij bij voorlopige hechtenis en lichte misdrijven zoveel waarborgen hebben: gewichtige redenen, vrees voor herhaling en omschrijving van de artikelen waarvoor je voorlopige hechtenis kunt toepassen. Wij hebben deze week de wijziging van artikel 141 aangenomen. U weet nog niet hoe die zal uitpakken. Doordat u het begrip medeplegen heeft verruimd, heeft u meer mogelijkheden om een dwangmiddel toe te passen. Daar spreekt u echter gemakshalve niet over.

Minister **Korthals**: Ik heb vanochtend gezegd dat iemand die openlijk geweld pleegt, meestal niet in voorlopige hechtenis kan worden genomen, tenzij hij geen vaste woon- of verblijfplaats heeft. Als hij die wel heeft, kan hij niet in voorlopige hechtenis worden genomen, omdat de strafbedreiging vierenhalf jaar is. Wil je iemand vast kunnen zetten, dan moet er een kans zijn dat een misdrijf wordt begaan waar zes jaar of meer op staat. Dit is precies een voorbeeld van het gat waarvoor deze wet nodig is.

De heer **Santi** (PvdA): Wij hebben het wel over grootschalige ordeverstoringen. Wij hebben het niet over het omver lopen van een bloembak. Bij openlijke geweldpleging gaat het dan om een zwaarder feit.

Minister **Korthals**: Wij hebben het over een zeer zwaar feit waarvoor een gevangenisstraf kan worden opgelegd. De heer Santi weet hoe het werkt. Zo iemand wordt aangehouden. Er wordt een gerechtelijk vooronderzoek verricht. De zaak komt op zijn vroegst na één of twee maanden ter terechtzitting. Het is in het kader van het evenement echter juist van belang om zo iemand direct te kunnen vastzetten. Daarom hebben wij onze keuze gemaakt. Juist voor die misdrijven waarvoor ook voorlopige hechtenis mogelijk is, worden de artikelen 540 e.v. van toepassing verklaard.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De minister zegt dat strafrechtelijke ophouding voor langere duur mogelijk wordt voor de harde kern. Is het mogelijk om deze mensen eerst civiel, gewoon op te houden en, als blijkt dat het langer moet duren, vervolgens op de manier van minister Korthals? Minister Peper spreekt ook van een harde kern. Gaat het telkens om dezelfde harde kern of is de harde kern van minister Korthals een andere harde kern?

Minister **Korthals**: Minister Peper is een hardere jongen dan ik, dus ik denk dat mijn harde kern iets minder hard is. Hoe werkt het? Je wordt met een hele groep bestuurlijk opgehouden. Na verloop van tijd blijkt, bijvoorbeeld uit video-opnames, dat er een paar bij zitten die echt heel gewelddadig en vervelend zijn. Het is mogelijk om voor hen een strafvorderlijke ophouding te laten plaatsvinden.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De kern van minister Peper is dus wat ruimer; dat zijn de wat minder harde jongens. De kern van minister Korthals bevat de echt harde jongens.

Minister **Korthals**: Bij het rechterlijk bevel gaat het natuurlijk om de groep die wij op dat moment echt niet op straat moeten hebben.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): De minister verdedigde zijn voorstel daarnet als volgt: wat nu juist zo goed is aan mijn voorstel, is de individuele benadering. Wat vindt de minister van de groepsgewijze benadering bij het bestuurlijk ophouden?

Minister **Korthals**: Het kabinet spreekt met één mond. De heer Peper is hier zeer uitvoerig op ingegaan.

De heer **De Wit** (SP): Ik wil de minister met de wet in de hand nog een vraag stellen over de voorlopige hechtenis. De verdenking dat sprake is van een misdrijf waarop zes jaar staat, is een van de mogelijkheden om voorlopige hechtenis toe te passen. Het is niet de enige grond waarop iemand in voorlopige hechtenis kan worden genomen. Er kunnen andere, minder zware verdenkingen zijn, bijvoorbeeld verdenkingen die te maken hebben met de veiligheid of de gezondheid van personen.

Minister **Korthals**: Daar ben ik vanochtend op ingegaan. De veiligheid van personen en goederen moet in een bepaalde context worden gezien en uitgelegd. Ik raad de heer De Wit aan om het nog eens na te lezen; het was een zeer indrukwekkend stuk.

De heer **De Wit** (SP): Het is dus niet zo dat de minister de voorlopige hechtenis niet kan toepassen omdat daarvoor vereist is een verdenking van het begaan van een feit waarop zes jaar staat. Dat is niet de enige grond.

Minister **Korthals**: Dat is waar. Ik wilde de heer Santi echter duidelijk maken dat op openlijke geweldpleging niet automatisch voorlopige hechtenis hoeft te volgen en dat er, sterker nog, zeer waarschijnlijk geen voorlopige hechtenis kan worden opgelegd.

Voorzitter! Bij de heer Santi is volgens mij sprake van een misverstand. Hij denkt dat de procedure nu wordt opengesteld voor lichte misdrijven. Graag verduidelijk ik dat de procedure nu al openstaat voor lichte misdrijven. Mevrouw Scheltema heeft hier eerder al op gewezen. Dat bestaat dus al. Juist de zwaardere misdrijven die bedreigd worden met voorlopige hechtenis, worden eraan toegevoegd. En dan kom je op het probleem dat ik zojuist geschetst heb en waarvoor dit wetsvoorstel dus echt nodig is.

De heer Santi heeft overigens terecht vastgesteld dat er veel inspanningen door Justitie moeten worden verricht om de rechterlijke

Korthals

macht bij de organisatie te betrekken. Met name door de limitering tot 2 dagen wordt deze procedure hanteerbaarder. Iedereen is namelijk gedwongen om inspanningen te verrichten. Het sterke van de zware waarborgen die er zijn, is dat er inderdaad aan gewerkt moet worden. Ik denk dat een en ander ertoe zal leiden dat de rechterlijke macht voldoende georganiseerd zal zijn om die gevallen van strafvorderlijke ophouding te beoordelen.

De heer **Santi** (PvdA): Mevrouw de voorzitter! Zal er bij zowel de zittende als de staande magistratuur voldoende capaciteit zijn om hieraan te voldoen? Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, kunnen wij hier al gauw mee te maken krijgen. Zijn hier duidelijke afspraken over gemaakt en heeft de minister aanwijzingen dat het zal lukken?

Minister **Korthals**: Wij zijn ermee bezig om die afspraken te maken. In het kader van het Europees kampioenschap voetbal – dat is het eerste geval – zijn er gesprekken gaande met de rechterlijke macht over de bereidheid om krachten ter beschikking te stellen voor noodzakelijke gevallen. En daar valt dit ook onder. Wat het openbaar ministerie betreft, behoeft u zich in ieder geval geen zorgen te maken, want daar is echt een heel uitgebreid plan van aanpak. Bovendien zijn wij bezig – de heer Van Oven weet dat – met een enorme inhaalrace om de capaciteit bij de rechterlijke macht op peil te brengen. Te verwachten is dat dit in het jaar 2000 zal lukken. Voor de jaren daarna zitten wij overigens met een probleem, maar ook dat proberen wij op te lossen.

Voorzitter! De heer De Wit heeft gezegd dat wij de regeling van de voorlopige hechtenis zouden kunnen aanpassen. Gelukkig zei hij zelf al dat hij dat niet zo'n goed idee vond. Ik vind dat ook niet. Ik ben het er in het algemeen wel mee eens dat het nodig is om de mensen zo snel mogelijk voor de rechter te brengen. Het aardige van de regeling in artikel 540 e.v. is dat, wanneer de inverzekeringstelling wordt gelast, er ook onmiddellijk een dagvaarding moet uitgaan. Daardoor krijg je in feite al een vorm van snelrecht. Als je de procedure kiest die de heer De Wit wil, dan zal er toch nog altijd enige tijd zitten tussen de dagvaarding en de behandeling van de zaak ter

terechtzitting. En in die periode zou zo iemand vrijgelaten moeten worden, omdat er dan geen gronden zijn voor voorlopige hechtenis. Zo schiet je in feite je doel voorbij, want je wilt die mensen juist in die periode vast hebben zitten. Met andere woorden: ik denk dat het echt een bijzonder nuttig wetsvoorstel is.

De heer De Wit heeft verder gevraagd of er sprake zal zijn van een verzwaring van de straf. Ik moet zeggen dat die vergelijking om een aantal redenen niet opgaat. In de eerste plaats is de inverzekeringstelling, zoals bedoeld in artikel 540 e.v., geen straf. Zij heeft niet een vergeldend, maar een preventief karakter. In de tweede plaats moeten wij vaststellen dat zo iemand, zodra de mogelijkheid daarvoor bestaat, vrijgelaten wordt. Wanneer er geen gevaar meer is voor rellen of wat dan ook en er geen herhaling meer zal optreden of uit andere omstandigheden blijkt dat die niet zal optreden, zal zo iemand naar huis gestuurd worden.

De heer **De Wit** (SP): Ik heb in de stukken toch goed gelezen dat dan bij de uiteindelijke beoordeling door de strafrechter wel rekening wordt gehouden met de dagen die in verzekering zijn doorgebracht.

Minister **Korthals**: Gelukkig wel.

De heer **De Wit** (SP): Dan is het een straf, waarmee rekening wordt gehouden.

Minister **Korthals**: Dan is het de omstandigheid, waarmee rekening wordt gehouden. Het is logisch, als iemand al heeft gezeten, dat je dat er aftrekt. Hetzelfde geldt voor de voorlopige hechtenis.

De heer **Santi** (PvdA): Voorzitter! Dat betekent dat een preventieve maatregel in de meeste gevallen kan leiden tot een verzwaring van de nader op te leggen straf. Als dat niet zou zijn gebeurd, dan zou de straf niet zo hoog zijn geweest. Daar komt het op neer.

Minister **Korthals**: Het is ook een ordemaatregel. Ik denk echter dat het in de praktijk niet zal voorkomen dat men langer vastzit dan de straf die wordt opgelegd. Wanneer mensen behoorlijk bezig zijn geweest, zodanig dat de procedure van de artikelen 540 e.v. wordt gekozen, is

er heel wat aan de hand geweest. Dan is er niet alleen met elastiekjes geschoten. Dan is er sprake geweest van een zeer vervelende situatie, waarbij hard is gegooid en waarbij hard is opgetreden. Als de zaak vervolgens voorkomt bij de rechter, dan volgt er een gevangenisstraf die hoger is dan de maximale inverzekeringstellingsmogelijkheid

De heer **Santi** (PvdA): Voorzitter! Stel dat er dan een straf wordt opgelegd, niet voor de duur van de inverzekeringstelling, niet voor 10 of 12 dagen, maar voor 2 dagen. Dan kan een en ander door de voorgeschiedenis van de aanhouding dusdanig negatief worden beïnvloed, dat iemand de mogelijkheid misloopt van het vragen van schadevergoeding voor ten onrechte ondergane hechtenis.

Minister **Korthals**: Dat heeft betrekking op artikel 89. Dat is eventueel ter beoordeling van de rechter. Stel dat er uiteindelijk een gevangenisstraf van 4 dagen wordt opgelegd en dat de persoon 12 dagen heeft gezeten. Dan zou hij een schadevergoeding kunnen vragen wegens het te veel zitten van 8 dagen. Dat kan op grond van artikel 89. Dat zal echter niet vaak gebeuren.

De heer **Santi** (PvdA): Dat begrijp ik. Het gaat mij erom dat normaliter geen voorlopige hechtenis is verleend. Dan heb je ook niet te maken met artikel 89. Dan heb je geen schadevergoeding nodig. Omdat de straf echter preventief is opgelegd, terwijl achteraf blijkt dat je een aantal dagen te veel hebt vastgezeten, loop je het recht op schadevergoeding mis.

Minister **Korthals**: Dat zie ik niet. Je kunt dan dezelfde procedure volgen.

De heer **Nicolaï** (VVD): Ik zou een eerdere vraag willen herhalen waarop beide bewindspersonen nog niet hebben geantwoord. Die heeft te maken met het verband tussen de twee wetsvoorstellen. De redenering van de Raad van State is nu juist om het niet strafvorderlijk te regelen, maar om de bestuurlijke ophouding te rekken. Als nu het strafvorderlijke deel in de Kamer zou sneuvelen, dan geeft dat in de verdere discussie wel een druk op de termijn van 12 uur, zo stel ik mij voor. De minister redeneert namelijk niet langer dan 12

Korthals

uur te willen hanteren voor het generieke, het niet individueel gerichte, terwijl hij een gedifferentieerde, individueel gerichte mogelijkheid wil om daarna nog iets er bovenop te doen. Als dat laatste komt te vervallen, hebben wij wel een probleem wat betreft de mogelijkheden van de 12 uur.

Minister Korthals: Ik denk dat je het wat dat betreft los van elkaar moet zien. Je houdt de groep mensen bestuurlijk op. Zodra daar geen reden meer voor is, mag ze weg. Als er mensen bij zitten voor wie een strafvorderlijke ophouding gewenst is maar die strafvorderlijke ophouding niet meer bestaat, dan is het over, dan is het jammer, dan komt het berouf na de zonde.

De heer **Nicolaï** (VVD): Mijn zorg betrof de redenering van onder meer het CDA en de Raad van State dat die 12 uur wellicht te kort is. Daarop is het verweer van de regering dat die niet te kort is mede vanwege de individuele mogelijkheid. Als die komt te vervallen, kun je dus meer discussie krijgen over die 12 uur. Dat is toch een zorg die ook het kabinet zou moeten aangaan.

Minister Korthals: Ik vrees dat u daarin gelijk heeft. Vandaar dat wij beide voorstellen hebben gedaan en wij dus ook hopen dat beide voorstellen worden aangenomen.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter:** Ik stel voor, op een nader te bepalen tijdstip te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 18.28 uur



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

1. de volgende brieven:

een, van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, over opvang en begeleiding minderjarigen in Rwandese gevangenis (26800-V, nr. 79);

een, van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, ten geleide van de Nederlandse bijdrage ter voorbereiding op de bijzondere

Europese Raad van Lissabon op 23 en 24 maart 2000 (21501-20, nr. 110);

een, van de staatssecretarissen van Buitenlandse Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, ten geleide van een toelichting op de procedures, richtlijnen en criteria m.b.t. aanvragen van HGIS-cultuursubsidies (26682, 26591, nr. 5);

een, van de staatssecretaris van Justitie, ten geleide van de rapportage inzake de evaluatie van de Wet van 26 oktober 1998, Stb. 613, tot wijziging van de Vreemdelingenwet (19637, nr. 495);

een, van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, over het ontwerp-HOOP 2000 (26807, nr. 15);

een, van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, ten geleide van een verkenning van de positie van de kinderen met dyslexie, stoornissen in het autistisch spectrum en ADHD (26800-VIII, nr. 74);

een, van de minister van Financiën, ten geleide van een reactie van het kabinet op het Europese Rekenkamerverslag dat op 16 november 1999 is uitgebracht (24202, nr. 9);

een, van de minister van Verkeer en Waterstaat, over de motie-Stellingwerf op stuk nr. 32 inzake oefening op de Rijn (26800-XII, nr. 50);

een, van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, over aanwijzing van speciale beschermingszones EU-vogelrichtlijn (26800-XIV, nr. 86);

een, van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, over het standpunt over het advies van de Gezondheidsraad over siliconenborstimplantaten (26800-XVI, nr. 69).

Deze brieven zijn al gedrukt en rondgedeeld;

2. een brief van het lid M.B. Vos, ten geleide van het voorstel van wet van het lid M.B. Vos tot wijziging van het voorstel van wet van het lid M.B. Vos tot wijziging van de Wet milieubeheer (duurzaam geproduceerd hout) (26998).

Deze stukken zijn al gedrukt en rondgedeeld en voor advies naar de Raad van State gezonden;

3. de volgende brieven:

een, van de minister van Justitie, ten geleide van het rapport van de werkgroep Toezicht notariaat (werkgroep-Van Delden);

een, van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ten geleide van het "Modelbeheersplan legionellapreventie in leidingwater";

een, van de minister van Verkeer en Waterstaat, inzake onderzoek NS over mogelijke fraude;

twee, van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, te weten: een, ten geleide van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij; een, ten geleide van het Landelijk jaarverslag 1998 muskusrattenbestrijding;

een, van de minister van Economische Zaken, inzake de Gelderse ontwikkelingsmaatschappij (GOM);

een, van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, inzake instelling Commissie arbeidsgehandicapten en werk;

een, van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ten geleide van het plan van aanpak "Smaakmakers".

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

4. de volgende brieven:

een, van het Leids congresbureau, inzake het congres "Extramurale zorg voor verplegings- en verzorgingshuisgeïndiceerden";

een, van L. Colpa, inzake huurverhoging;

een, van B.M. Liberg, ten geleide van een aantal artikelen uit Het Parool;

een, van H. Meijer, inzake de situatie van jonge vluchtelingen in Rotterdam (AMA's).

Deze brieven e.a. liggen op de griffie ter inzage.



Presidiumbesluit

Het Presidium heeft met eenparigheid van stemmen besloten, te stellen in handen van:

a. de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer:
- het wetsvoorstel Wijziging van de