

26 735

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 28 maart 2000

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van onderstaande opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

1. Algemeen

De leden van de **CDA-fractie** merkten op dat het onderhavige wetsvoorstel tezamen met de wetsvoorstellen inzake de wijziging van artikel 141 WvSr (26 519) en rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde (26 825) een drieluik vormen. Een drieluik dat ten doel heeft het wettelijk instrumentarium uit te breiden dat bestuur, politie en justitie ten dienste staat in de bestrijding en preventie van ordeverstoringen, al dan niet grootschalig, en vooral die ordeverstoringen die met openlijke geweldpleging gepaard gaan. De wenselijkheid van deze uitbreiding is de laatste jaren, sinds vooral Eurotop en Rotterdamse bekerfinale van veel kanten bepleit.

De leden hier aan het woord onderschreven deze wenselijkheid vanuit het standpunt dat de (gerechtvaardigde) behoefte van burgers naar veilige omstandigheden ook bij massale evenementen, demonstraties etc. meer waarborgen vergt maar dat slagvaardig, preventief en repressief optreden evenzeer binnen wettelijke waarborgen dient plaats te vinden.

Zij toonden zich verheugd over het feit dat de voorliggende voorstellen nog tijdig voor de komende EK2000 zijn ingediend, zodat zij hun waarde reeds dan kunnen bewijzen. Deze leden deelden echter de mening van de beide bewindslieden dat het hier niet gaat om gelegenheidswetgeving. De leden hier aan het woord vroegen in hoeverre bij de bestrijding en preventie van grootschalige ordeverstoringen gebruik wordt gemaakt van de identificatieplicht bij sportevenementen, en hoe beoordelen de bewindslieden in dit verband de bruikbaarheid en wenselijkheid van een algemene identificatieplicht?

De leden van de **VVD-fractie** zeiden kennis te hebben genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hadden het wetsvoorstel gezien in

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Wiegel (VVD) (*p/v.voorzitter*), Luijten (VVD), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Van Schijndel (GL), Bemelmans-Videc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Witteveen (PvdA), (*voorzitter*).

samenhang met het wetsvoorstel tot verruiming van de strafrechtelijke mogelijkheden tot handhaving van de openbare orde met het oog op grootschalige ordeverstoringen (wetsvoorstel 26 825 betreffende artikelen 540 e.v. Wetboek van Strafvordering), alsook in relatie tot het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 141 Wetboek van Strafrecht (26 519).

De leden van de VVD-fractie hadden voor hun beoordeling van het wetsvoorstel als vertrekpunt genomen dat het wetsvoorstel ertoe strekt, naast de regeling ten aanzien van rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde (artikelen 540 e.v. Sv), met betrekking tot grootschalige ordeverstoringen langs bestuurlijke weg vrijheidsontneming ter voorkoming van een (verdere) aantasting van de openbare orde mogelijk te maken (Kamerstukken II, 26 735, nr. 3, blz. 1). Daarbij moet het gaan – zo valt te lezen – om «een ernstige verstoring van de openbare orde... veroorzaakt door een groot aantal personen tegelijk» (stuknr. 3, blz. 7). Naar de mening van de leden van de VVD-fractie is het belangrijk vast te stellen dat het wetsvoorstel niet alleen voor de EK2000 bedoeld is (stuknr. 3, blz. 2) en derhalve niet als gelegenheidswetgeving voor onbepaalde duur bestempeld kan worden.

De leden hier aan het woord toonden alleszins begrip voor de behoefte van de minister meer mogelijkheden te creëren voor het optreden tegen grote groepen ordeverstoorders. Zij vonden het een bedenkelijke ontwikkeling dat grootschalige evenementen steeds vaker het doelwit lijken te vormen van grote groepen ordeverstoorders. Het recht van velen om zulke grootschalige evenementen ongestoord te kunnen bijwonen en beleven wordt daardoor immers aangetast. Het wetsvoorstel is zorgvuldig voorbereid, niet in de laatste plaats ook op het punt van de bestuursrechtelijke toets op de bestuurlijke aanhouding, en het wetsvoorstel is totnogtoe onderwerp van uitvoerige beraadslaging geweest. Dit neemt niet weg dat het wetsvoorstel naar de mening van de leden van de VVD-fractie nog steeds een aantal vragen oproept.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met grote belangstelling kennis genomen van de wetsvoorstellen die een doelmatig optreden bij dreigende openbare ordeverstoringen moeten ondersteunen. Zij vroegen zich echter af of de bijzondere aard van het grootschalige evenement EK 2000 – waarvoor in elk geval passende maatregelen ook in wetgevende zin moeten worden genomen – niet in de weg staat aan een evenwichtige beoordeling van de wetten die ook voor geheel andere vormen van bedreiging van de openbare orde zijn bedoeld.

De leden hier aan het woord beschouwden de bestuurlijke ophouding als een nuttige toevoeging aan het arsenaal van bestuurlijke mogelijkheden ter beheersing van de openbare orde in situaties waarin snel moet worden opgetreden jegens grote groepen potentiële ordeverstoorders. Een individuele aanpak is dan te weinig effectief; bestuursrechtelijk optreden kan soms beter werken dan strafrechtelijk optreden, ook vanwege de wens preventief in plaats van repressief te opereren. Zij benadrukten echter wel dat de bestuurlijke ophouding met uiterst grote terughoudendheid en zorgvuldigheid moet worden ingezet omdat er een gevaar is dat onschuldige burgers in hun vrijheid worden beperkt en dat overigens een buitenproportionele ingreep in de vrijheden plaatsvindt, welke ook vatbaar zou kunnen zijn voor schadevergoeding.

De leden van de fractie van **D66** hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel waarmee de zgn. bestuurlijke ophouding in het Nederlandse rechtsstelsel zou kunnen worden geïntroduceerd.

Natuurlijk waren de leden van deze fractie ook van oordeel dat de Nederlandse overheid optimaal voorbereid moet zijn op de waarschijnlijk even massale als op zichzelf gewenst geoordeelde invasie van voetbal-supporters tijdens het komende EK en sloten zij op die grond niet uit dat nieuwe – mogelijk zelfs tijdelijke – wetgeving op zijn plaats zou kunnen zijn.

Niettemin rezen er bij deze fractie ernstige twijfels over de vraag of introductie van het voorgestelde instrument – in hun ogen een paardenmiddel – nodig en gewenst is.

2. De bestuurlijke ophouding, inhoud en reikwijdte van het voorstel

De leden van de **CDA-fractie** merkten op dat de verschuiving van de strafrechtelijke norm, of van het individuele daadstrafrecht naar de bestuursrechtelijke norm (met een groepsgerichte benadering) zoals in dit voorstel weerspiegeld, niet geheel nieuw is (vergelijk de opkomst van bestuurlijke boeten in het sociaal zekerheidsrecht). Gezien echter de relatie met art. 15 Gw en art. 5 EVRM (inbreuk op een grondrecht) past naar de mening van deze leden grote terughoudendheid en zorgvuldigheid bij de inzet van het middel van de bestuurlijke ophouding. Is de minister van mening dat het vereiste van subsidiariteit en van proportionaliteit voldoende is gewaarborgd in algemene zin? Zou het wellicht aanbeveling verdienen wanneer meer specifiek die situaties worden genoemd waarin het instrument bestuurlijke ophouding kan worden ingezet?

Verder zouden deze leden graag vernemen waarom niet de mogelijkheid van verlenging van de termijn van 12 uren is opgenomen. Juist bij grootschalige evenementen als bijv. het EK2000 is het immers zeer wel denkbaar dat deze periode met het oog op het doel ontoereikend blijkt te zijn, waardoor het middel mogelijk ondoelmatig blijkt. Diverse burgemeesters van grote steden hebben zich al in die zin uitgelaten. Wat is de zienswijze van de minister in deze?

Hoe is de onderlinge afstemming en coördinatie tussen (burgemeesters van) aan elkaar grenzende gemeenten geregeld? In hoeverre speelt de Commissaris van de Koningin een rol in deze; en bij wie ligt in dergelijke gevallen de finale verantwoordelijkheid?

In de brief van de minister van 19 januari jl. (Kamerstukken II, 26 735, nr. 6) wordt een kort resumé gegeven van de situatie m.b.t. bestuurlijke vrijheidsbeneming in andere landen. Nu er sinds januari meer tijd is geweest en de informatie minder summier hoeft te zijn, zouden de leden van de CDA-fractie graag vernemen wat in andere landen de ervaringen zijn hiermee.

De leden van de **VVD-fractie** vroegen zich af wat nu werkelijk gewonnen wordt met deze overgang van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke bevoegdheden bij het voorkomen en tegengaan van ernstige openbare ordeverstoringen. Deze leden zeiden het ermee eens te zijn dat de handhaving van de openbare orde primair een bestuurlijke aangelegenheid is. Echter het kost moeite nu juist vrijheidsontneming langs de bestuurlijke lijn als een belangrijke bijdrage te zien in de trend van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke handhaving. Als vrijwel elke bestuurlijk opgehoudene als verdachte in de zin van het Wetboek van Strafvordering zou kunnen worden aangemerkt (stuknr 5, blz. 39), dreigt bovendien wel erg gemakkelijk van de strafrechtelijke naar de bestuurlijke kant overgestoken te worden. Is de minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat de mogelijkheden van intelligente strafrechtelijke interventie bij ernstige grootschalige ordeverstoringen hiermee nogal snel naar het tweede plan dreigen te schuiven? Is het niet te gemakkelijk om strafrechtelijke handhaving onmiddellijk van het predikaat escalerend te voorzien? En is het wel in overeenstemming met het rechtsgevoel om ordeverstoorers, zeker als zij vrijwel zonder uitzondering als verdachten zouden kunnen worden aangemerkt, na de bestuurlijke ophouding vrijuit te laten gaan?

De leden van de VVD-fractie hadden begrepen dat bestuurlijke ophouding bedoeld is om de openbare orde te handhaven en dat een groep personen

niet bestuurlijk mag worden opgehouden teneinde tijd te winnen om het bewijs van het plegen van een strafbaar feit rond te krijgen. Kan de minister in dit verband preciseren wat hij bedoelt met de constatering dat bestuurlijke ophouding «als zodanig» niet het oogmerk heeft de strafrechtelijke weg te faciliteren of te stimuleren (stuknr 5, blz. 39)? Hoe kijkt de minister aan tegen de mogelijke cumulatie van twaalf uren bestuurlijke ophouding plus negen dagen in het kader van rechterlijke bevelen, zoals voorzien in wetsvoorstel 26 825? Zou een eventuele praktijk van gecumuleerde bestuurlijke en strafrechtelijke ophouding betekenen dat de bestuurlijke ophouding haar doel voorbij zou schieten?

Het was de leden van de VVD-fractie niet duidelijk of het wetsvoorstel nu wel of niet preventieve aanhouding mogelijk maakt. Die onduidelijkheid klemt te meer omdat bij veel politiefunctionarissen de indruk heeft postgevat dat preventieve aanhouding mogelijk wordt. Nog afgezien van de expliciete constatering van de minister terzake (stuknr 5, blz. 9), lijkt preventieve aanhouding ook uit den boze in zoverre het blijkt te gaan om «ordeverstoorders» en om overtreding van concrete, specifieke voorschriften gericht op de handhaving van de openbare orde. Daar staat echter tegenover dat de memorie van toelichting spreekt van voorkoming van een (verdere) aantasting van de openbare orde (stuknr 3, blz. 1). Wanneer de ophouding niet geschiedt in verband met de dreiging van een *verdere* aantasting van de openbare orde maar slechts van een dreiging van aantasting van de openbare orde die tot dan toe niet is aangetast, lijkt het te gaan om puur preventieve ophouding.

De leden van de VVD-fractie wilden graag duidelijkheid over de omvang van groepen die bestuurlijk opgehouden kunnen worden. Zij hebben ervaren dat daarover, bijvoorbeeld bij velen die betrokken zijn bij de voorbereidingen van de EK2000, zeer uiteenlopende beelden bestaan en dat voor de eventuele opvang van bestuurlijk opgehouden ook naar locaties van zeer verschillende omvang gekeken wordt. Hebben deze leden het inderdaad goed begrepen dat het bij bestuurlijke ophouding gaat om kleinere groepen, en zeker niet om honderden en honderden relschoppers? En om betrekkelijk kleine ruimten om ze op te vangen? Kan de minister de verzekering geven dat een groep bestuurlijk opgehouden niet groter zal zijn dan om en nabij honderdvijftig personen?

De bedoeling om bestuurlijke ophouding vooral te gebruiken teneinde kleine groepjes relschoppers of raddraaiers uit grotere menigten te halen sprak de leden van de VVD-fractie aan. Het zal daarbij dan toch al gauw gaan om groepjes die zich aan openlijke geweldpleging schuldig maken. Kan duidelijk worden gemaakt hoe dit zich verhoudt tot het voorliggende wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden van artikel 141 Wetboek van Strafrecht (26 519), en derhalve tot de strafrechtelijke lijn in het algemeen?

Het wetsvoorstel is gericht op de handhaving van de openbare orde bij zowel voorzienbare als onvoorzien(bar)e gebeurtenissen. Het wetsvoorstel benadrukt de wenselijkheid de bestuurlijk opgehouden zo spoedig mogelijk te horen en zorg te dragen voor een onmiddellijke rechterlijke uitspraak. De 12 uren zijn het absolute maximum voor de duur van de bestuurlijke ophouding. Waarom is er voor sommige categorieën voorzienbare situaties geen minder lange maximumduur voor de bestuurlijke ophouding?

Kan de minister tenslotte, in afstemming met zijn collega van Justitie, aangeven of stroomlijning van de wetgeving inzake handhaving van de openbare orde in de rede ligt?

De beslissing van de burgemeester tot ophouding vereist «ernstige vrees» voor verstoring van de openbare orde. De leden van de **PvdA-fractie** vroegen zich af hoe aan deze vage term inhoud moet worden gegeven in de concrete omstandigheden waarin de bestuurlijke ophouding wordt overwogen. Vrees is per definitie al iets ernstigs, zodat de vraag rijst wat

precies ernstige vrees is. Zij vroegen zich af hoe bevorderd kan worden dat bij de invulling van het vaag omschreven begrip – gegeven de onmogelijkheid van een scherpere afbakening – alle relevante criteria aan bod komen. In het privaatrecht wordt veel gewerkt met open normen, welke van vage normen verschillen doordat zij aanleiding zijn voor het opstellen van een lijst met overwegingen pro en contra (de zogenaamde topische methode). Zou naar analogie van deze werkwijze het ook denkbaar zijn om een lijst op te stellen van overwegingen die relevant zijn om vast te stellen dat de vrees voor ordeverstoring ernstig genoeg is om vrijheidsbeneming te rechtvaardigen en van daarbij relevante contra-indicaties? Deze leden waren van mening dat een dergelijke lijst het besluitvormingsproces zou kunnen ondersteunen.

Grootschalige evenementen als voetbalkampioenschappen worden voor het overgrote deel bijgewoond door mensen die geen kwaad in de zin hebben. Hoe kan worden voorkomen dat de goeden lijden onder de kwaden? De leden van de PvdA-fractie wilden weten op welke wijze de waarschuwing, welke voor bestuurlijke ophouding vereist is, zal worden gegeven en of dit reële mogelijkheden laat voor burgers om zich aan dreigende ordeverstoringen te onttrekken.

De leden van de fractie van **GroenLinks** zeiden dat uit de brief van de minister van 19 januari 2000 aan de Tweede Kamer (stuk nr. 6) valt op te maken dat Nederland een buitenbeentje in Europa dreigt te worden indien dit wetsvoorstel zou worden aangenomen. In geen ander Europees land bestaat een mogelijkheid van bestuurlijke ophouding, die even ruim is geformuleerd als in dit voorstel. Betekent dit gegeven niet dat een verzwaarde motiveringseis dient te gelden voor het introduceren van deze figuur? Het kwam de leden van de fractie van GroenLinks vooralsnog voor dat het voorstel juist stoelt op een betrekkelijk summiere aanduiding van de maatschappelijke noodzaak voor een toch vrij ingrijpend middel als de bestuurlijke ophouding. Daarbij konden zij zich niet aan de indruk onttrekken dat het toch voornamelijk het komende voetbalkampioenschap is dat aanleiding en reden vormt om tot deze introductie over te gaan. Kan de minister in aanvulling op de al eerder genoemde brief aangeven hoe hij de daarin beschreven bevindingen waardeert tegen de achtergrond van zijn onderhavige voorstel?

De leden van de fractie van GroenLinks hadden sterk de indruk dat dit wetsvoorstel groepsrecht bevat en te weinig rekening houdt met de noodzaak, ook uit verdragsbepalingen voortvloeiend, om detentie-mogelijkheden te beperken tot personen die strafbare feiten plegen of dreigen te plegen. In de memorie van toelichting geeft de minister reeds aan (stuk nr. 3, blz. 6/7), dat de procedure van artikel 540 Sv bewerkelijk is en dat de naleving van rechterlijke bevelen nauwelijks kan worden gecontroleerd. Kennelijk geldt dat ook indien de procedure van artikel 540 Sv is aangepast conform het daartoe strekkende wetsvoorstel (26 825). Geeft dit gebrek aan vertrouwen in de werkzaamheid van dat artikel niet aan dat de bevoegdheid tot bestuurlijke aanhouding vooral in het leven wordt geroepen om tamelijk «amorse» groepen overlastbezorgers zonder al te veel formaliteiten collectief op te pakken, zonder een geïndividualiseerde verdenking van (dreigende) overtreding van ge- of verbod-bepalingen?

Onduidelijk is nog voor de leden van de fractie van GroenLinks hoe zij zich concreet de voorziene rechtsbescherming moesten voorstellen. In de twaalf uur dat de ophouding maximaal kan duren moet er veel gebeuren om die rechtsbescherming te verwezenlijken. De beschikking moet worden uitgereikt, kenbaar moet worden gemaakt dat beroep op de rechtbank mogelijk is en dat een voorlopige voorziening kan worden verzocht. Wellicht moet daarbij de informatie worden vertaald. Is daar trouwens in voorzien? Dan moet de betrokkene een verzoek bij de rechtbank indienen. Is de tekst van de amvb trouwens al bekend waaruit

valt af te leiden hoe dit in zijn werk kan gaan? Vervolgens moet het verzoek bij de Rechtbank worden ingediend en moet er zittingscapaciteit worden vrijgemaakt. Een (vice)president moet zich naar de locatie begeven waar de bestuurlijke ophouding wordt geëffectueerd, moet betrokkenen horen, al dan niet met gebruikmaking van tolken (wordt daar in voorzien?), zich een oordeel vormen en dat oordeel uitspreken. Hoe verzekert de minister dat dat allemaal op ordentelijke wijze zijn beslag kan krijgen? Was het niet beter geweest als het wetsvoorstel had bepaald dat de burgemeester, vooraleer tot bestuurlijke ophouding over te gaan zich ervan vergewist dat binnen bijvoorbeeld twee uur na aanvang van de ophouding een rechter beschikbaar is om zich naar de plaats van de ophouding te begeven?

Een minstens even belangrijk bezwaar tegen dit wetsvoorstel vormt het feit dat een breed scala aan feiten de materiële grondslag voor bestuurlijke ophouding kan constitueren. Dit kunnen feiten zijn die in een APV staan vermeld. Waar het gaat om feiten als het zich op de openbare weg begeven met honkbalknuppels of iets dergelijks is de grondslag voor ingrijpen duidelijker en legitiemer dan wanneer het bijvoorbeeld zou gaan om een feit als het zich begeven naar een samenscholing. Als personen op basis van zo'n grondslag bestuurlijk kunnen worden opgepakt, dan gaat de aanpak veel meer in de richting van preventief oppakken. Zou de minister nog eens kunnen aangeven of het niet wenselijk is de bevoegdheid tot bestuurlijke detentie te beperken tot die personen die overduidelijk en desbewust de openbare orde aantasten of bedreigen?

De leden van de fractie van **D66** waren van mening dat het Nederlandse rechtsstelsel tot op heden niet de figuur van vrijheidsbeneming kent die niet tevens ziet op strafrechtelijke vervolging. En alhoewel er ten minste geen aan zekerheid grenzend antwoord te geven is op de vraag of artikel 5 EVRM de voorgestelde ingreep toelaat (De Jong versus Alkema), dient de vraag of de voorgestelde bevoegdheid onontbeerlijk is ter bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde in eerste instantie op overtuigende wijze beantwoord te worden. In dat verband vroegen deze leden of een evaluatie gegeven kan worden van de aanpak van de combikaart-rellen in Tilburg van enkele weken geleden. Zagen zij het goed dat daarbij sprake was van een reële dreiging van grootschalige verstoring van de openbare orde? Hoeveel personen begaven zich, in strijd met van tevoren bekende bepalingen, naar het Willem 2 stadion? Hoeveel personen werden daadwerkelijk aangehouden en ligt (dan wel lag) het in het voornemen van de bevoegde autoriteiten om tot strafrechtelijke vervolging van de aangehouden verdachten over te gaan? Was de figuur van de bestuurlijke ophouding in casu onontbeerlijk voor een aanvaardbare afwikkeling van het probleem? En zo nee, immers uit krantenberichten moet het er voor gehouden worden dat de thans reeds bestaande bevoegdheden afdoende waren voor het oplossen van de problemen, wat zou de figuur van de bestuurlijke ophouding in essentie hebben toe- of afgedaan van de aldaar gevolgde procedure? Hoewel niet ontkend kan worden dat het strafrechtelijke instrumentarium verre van ideaal is, mogelijk zelfs ongeschikt, voor de afhandeling van «bulkgoederen» – zoals parkeerovertradingen – vroegen deze leden of in het geval van vrijheidsontneming niet bijna koste wat koste geprobeerd moet worden om de onderliggende problemen met behulp van het strafrecht te lijf te gaan. Indien het voorgestelde wetsvoorstel het Staatsblad niet zou halen, welke consequenties zouden daaraan verbonden moeten zijn waar het de inzet van politie en justitie betreft? Hoeveel potentiële ordeverstoorders zouden volgens schatting tijdens het EK naar Nederland kunnen komen? En hoeveel toeschouwers worden er tijdens dat EK in Nederland verwacht? Is op afzienbare termijn opnieuw een sportieve – of andere manifestatie te verwachten in Nederland waarbij een vergelijkbare toeloop van mensen is te voorzien? En is het in dat

kader nu wel zo redelijk om telkens als dat gesuggereerd wordt met verontwaardiging – als ware het een oneerbaar voorstel – te reageren op de gedachte aan voor deze specifieke gelegenheid gewenste wetgeving? Hoogst verwarrend is de wijze waarop in de loop van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot nog toe is omgesprongen met de omvang van de groep waarvan sprake moet zijn, wil het nieuw te creëren instrument ingezet kunnen of mogen worden. Waar op de eerste bladzijde van de memorie van toelichting (en zo vervolgens in de gehele toelichting) sprake is van «situaties waarin op grote schaal en dus met veel personen ordeverstoringen worden begaan» als rationele voor de voorgestelde regeling, zo is daarvan tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer door de ambtsvoorganger van de huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden op indringende wijze afstand genomen. «Het instrument van de bestuurlijke ophouding zal vooral effectief zijn om kleinere, vaak goed georganiseerde en voorbereide groepjes reischoppers of raddraaiers (..) te isoleren». «Het gaat om betrekkelijk kleine groepen (...). Je praat dan over enkel tientallen tot een stuk of honderd» (Handelingen II, 1999–2000, nr. 48, blz. 3516 en blz. 3560). De vraag dringt zich naar aanleiding van deze citaten op waarom bij deze aantallen van reischoppers niet volstaan zou kunnen worden met de thans reeds bestaande wijzen van aanpak. En waarom wordt, uitgaande van datgene dat de bewindspersoon herhaaldelijk naar voren heeft gebracht, in lijnrechte strijd daarmee in de memorie van toelichting telkens van een geheel andere omvang van de te isoleren groep uitgegaan? Met alle respect voor allen die aan de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel hadden bijgedragen, konden de leden van de fractie van D66 de poging om een rechterlijke toets bij de bestuurlijke ophouding in te bouwen vooralsnog niet anders dan als «heroïsch» betitelen. Zo stelden zij zich een razende en – bijna inherent aan het grootschalige politie-optreden – getergde grote groep fanatieke hooligans voor in een dienovereenkomstig groot gebouw, kort na het feitelijke begin van de bestuurlijke ophouding. Op welke wijze moesten zij zich nu toch voorstellen, dat er in die situatie door dienders – kan het zijn zonder ernstig gevaar voor hun lijf en goed – aan al die hooligans «papier en potloden» verstrekt zouden worden voor het aanhangig maken van de procedure tegen de bestuurlijke ophouding. En welke fysieke ruimte is er überhaupt in Nederland geschikt om vervolgens in een setting zoals hierboven weergegeven, bovendien een klein bataljon aan rechters, vertegenwoordigers van de burgemeester, advocaten en tolken te herbergen, zodanig dat zij in staat zijn aldaar zonodig tot individuele gevalsbehandeling over te gaan? Indien de groep inderdaad niet groter is dan een man of twintig dan is dat alles nog wel voorstelbaar. Maar als de groep – zoals de memorie van toelichting eerder doet vermoeden – uit zo'n tweehonderdvijftig personen of meer bestaat, dan staan er tussen de droom van de rechtsbescherming en de effectuering daarvan een welhaast onneembare horde van tenminste praktische bezwaren. Is de wens om ten deze zo dicht mogelijk de eisen van EVRM te naderen zo sterk, dat het zicht op de werkelijkheid aan de zijde van het kabinet toeneemt, zo vroegen deze leden zich af.

3. Toetsing aan grond- en mensenrechten.

De leden van de **VVD-fractie** vroegen hoe het vraagstuk of het wetsvoorstel preventieve ophouding wel of niet mogelijk maakt zich verhoudt tot artikel 5 van het EVRM. Dit artikel staat immers niet toe dat alleen bij een dreiging van verstoring van de openbare orde bestuurlijk opgehouden wordt. Wordt het risico van strijdigheid met artikel 5 van het EVRM voldoende weggenomen door bepalingen in een specifiek voorschrift die potentiële ordeverstoorders proberen «voor te zijn»? Wat

als de voorwaarden in zo'n voorschrift dusdanig zijn dat de facto alle ruimte wordt geboden voor preventieve aanhouding?

De leden van de VVD-fractie wilden graag ook meer duidelijkheid over de verhouding tussen groepsgewijze aanhouding en de «individuele benadering» die krachtens de jurisprudentie van het EHRM vereist is. Zij hadden nota genomen van de opvatting van de minister dat bestuurlijke ophouding zich richt op een groep personen, maar dat personen «niet louter op grond van het feit dat zij tot een groep behoren», opgehouden kunnen worden (26 735, nr 5, blz. 41). De vraag rijst hoe personen die voldoen aan de door de burgemeester omschreven kenmerken van zo'n groep – bijvoorbeeld bepaalde kleding of uitrusting – maar niet tot die groep behoren, gevrijwaard worden van bestuurlijke ophouding. Volgens de leden van de VVD-fractie zal dit bij een groep voetbal-hooligans niet direct problemen opleveren, maar in andere situaties waarvoor het wetsvoorstel evenzeer bedoeld is, kan dat wel het geval zijn. Hoe verhoudt zich de typering van groepskenmerken zoals kleding en uitmonstering tot artikel 435a van het Wetboek van Strafrecht (uniformverbod)?

De leden van de fractie van **GroenLinks** wezen erop dat in de literatuur (Brouwer en Schilder in NJB 1999, p. 1646) kritiek is geventileerd op de wijze waarop de minister de mogelijke strijdigheid met artikel 5 EVRM heeft gepareerd. In dit artikel wordt gesteld: «Volgens ons kan, hoe je het ook wendt of keert, niet ontkend worden dat van een individuele benadering geen sprake is. Het voorstel beoogt nu juist ordeverstoorders collectief ter handhaving van de openbare orde aan te pakken en te isoleren. Dit uitgangspunt van groepsgewijze detentie staat op zijn minst op gespannen voet met artikel 5 lid 1 sub b van het EVRM». Kan de minister op deze kritiek ingaan? Is deze spanning wellicht de reden dat in andere landen geen bestuurlijke ophouding mogelijk is op de wijze die nu voor Nederland wordt voorgesteld?

4. Evaluatie

Ondanks dat de leden van de **CDA-fractie** van mening waren dat het hier, zoals gezegd geen gelegenheidswetgeving betreft, waren deze leden niettemin van mening dat de voorgenomen evaluatie, waarop ook uit de Tweede Kamer sterk is aangedrongen, gezien de ingrijpendheid van de voorstellen zeer wezenlijk is. De ontwikkelingen in de (Nederlandse) samenleving die eraan ten grondslag liggen, moeten ook in dit opzicht op de voet worden gevolgd. Waarom is dan toch gekozen voor een evaluatie op vrij lange termijn? Aan welke criteria en normen zal bij de evaluatie worden getoetst?

De leden van de **PvdA-fractie** vroegen zich tenslotte af of het, gezien de bijzondere aard van het EK 2000, niet verstandig zou zijn de beide wetten als horizonwet te behandelen, dus met snelle evaluatie en afhankelijk daarvan het besluit om de wetten al dan niet te handhaven.

5. Uitvoeringslast

De leden van de **CDA-fractie** wilden weten hoe de bewindslieden met het oog op de mogelijk brede inzet (bijvoorbeeld ten tijde van het EK2000) van het nieuwe bestuurlijke en strafrechtelijke instrumentarium de huidige capaciteit van het justitieel en rechterlijk apparaat beoordelen? Is die voldoende en is het apparaat voldoende toegerust? Welke maatregelen zijn hiervoor genomen, ook in financiële zin?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Hordijk