

Vergaderjaar 1999–2000

26 735

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 december 1999

Met grote belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag dat de vaste commissie van de Tweede Kamer voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. Ik heb met genoegen vastgesteld dat diverse fracties de noodzaak onderkennen dat het onderhavige wetsvoorstel een belangrijke bijdrage levert aan het dichten van de lacunes in het huidige wettelijke instrumentarium om grootschalige ordeverstoringen het hoofd te kunnen bieden. Een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel is van groot belang om te bewerkstelligen dat het wetsvoorstel tijdig in werking kan treden voor het Europese kampioenschap voetbal dat in juni 2000 plaatsvindt in Nederland en België.

Bij de reactie op het verslag zal in het onderstaande zo veel mogelijk dezelfde volgorde en indeling als in het verslag worden aangehouden.

1. Inleiding
2. De voorbereiding van het wetsvoorstel
3. Verkenning van de huidige maatregelen en bevoegdheden om op te treden bij grootschalige ordeverstoringen
4. De voorgestelde aanpassingen
5. De bestuurlijke ophouding
 - 5.1 Inhoud en reikwijdte van de bestuurlijke ophouding
 - 5.2 Bekendmaking van de beschikking tot ophouding en rechterlijke toetsing
 - 5.3 Afbakening bestuurlijke ophouding met strafrechtelijke bevoegdheden
 - 5.4 Vergelijking met de Belgische bestuurlijke aanhouding
6. De toetsing aan grond- en mensenrechten

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering toe te lichten waarom aan het wetsvoorstel een algemene werking wordt gegeven. Zij vragen waarom er niet voor gekozen is de omstandigheden waaronder het voorgestelde wetsartikel kan worden toegepast wettelijk te begrenzen. Zij geven aan dat er bijvoorbeeld in de wet had kunnen worden opgenomen

dat het instrument van bestuurlijke ophouding uitsluitend kan worden toegepast bij (dreigende) massale schending van de openbare orde. De in het voorstel geïntroduceerde bevoegdheid ziet op alle situaties waarin door groepsgewijze niet-naleving van voorschriften die strekken tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar, sprake is van een oproerige beweging of van ernstige wanordelijkheden dan wel van de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Met deze terminologie is aangesloten bij de noodsituaties die zijn bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet. Het gaat hierbij om ernstige gevallen van verstoring van de openbare orde, waartegen de burgemeester kan optreden door middel van noodbevelen en -verordeningen. Om te kunnen overgaan tot ophouding als in dit voorstel bedoeld moet bovendien sprake zijn van niet-naleving van een wettelijk voorschrift. Om uiting te geven aan de ernst en de massaliteit van de ordeverstoring is voorgeschreven dat deze overtreding groepsgewijs moet worden begaan. Deze cumulatie van voorwaarden voordat tot ophouding kan worden overgegaan, betekent een aanmerkelijke inkadering van de ophoudingsbevoegdheid. Aldus is gegarandeerd dat sprake dient te zijn van een ernstige situatie. Door aan te sluiten bij situaties als bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet is bovendien bereikt dat de gekozen regeling zoveel mogelijk aansluit bij de huidige systematiek van aanpak van ordeverstoringen. Door de invulling van de wettelijke voorschriften aan gemeenten over te laten is voorts gegarandeerd dat de voorschriften kunnen worden afgestemd op de lokale situatie.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de PvdA met betrekking tot het recht op vergadering en betoging, merk ik op dat – net als andere grondrechten – het recht op vergadering en betoging niet absoluut is. Zoals reeds in het laatste onderdeel van hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting is uiteengezet, kan dit recht op grond van artikel 9, tweede lid, van de Grondwet worden beperkt onder meer in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Wel dient voor de beperking een basis te bestaan in een wet in formele zin. Een dergelijke basis bieden de voorgestelde artikelen 154a en 176a van de Gemeentewet. In artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vindt het recht op vergadering en betoging eveneens bescherming. Op grond van genoemde verdragen kan dit recht onder meer in het belang van de openbare orde en het belang van de openbare veiligheid worden beperkt. De burgemeester kan op grond van het wetsvoorstel uitsluitend tot bestuurlijke ophouding overgaan bij niet-naleving van voorschriften die strekken tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar (artikel 154a, tweede lid, onder a). Het oogmerk van de bestuurlijk ophouding is derhalve verenigbaar met de hiervoor genoemde doelcriteria uit Grondwet, IVBPR en EVRM. Opgemerkt wordt in dit verband dat de burgemeester bij een betoging of demonstratie eerst tot bestuurlijke ophouding kan overgaan, nadat hij zijn bevoegdheden op grond van de Wet openbare manifestaties heeft benut. Dit brengt de zinsnede «en de naleving redelijkerwijs niet op andere geschikte wijze kan worden verzekerd» in het tweede lid, onder b, van het voorgestelde artikel 154a Gemeentewet met zich. Voor een nadere beschouwing op dit punt wordt verwezen naar het laatste onderdeel van hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting.

De leden van de fractie van de PvdA vragen duidelijker aan te geven wanneer het wetsvoorstel een «aantasting» van de openbare orde kan voorkomen en wanneer een «verdere aantasting». Ook de SGP-fractie vraagt naar de mogelijkheden van preventief optreden.

De ophoudingsbevoegdheid kan worden toegepast zodra concrete en specifieke voorschriften die strekken tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar, niet worden nageleefd. Deze voorwaarde vloeit voort uit het EVRM, waarin is voorgeschreven dat een dergelijke vrijheidsontnemende maatregel slechts toelaatbaar is indien deze noodzakelijk is om de naleving van een wettelijk voorschrift te verzekeren. Als de niet-naleving onmiddellijk leidt tot een verstoring van de openbare orde, dan zal het optreden naar de aard van de situatie zijn gericht op het terugdringen dan wel beheersen van de ordeverstoring of op het voorkomen van verdere aantasting van de orde. Dit wil echter niet zeggen dat uitsluitend kan worden opgetreden als al sprake is van een daadwerkelijke ordeverstoring. Het moment waarop met ophouding kan worden opgetreden, is afhankelijk van de lokale voorschriften. Als bij niet-naleving van deze voorschriften de ernstige vrees ontstaat voor ordeverstoringen, kan worden opgetreden nog voordat de verboden gedraging leidt tot een daadwerkelijke ordeverstoring. Voorbeelden van dergelijke voorschriften zijn het voorschrijven van een verplichte route of een voorschrift waarin is aangegeven dat supporters geen knuppels e.d. bij zich mogen dragen. Als het voorschrift luidt dat supporters zich via een voorgeschreven route naar het stadion moeten begeven, kan bij het afwijken van de route in beginsel worden opgetreden door de afbuigende groep op te houden. Het ophouden gebeurt dan wegens de ernstige dreiging van een ordeverstoring, zonder dat daadwerkelijk sprake hoeft te zijn van een ordeverstoring. De gemeente zal dus moeten zorgen dat de lokale voorschriften (APV, noodverordening en -bevelen) zodanig zijn geformuleerd dat kan worden opgetreden om ordeverstoringen in de kiem te smoren.

De leden van de fractie van de PvdA vragen een toelichting op het tijdschema dat de regering voor ogen staat om de tijdige inwerkingtreding van deze wet voor het EK2000 veilig te stellen. Tevens vragen deze leden een indicatie te geven van de tijd die gemeenten minimaal nodig hebben om de benodigde lokale regelgeving voor te bereiden en vast te stellen. De leden van de fractie van de SGP erkennen de noodzaak om de regeling tijdig vóór het EK2000 klaar te hebben, maar overwegen tegelijk dat het voorliggende wetsvoorstel in sommige opzichten dusdanig ingrijpend is dat spoed hier niet ten koste mag gaan van zorgvuldigheid. Zij komen tot dit oordeel in verband met hun twijfels bij de praktische uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

Het kabinet streeft ernaar dat het wetsvoorstel nog enige tijd voor het EK2000 in werking treedt, bij voorkeur uiterlijk april 2000. De haalbaarheid daarvan is afhankelijk van de voortgang van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Tijdens de parlementaire behandeling kunnen gemeenten reeds van start gaan met de voorbereiding van lokale regelgeving, opdat deze regels op het moment van of zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel eveneens rechtskracht kunnen verkrijgen. Zodra het voorstel door uw Kamer is aanvaard zal ik gemeenten uitgebreid informeren. Tevens zal het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in samenwerking met de VNG, de gemeenten bijstand verlenen bij het opstellen van lokale voorschriften, alsmede bij de verdere implementatie van de bevoegdheid in de praktijk.

De leden van de fractie van de PvdA dringen erop aan in het voorstel een evaluatiebepaling op te nemen. Naar ik hoop en verwacht zal met onderhavig voorstel tijdens het EK2000 voor het eerst ervaring worden opgedaan. Het gehele optreden rondom het EK2000 zal na afloop worden geëvalueerd. In die evaluatie zullen uiteraard ook uitgebreid de ervaringen met het nieuwe wettelijke instrumentarium worden betrokken, aan de hand waarvan zo nodig tot aanpassing van de wetgeving kan worden besloten. Een afzonderlijke evaluatiebepaling in het wetsvoorstel acht ik dan ook overbodig.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af wat de relatie is van de onderhavige wijziging van de Gemeentewet met de voorgestelde wijziging van artikel 540 van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Met betrekking tot deze vraag, die in enigszins andere bewoordingen ook is opgeworpen door leden van de fracties van het CDA en GroenLinks, merk ik op dat goed in ogenschouw moet worden genomen dat de bestuurlijke ophouding enerzijds en de voorgestelde wijziging van de procedure ex artikel 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering ter verruiming van de strafrechtelijke mogelijkheden tot handhaving van de openbare orde met het oog op grootschalige ordeverstoringen (kamerstukken II 1999/2000, 26 825) anderzijds zonodig kunnen worden toegepast door twee zeer verschillende autoriteiten ieder oordelend vanuit hun eigen – wettelijk genormeerde – invalshoek. Dit neemt niet weg dat zij geconfronteerd kunnen worden met onder meer grootschalige verstoringen van de openbare orde waarbij zij beiden genoodzaakt kunnen worden – de rechter op instigatie van de officier van justitie – te beslissen over vrijheidsontneming van betrokkenen. Ik wijs er in dat verband nadrukkelijk op dat terzake twee uitgangspunten van belang zijn. In de eerste plaats is de burgemeester op grond van hoofdstuk XI van de Gemeentewet de primair verantwoordelijke voor de handhaving van de openbare orde. In zijn advies bij het onderhavige wetsvoorstel merkt de Raad van State op dat handhaving van de openbare orde primair in de bestuurlijke kolom dient plaats te vinden. Ook mijn ambtgenoot van Justitie heeft hierop gewezen in zijn nader rapport van 20 september 1999 terzake van wetsvoorstel 26 825. Het primaat bij vrijheidsberoving die gerechtvaardigd wordt door normoverschrijdend gedrag, ligt evenwel bij het strafrecht. Deze beide omstandigheden sturen de wijze waarop beide instrumenten in de praktijk zullen kunnen worden toegepast. Waar strafbare feiten aan de orde zijn die naar het oordeel van de officier van justitie tot vrijheidsbeneming in verband met strafrechtelijke handhaving nopen, ligt de keuze voor die grondslag in de rede. Waar het normoverschrijdend gedrag niet tot strafrechtelijk optreden noopt, maar een «lichte» vorm van vrijheidsbeneming met het oog op ordehandhaving kan volstaan, ligt bestuurlijke ophouding in de rede. Indien zich gevallen voordoen waarin in beginsel beide instrumenten zouden kunnen worden ingezet, vindt hierover afstemming plaats in het lokale driehoeksoverleg. In de tweede plaats mag niet worden voorbij gegaan aan de niet te onderschatten rol van het lokale driehoeksoverleg bij de toepassing van de verschillende wettelijke middelen. Vooraf, doch ook tijdens grootschalige verstoringen van de openbare orde, zal in dat gremium over te nemen maatregelen intensief overleg noodzakelijk zijn, rekening houdend met ieders verantwoordelijkheid. Meer inhoudelijk merk ik ten aanzien van de verhouding tussen deze twee instrumenten het volgende op. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de burgemeester de bevoegdheid gegeven onder strikte voorwaarden groepen ordeverstoorers bestuurlijk op te houden; het voor korte tijd op een bepaalde plaats onderbrengen en vasthouden van personen, met inbegrip van het – indien nodig – overbrengen naar die plaats (artikel 154a, eerste lid, en artikel 176a, eerste lid, van de Gemeentewet). Daarmee wordt wat betreft het karakter van sturingsmogelijkheden en bevoegdheden aangesloten bij de bestaande (nood)bevoegdheden van de burgemeester zoals deze te vinden zijn in artikel 175 en artikel 176 van de Gemeentewet. In aanvulling op de bestaande bestuursrechtelijke bevoegdheden wordt thans het bestuurlijk areaal uitgebreid in die zin dat het voorstel de burgemeester daadwerkelijk de mogelijkheid biedt om met behulp van het onder zijn gezag staande politiepersoneel verder inhoud te geven aan zijn verantwoordelijkheden in het kader van de openbare orde. Hem wordt een handvat gegeven daadwerkelijk richting te geven – soms in letterlijke zin – aan menigten die kwaadwillend zijn en reeds specifieke voorschriften

hebben overtreden. In zoverre verschilt de bestuurlijke ophouding in materiële zin fundamenteel van het rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde, waarbij de verdachte veelal in afwachting van een strafrechtelijke procedure in verzekering wordt gesteld. Het in gang zetten van een rechterlijk bevel kan onder omstandigheden evenwel meer geëigend of zelfs noodzakelijker zijn dan een bestuurlijke ophouding indien strafvervolgning wordt overwogen dan wel vrijheidsontneming voor langere duur (dan 12 uren) ter handhaving van de openbare orde is geïndiceerd. In dat verband verwijs ik ook naar bovengenoemd nader rapport van mijn ambtgenoot van Justitie van 20 september 1999 bij wetsvoorstel 26 825.

Hoewel niet ondenkbaar is dat in het individuele geval de bestuurlijke ophouding wordt gevolgd door een rechterlijk bevel, ga ik ervan uit dat dat in het merendeel van de gevallen niet noodzakelijk zal zijn.

De leden van de fracties van VVD, CDA en D66 vragen naar de redenen die ertoe hebben geleid dat het onderhavige voorstel en voorgestelde wijziging van artikel 540 e.v. Sv afzonderlijk zijn ingediend.

Voorts vragen de leden van de fractie van het CDA of de regering een onderscheid maakt naar urgentie en noodzaak van inwerkingtreding van beide voorstellen.

Vanwege de samenhang van beide wetsvoorstellen is de voorbereiding van beide voorstellen in nauw onderling overleg tussen de betrokken ministeries ter hand genomen. Vanwege de eerdere start van de voorbereiding van het onderhavige voorstel liepen de voorbereidingsfasen van beide voorstellen niet gelijk op. Aangezien dit resulteerde in een afzonderlijke indiening bij de Raad van State en de Raad vervolgens op beide voorstellen een afzonderlijk en bovendien andersluidend advies heeft uitgebracht, is ervoor gekozen beide voorstellen afzonderlijk in te dienen. Bij beide wetsvoorstellen bestaat de wens ze nog voor de EK2000 in werking te laten treden. De regering acht tijdige inwerkingtreding van beide voorstellen noodzakelijk om adequaat en door samenwerking van alle betrokken lokale instanties het hoofd te kunnen bieden aan (groot-schalige) ordeverstoringen.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de verhouding tussen dit wetsvoorstel en het voorstel tot wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht (kamerstukken II 1998/99, 26 519, nrs. 2–3).

Graag stel ik bij de beantwoording van deze vraag voorop, dat beide wetsvoorstellen een ander onderwerp hebben. Bij het onderhavige wetsvoorstel inzake de bestuurlijke ophouding gaat het om de introductie van een bestuurlijke bevoegdheid tot vrijheidsbeneming. Bij de aanpassing van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht gaat het om een aanpassing van de grenzen van strafbaarheid. Die aanpassing beoogt te bewerkstelligen dat ook de personen die welbewust aan een openlijke geweldpleging bijdragen zonder zelf een gewelddadige handeling te plegen, daar strafrechtelijk voor aansprakelijk kunnen worden gesteld. Het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding breidt de grenzen van strafrechtelijke aansprakelijkheid niet uit. Het impliceert met name dat, in gevallen waarin strafrechtelijk ingrijpen nog niet in de rede ligt, een – kortdurende – vrijheidsbeneming met het oogmerk van ordehandhaving mogelijk wordt. Daarin ligt besloten dat toepassing van bestuurlijke ophouding bij gelegenheid van een ernstige openlijke geweldpleging niet in de rede ligt. In dat geval ligt strafrechtelijk optreden meer voor de hand. Het wetsvoorstel betreffende artikel 141 Wetboek van Strafrecht verruimt die strafrechtelijke mogelijkheden, omdat de reikwijdte van de delicts-omschrijving wordt uitgebreid. Wellicht ten overvloede wordt erop gewezen dat in de toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 141 Wetboek van Strafrecht wordt benadrukt dat een gecombineerde

aanpak noodzakelijk is. Het thans voorliggende voorstel inzake bestuurlijke ophouding is hiervan een logisch gevolg.

Het strafrechtelijke wetsvoorstel voorziet in de behoefte aan een betere en effectievere bestrijding van openlijk geweld door ook degene die niet een gewelddadige handeling pleegt, maar op andere wijze bijdraagt aan de openlijke geweldpleging, strafwaardig te achten. In strafrechtelijke zin kan betrokkene individueel aansprakelijk worden gesteld. In dit verband is illustratief het voorbeeld, vermeld in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 141 Wetboek van Strafrecht (kamerstukken II 1999/2000, 26 519, nr. 6, blz. 5): openlijke geweldpleging waarbij supporters van twee voetbalclubs zijn betrokken. Organisatoren die bij de «planning» van verstoringen van de openbare orde zijn betrokken, kunnen als plegers van het strafbare feit worden aangemerkt, ook als zij zelf geen gewelddadige handeling hebben verricht.

Dit voorbeeld geeft aan dat in het palet van bestuurlijke en wetgevende maatregelen om ernstige verstoringen van de openbare orde te beteugelen of te voorkomen, de voorgestelde wijziging van artikel 141 Wetboek van Strafrecht een belangrijke bijdrage levert.

De leden van de fractie van de VVD menen in zijn algemeenheid een behoefte te constateren aan een verschuiving van individuele strafrechtelijke aanpak naar een groepsgerichte bestuurlijke oplossing van groot-schalige ordeverstoringen. Deze leden vragen of de regering deze constatering onderschrijft. Zij vragen tevens of een aparte wet op de openbare orde een antwoord kan vormen op de hiervoor geconstateerde vraag. Ook de leden behorende tot de CDA-fractie vragen in te gaan op de relatie tussen het bestuurs- en strafrecht.

De regering onderschrijft genoemde constatering niet. Wezenlijk is dat beide rechtssystemen – het strafrecht en het bestuursrecht – worden ingezet om daarmee corresponderende doelen na te streven. Voor individuele berechting van plegers van een strafbaar feit biedt het strafrecht het aangewezen instrumentarium, ook als het plegen van het strafbare feit tevens een verstoring van de openbare orde teweeg brengt. Verder is toepassing van het strafrecht aangewezen als, gelet op het risico van toekomstige ordeverstoringen die tevens strafbare feiten inhouden, vrijheidsberoving gedurende een periode langer dan 12 uur aangewezen is (artikel 540 e.v. Sv). Licht strafrechtelijk optreden niet in de rede, maar is een kortdurende, lichte vorm van vrijheidsbeneming gelet op het gevaar voor ordeverstoring dat van een groep uitgaat wenselijk, dan is bestuurlijk optreden in de vorm van bestuurlijke ophouding het meest aangewezen. Ook overigens is bestuurlijk optreden het meest aangewezen als het optreden gericht is op het voorkomen dan wel beheersen of terugdringen van de gevolgen van ordeverstoringen. De burgemeester is daarvoor verantwoordelijk. Deze heeft met name in de Gemeentewet de nodige bevoegdheden toegekend gekregen om de openbare orde te handhaven. De regering beoogt geen wijziging aan te brengen in deze onderverdeling. Een afzonderlijke wet op de openbare orde zou in het leven kunnen worden geroepen om bestuurlijke bevoegdheden in onder te brengen, maar laat onverlet dat er daarnaast ook altijd het strafrecht, meer in het bijzonder het instrumentarium dat het strafrecht biedt, zal blijven bestaan en nodig zal zijn.

De aan het woord zijnde leden van de fractie van de VVD vragen voorts welke lidstaten bij het EVRM bekend zijn met bestuurlijke ophouding en wat hun ervaringen hiermee zijn.

In reactie hierop merk ik op dat mij thans alleen bekend is dat in België een vergelijkbaar instrument als de bestuurlijke ophouding bestaat. Belangrijk verschil met de regeling in het Belgische recht is dat de

(bestuurlijke) bevoegdheid om ordeverstoorers aan te houden en voor maximaal 12 uur vast te houden toekomt aan de politie in plaats van aan de burgemeester. Over de ervaringen die in België met deze bevoegdheid zouden zijn opgedaan, zijn tot op heden geen gegevens bekend. In paragraaf 5.4 van deze nota wordt nader ingegaan op de Belgische bestuurlijke vrijheidsbeneming.

Uit de jurisprudentie van de Straatsburgse instanties kan worden afgeleid dat diverse vormen van bestuurlijke vrijheidsbeneming in de andere landen die zijn aangesloten bij het EVRM, door de Straatsburgse instanties gesanctioneerd zijn. Te denken valt hierbij onder meer aan een vorm van bestuurlijke vrijheidsbeneming bij niet-naleving van de verplichting om de politie niet te hinderen bij de uitvoering van haar taak, de verplichting om een identiteitsbewijs te dragen of de verplichting om een douane-onderzoek te ondergaan. Nagegaan wordt of deze andere landen vormen van bestuurlijke vrijheidsbeneming kennen die vergelijkbaar zijn met de bestuurlijke ophouding. Deze informatie zal ik zo mogelijk nog vóór, doch uiterlijk tijdens de mondelinge behandeling van het onderhavige wetsvoorstel aan u doen toekomen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven hoeveel politiecapaciteit globaal nodig is om tot concrete bestuurlijke ophouding van een grote groep «hooligans» van bijvoorbeeld 100 à 200 mensen te kunnen overgaan.

De politie zal voldoende personeel moeten inzetten om een groep van een dergelijke omvang in bedwang te kunnen houden. De capaciteit die daarvoor nodig is, is sterk afhankelijk van de omstandigheden ter plaatse. Bij de afweging spelen de omvang van het te bestrijken gebied en de infrastructurele omstandigheden een belangrijke rol. Ook de dreiging die van de groep uitgaat, is van belang. In algemene zin mag niet worden uitgesloten dat een groep zich zal verzetten tegen de ophouding. Ook hierop moet de politiesterkte berekend zijn. Een vergelijkbare afweging kan gelden voor het vasthouden van een groep op de ophoudingslocatie.

De leden van de CDA-fractie vragen of overwogen is om dit voorstel specifiek en dus tijdelijk te laten gelden voor het EK2000. Zij vragen naar de argumenten voor of tegen.

De regering heeft niet overwogen om een bevoegdheid te introduceren die specifiek geldt voor de EK2000. De behoefte aan de maatregel als hier aan de orde is bij verschillende grootschalige ordeverstoringen, ook buiten het kader van voetbalvandalisme en -geweld, gebleken. Als de directe aanleiding voor de voorbereiding van het voorstel kunnen genoemd worden de gebeurtenissen tijdens de Eurotop in juni 1997 in Amsterdam. Er bleek een instrument te ontbreken op basis waarvan massaal gepleegde ordeverstoringen in de kiem konden worden gesmoord. Ook bij de recente gebeurtenissen rond de huldiging van Feijenoord bleek dit. De regering acht het derhalve noodzakelijk dat de bevoegdheid kan worden ingezet in alle situaties waarin sprake is of kan zijn van grootschalige ordeverstoringen.

De leden van de fractie van D66 constateren dat in korte tijd om verschillende redenen nieuwe openbare-ordebevoegdheden aan de burgemeester worden toegekend. Zij vragen naar een verklaring daarvan. Tevens vragen zij of op het terrein van de handhaving van de openbare orde nog meer te wachten staat.

Inderdaad zijn de laatste jaren verschillende voorstellen gedaan om de bevoegdheden van de burgemeester op het vlak van de handhaving van de openbare orde uit te breiden. Ik denk daarbij aan de zogenoemde Wet Victor, de Wet Victoria en de Wet Damocles. In ogeschouw moet worden genomen dat onder meer de laatstgenoemde wet, die de burgemeester de bevoegdheid verleent bestuursdwang toe te passen ten aanzien van voor publiek toegankelijke lokalen wegens overtreding van de Opiumwet,

voorziet in een groeiende – en ook door de samenleving erkende – behoefte om effectief te kunnen optreden. Gezien de primaire verantwoordelijkheid van de burgemeester, verankerd ook in de Gemeentewet, lag het voor de hand hem toe te rusten met extra, nauwkeurig omschreven en met waarborgen omgeven bevoegdheden. Niet kan worden gesteld, althans niet zonder meer, dat de samenleving eertijds ten aanzien van bepaalde problemen op het terrein van de openbare orde te tolerant is geweest. Eerder kan worden gesteld dat een aantal problemen voor bijvoorbeeld buurtbewoners en wijken de laatste jaren dermate ernstig was dat de wetgever zich genoodzaakt zag nieuwe regelgeving tot stand te brengen, teneinde de bestaande bestuurlijke en juridische mogelijkheden te vergroten.

Met het onderhavige wetsvoorstel alsmede met de voorgestelde wijziging van artikel 540 e.v. Sv wordt gepoogd een bijdrage te leveren aan door onder meer justitie en politie geconstateerde tekortkomingen bij de handhaving van de openbare orde, met name de grootschalige ernstige verstoringen daarvan. Ik meen dat deze voorstellen noodzakelijk zijn om de bevoegde autoriteiten, meer dan thans het geval is, in staat te stellen op adequate wijze op te treden tegen grootschalige verstoringen van de openbare orde.

De leden van de D66-fractie stellen het op prijs indien de regering nader in zou gaan op de constatering dat een tendens valt te bespeuren in de loslating van het individuele daadstrafrecht en de individuele verantwoordelijkheid. Tevens vragen zij naar de onderlinge verhouding tussen het voorliggende wetsvoorstel bestuurlijke ophouding en beide andere in voorbereiding zijnde voorstellen.

Naar het voorkomt kan in algemene zin niet de opvatting van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) worden gedeeld dat met de genoemde wetsvoorstellen een tendens valt te bespeuren die wijst op loslating van het individuele daadstrafrecht en de individuele verantwoordelijkheid. Ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel niet, omdat uitsluitend dan van toepassing van bestuurlijke ophouding sprake kan zijn indien betrokkenen – weliswaar optredend in een groep – afzonderlijk specifieke voorschriften hebben overtreden. Zulks moet ook uitdrukkelijk worden geconstateerd. Nadat een waarschuwing is gegeven, ontstaat de bevoegdheid van de burgemeester om betrokkenen als groep bestuurlijk op te houden. Dit laat onverlet dat uitgegaan moet worden van een individuele verantwoordelijkheid voor de daad (de overtreding) en, na een of meer kenbare waarschuwingen, het vervolg daarvan, de vrijheidsontneming. Met betrekking tot de voorgestelde wijziging van artikel 141 Sr kan ik de opvatting van de NOvA op dit punt evenmin delen. In het desbetreffende voorstel wordt immers uitgegaan van een individu dat door zijn bijdrage aan de openlijke geweldpleging als zodanig strafwaardig handelt; hij wordt pleger in strafrechtelijke zin. Op dit punt neemt hij dezelfde positie in als degene die feitelijk geweld pleegt. Ook ten aanzien van het voorgestelde artikel 540 e.v. Sv kan niet worden gesteld dat het beginsel van individuele aansprakelijkheid wordt losgelaten. De procedure inzake het rechterlijk bevel is volledig gericht op een individuele toetsing en verandert op dit punt overigens niet. Op de verhouding tussen het onderhavige voorstel en de andere beide in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen is hiervoor reeds ingegaan. Korthedshalve zij hiernaar verwezen.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af of door de wijziging van artikel 141 Sr de voorgestelde wijziging van artikel 540 e.v. Sv niet overbodig wordt.

Naar de mening van de regering is dat niet het geval. Beide wetsvoorstellen zien op iets anders. De wijziging van artikel 141 Wetboek van Strafrecht beoogt wijziging te brengen in de reikwijdte van de grenzen van

het strafrecht. Dat is vooral van belang in gevallen waarin een openlijke geweldpleging daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De voorgestelde verruiming van de grenzen van de strafbaarheid bewerkstelligt dat in dat geval ook degenen die aan de openlijke geweldpleging hebben bijgedragen zonder zelf daadwerkelijk geweld te plegen, bestraft kunnen worden als pleger van die openlijke geweldpleging. Te denken valt bijvoorbeeld aan de «organisatoren» van de openlijke geweldpleging. De wijziging van de artikelen 540 e.v. Sv heeft een andere inhoud en een ander oogmerk. Zij brengt geen wijziging in de grenzen van strafbaarheid, maar breidt de mogelijkheden uit om in het geval van verdenking van enig strafbaar feit strafrechtelijk op te treden. Dat kan derhalve ook om heel andere feiten gaan dan het misdrijf openlijke geweldpleging. De procedure van artikel 540 Sv en het in dat verband voorgestelde wetsvoorstel zijn vooral van belang voor de gevallen waarin de ernst van het strafbare feit terzake waarvan de verdenking is gerezen, niet de toepassing van voorlopige hechtenis kan dragen, maar de verwachting van recidive die de openbare orde ernstig zal verstoren voortgezette vrijheidsbeneming wel rechtvaardigt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar recente toepassingen van de methode Koppejan. Zij vragen of de regering van oordeel is dat de voorstellen die zij nu doet, via een omweg een legitimatie inhouden van voorheen door de rechtspraak veroordeelde politiemethoden. Het is juist dat – zoals deze leden vroegen – de methode Koppejan zijn naam ontleent aan de gelijknamige Amsterdamse politiecommissaris. Deze methode, die in de jaren '60 bij rellen in die stad werd toegepast en verschillende varianten kende, is door het toenmalige kabinet ernstig bekritiseerd (kamerstukken II 1967/68, 9322, nr. 6, blz. 6). Een en ander vloeide voort uit het ontbreken van een voldoende wettelijke grondslag en het vermoeden dat – zo een dergelijke grondslag er zou zijn – de wet op gespannen zou staan met artikel 5 EVRM. Ik deel overigens niet de gedachte van de leden van de GroenLinks-fractie dat met het voorstel de bevoegdheid wordt gecreëerd groepen van personen preventief op te pakken of aan te houden. Verder kan niet worden gesteld dat met het voorstel methoden à la Koppejan worden «gelegitimeerd». Op grond van het voorgestelde artikel 154a, tweede lid, van de Gemeentewet, kan immers, onder nader gestelde voorwaarden, de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding slechts worden uitgeoefend indien personen groepsgewijs specifieke voorschriften, als bedoeld in dat artikelonderdeel, niet naleven. Het voorgestelde artikel 176a, tweede lid, van die wet gaat – in aansluiting hierop – ervan uit dat de bevoegdheid inzake bestuurlijke ophouding eerst kan worden uitgeoefend indien een bevel als bedoeld in artikel 175 of van een algemeen verbindend voorschrift als bedoeld, in artikel 176, groepsgewijs niet wordt nageleefd. Normovertredend gedrag dient derhalve te hebben plaatsgevonden. In zoverre is het onjuist te spreken van preventief optreden. De regering meent dat het voorstel niet via een omweg zo maar een «legitimatie» inhoudt voor de hiervoor genoemde politiemethoden, nu aan toepassing van de bestuurlijke ophouding strikte voorwaarden zijn verbonden en ten behoeve van de opgehoudene uitdrukkelijke waarborgen en aanvullende voorzieningen voor de rechtsbescherming zijn gecreëerd.

De leden van GroenLinks stellen voorts enige vragen met betrekking tot de relatie tussen bestuurlijke ophouding en de Grondwet en het EVRM. Aangezien deze vragen vooral betrekking hebben op de grondrechtelijke aspecten van bestuurlijke ophouding, zullen zij worden betrokken bij de beantwoording van enige vergelijkbare vragen in hoofdstuk 6.

De fractie van GroenLinks dringt erop aan uitgebreider aandacht te besteden aan de verhouding tussen het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding, het wetsvoorstel artikel 540 Sv en de (reguliere) strafrechtelijke en strafvorderlijke bepalingen, alsmede aan de (verschillende) rol(len) van de rechter(commisaris) in deze procedures.

Voor zover de vragen van de leden van GroenLinks zien op de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en het voorstel tot wijziging van artikel 540 e.v. Sv, verwijs ik kortheidshalve naar hetgeen ik heb opgemerkt naar aanleiding van de vragen van onder meer de leden van de VVD-fractie.

Met betrekking tot de rollen van de rechter(-commisaris) in de verschillende procedures moet worden vastgesteld dat deze op een aantal punten wezenlijk verschillen. In aansluiting op hetgeen reeds terzake is overwogen in paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting, kan nog het volgende worden opgemerkt.

- De bestuursrechter in bodemprocedure en bij een voorlopige voorziening:

Hoewel op dit punt geen zekerheid bestaat, is het niet ondenkbaar dat in een enkel geval de president van de rechtbank, oordelend over een gevraagde voorlopige voorziening, zal trachten tevens de bodemzaak af te doen met toepassing van artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor alle betrokken partijen lijkt deze actieve benadering in het algemeen voordelen te hebben nu daarmee snel duidelijkheid wordt verschaft omtrent de rechtmatigheid van de bestreden beslissing, althans in eerste aanleg. De bestuursrechter zal nauwkeurig nagaan of voldaan is aan de (formele) vereisten voor de toepassing van bestuurlijke ophouding, waaronder de vraag of betrokkene een specifiek voorschrift niet heeft nageleefd, te meer nu het bestuur niet geroepen zal kunnen worden tot heroverweging van zijn beslissing naar aanleiding van een ingediend bezwaarschrift. Ik ga er van uit dat de bestuursrechter, zoals al aangegeven in de memorie van toelichting, overeenkomstig de bestaande jurisprudentie op marginale wijze zal toetsen of sprake is van een noodtoestand. Bij zijn oordeel is van belang dat hij op korte termijn beschikt over zo volledig mogelijke informatie. De aard van de bestuursrechtelijke procedure brengt mee dat de rechter ook op dit punt een actieve houding zal innemen.

- De strafrechter in een reguliere strafzaak:

Bij de berechting door de strafrechter staan de verdachte en het vermoedelijk gepleegde strafbare feit centraal. Het feit wordt aan de rechter voorgelegd door de officier van justitie, de strafrechter oordeelt vervolgens zelfstandig of aan de vereisten voor strafbaarheid voldaan is. Dat impliceert dat van een toetsing, laat staan een marginale toetsing van een beslissing van de officier van justitie inzake strafbaarheid geen sprake is.

- De rechter-commisaris in de procedure van artikel 540 Sv:

In deze procedure staat de oplegging van een rechterlijk bevel dan wel de toepassing van een vrijheidsbenemend dwangmiddel (inverzekeringstelling) centraal. Ook de rechter-commisaris toetst daarbij zelfstandig of aan de wettelijke voorwaarden voldaan is. Hij behoeft gelet op die wettelijke voorwaarden evenwel geen definitief oordeel over de strafbaarheid te geven; de vaststelling van een verdenking volstaat. In zoverre verschilt zijn positie van die van de strafrechter. Hij dient verder het risico van toekomstige ordeverstoringen, in het licht van de gerezen verdenking, af te wegen tegen het belang van de persoonlijke vrijheid.

De leden van de fractie van de SGP is de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten niet geheel helder.

Met betrekking tot deze verhouding, wijs ik – tevens in antwoord op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie en in aansluiting op het voorgaande – nog op het volgende. Het bestuursrechtelijke instrument is er slechts één uit een aantal instrumenten naast de strafrechtelijke. Elk van die instrumenten kent zijn beperkingen, maar ook zijn eigen unieke mogelijkheden. Daarmee wil gezegd zijn dat het bestaande en toekomstige wettelijke kader gehanteerd moet worden waar dat passend en adequaat is om redenen van effectiviteit, efficiency en rechtsstatelijkheid. Van zowel het openbaar ministerie als de burgemeester wordt op dit punt het nodige, meer nog dan voorheen, gevergd. Door politie, justitie en bestuur is geconstateerd dat behoefte bestaat aan bestuurlijke middelen die kortdurende vrijheidsontneming meebrengen. In het palet van bestuurlijke middelen kan de bestuurlijke ophouding, mits onder strikte voorwaarden toegepast en mits wordt voorzien in adequate rechtsbescherming, een bijdrage leveren aan het voorkomen van bepaalde vormen van grootschalige ordeverstoringen. Dit middel moet gezien het verstrekende karakter ervan als bestuurlijk ultimatum remedium worden aangemerkt. Het is tevens een middel dat uitsluitend dan in concreto toepasbaar is, indien in het geheel van omstandigheden een groep van personen dermate onbeheersbaar is dat ophouding bijdraagt aan het voorkomen van verdere verstoring van de openbare orde. In een dergelijke situatie, die zeer zorgvuldig moet worden ingeschat en van de uitvoerende politiediensten het nodige «maatwerk» vraagt, zal tevens moeten blijken dat strafrechtelijk optreden zinloos is of weinig adequaat is. In concreto: menigmaal maken supportersgroepen zich schuldig aan overtredingen van gemeentelijke verordeningen die gericht zijn op het geleiden van groepen naar een voetbalstadion. Tevens worden dan (al dan niet kleinere) vernielingen aangericht en dreigt de situatie zich verder te ontwikkelen naar ernstiger misdrijven. In dergelijke situaties kan het onder omstandigheden in de rede liggen, niet strafrechtelijk maar bestuurlijk op te treden. De ernst van de feiten noopt niet tot strafvorderlijk optreden; bovendien kan sprake zijn van bewijsproblemen. Indien sprake is van ernstige wanordelijkheden waarbij groepen van personen ernstige strafbare feiten plegen, is strafrechtelijk optreden aangewezen, en ligt het niet in de rede tot bestuurlijke ophouding over te gaan. Een en ander vergt evenwel van de (vertegenwoordigers van de) driehoek dat voor en tijdens (mogelijke) grootschalige verstoringen van de openbare orde, meer dan voorheen, zeer zorgvuldig zal moeten worden nagegaan welke bestaande en toekomstige middelen in afzonderlijke concrete situaties het meest passend worden geacht. Daarbij zal in oplopende zwaarte grosso modo de volgende leidraad moeten gelden:

- a. alle – ook materiële – middelen die de politie ten dienste staan op basis van artikel 2 van de Politiewet 1993;
- b. 1. de toepassing van reguliere gemeentelijke openbare ordebevoegdheden, op basis van de gemeentelijke APV of gebaseerd op artikel 172 van de Gemeentewet;
- b. 2. de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden door de politie en justitie voor zover dat ten overstaan van de groep feitelijk en juridisch mogelijk, wenselijk en adequaat is;
- c. de toepassing van gemeentelijke noodbevoegdheden, op basis van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet;
- d. de uitoefening van de bevoegdheid bestuurlijke ophouding voor zover dat in het licht van artikel 154a en 176a van de Gemeentewet mogelijk en noodzakelijk is, en individueel strafrechtelijk optreden niet is geïndiceerd;
- e. de uitoefening van de bevoegdheden ex artikel 540 Sv., op instigatie van de officier van justitie.

2. De voorbereiding van het wetsvoorstel

De leden van de SGP-fractie vragen de regering aan te geven hoe het onderhavige wetsvoorstel en het voorstel tot wijziging van artikel 540 e.v. Sv op elkaar afgestemd zijn. Ook de leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd naar de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel met het strafvorderlijke.

Gaarne verwijs ik op dit punt naar de hiervoor gemaakte opmerkingen. Deze voorstellen zijn voor en na verkregen adviezen op ambtelijk niveau op uitgebreide wijze afgestemd en voorts uitvoerig met het veld besproken.

De leden van de PvdA-fractie vragen of van de zogeheten expertmeeting een verslag is gemaakt en zo ja, of de Kamer daarvan een afschrift kan ontvangen. Zij zijn daarin met name geïnteresseerd omdat vertegenwoordigers van politie en van andere overheden tijdens deze bijeenkomst hebben aangegeven dat de bestuurlijke ophouding weliswaar een toegevoegde waarde heeft, maar dat het instrument geen antwoord biedt op alle massale en onoverzichtelijke situaties die uit de hand zijn gelopen of dreigen te lopen. Zij vragen op welke situaties hierbij is gedoeld en waarom de bestuurlijke handhaving in deze situaties onbruikbaar te noemen is.

De expertmeeting heeft op 25 februari 1999 plaatsgevonden. Er is een korte weergave vastgelegd van de tijdens de bijeenkomst gemaakte opmerkingen en ingenomen standpunten. Dit korte verslag is als bijlage bij deze nota gevoegd.

Situaties waarin het moeilijk is om groepen bestuurlijk op te houden, kunnen vooral situaties zijn waarin de massale ordeverstoringen teweeg worden gebracht door vele onafhankelijk van elkaar opererende groepen. Zeker als de rellen zich afspelen over een groot grondgebied wordt het politieoptreden bemoeilijkt. De PvdA-fractie riep in dit licht terecht de rellen tijdens de huldiging van Feijenoord in herinnering.

De genoemde beperkingen vloeien voort uit de onmogelijkheid voor de politie om overal tegelijkertijd aanwezig te zijn. In die zin is de eindige politiecapaciteit de oorzaak van de belemmeringen om op te treden en is de beperking niet zozeer gelegen in het onderhavige wetsvoorstel zelf.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de Kamer een afschrift kan krijgen van het advies van het College van procureurs-generaal. Zij vragen tevens of kan worden aangegeven of de kritische opmerkingen van het College alleen betrekking hebben op de toelichting bij het wetsvoorstel of dat zij ook de inhoud en vormgeving van de voorgestelde artikelen betreffen. Als van dat laatste ook sprake is, willen deze leden graag weten of en zo ja, op welke wijze met de beschouwingen van het College rekening is gehouden. Ook de leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven welke passages en op welke concrete punten het voorstel is aangepast in reactie op het commentaar van het College van procureurs-generaal.

Bij brief van 15 oktober 1999 zijn aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door mij diverse adviezen aangeboden die zijn uitgebracht in het kader van de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel. Het betrof onder meer het advies van het College van procureurs-generaal van 7 juli 1999, waarin is ingegaan op het wetsvoorstel over de bestuurlijke ophouding. In het advies van 7 juli wordt verwezen naar een eerder advies van het College van 29 april. Dit eerdere advies was niet als bijlage toegevoegd aangezien het een reactie betrof op een eerder, inmiddels achterhaald, voorontwerp. Met de opmerkingen van het College is rekening gehouden. Ik ben ervan uit gegaan dat de opmerkingen die in het meest recente advies niet meer zijn herhaald, naar het oordeel van het College genoegzaam zijn verwerkt

en heb om die reden toezending van het eerste advies achterwege gelaten. Het oorspronkelijke advies bevatte voornamelijk kritische opmerkingen met betrekking tot de relatie met de Grondwet en het EVRM. Nadien zijn op dit punt uitvoerige overwegingen aan de toelichting toegevoegd. Voor zover de opmerkingen de aansluiting en een mogelijke samenloop van de bestuurlijke bevoegdheid op de strafrechtelijke aanpak terzake van de bestrijding van grootschalige ordeverstoringen betroffen, zijn de relevante passages van de toelichting aangescherpt. Mede naar aanleiding van opmerkingen van het College van procureurs-generaal is de mogelijkheid van verlenging van de duur van ophouding met twaalf uur geschrapt.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat het derde bezwaar was van de VNG tegen de toenmalige versie van het wetsvoorstel. De derde kanttekening van de VNG betrof de beperkte termijn van ophouding. In het aan de VNG voorgelegde voorstel werd uitgegaan van een termijn van ophouding van ten hoogste twaalf uur, met de mogelijkheid van verlenging met nog eens twaalf uur. De VNG bepleitte de mogelijkheid om de ophoudingstermijn zich over een langere termijn te laten uitstrekken.

De leden van zowel de fractie van de PvdA als van de VVD vragen naar het gevaar van misbruik van de nieuwe bevoegdheden. In het voorstel staat voorop het voorkomen of beëindigen van grootschalige ordeverstoringen. Het doel is derhalve ordehandhaving en in dat kader wordt voorgesteld de burgemeester de bevoegdheid toe te kennen om onder strikte voorwaarden op te treden tegen groepen van personen. Deze bevoegdheid mag uiteraard niet voor andere doeleinden worden gebruikt, zoals het winnen van tijd om het bewijs rond te krijgen van het plegen van een strafbaar feit door een persoon die deel uitmaakt van een groep. Wel kan het voorkomen dat bij een verstoring van de openbare orde strafbare feiten worden gepleegd, zoals openlijke geweldpleging. In een dergelijke situatie kan, nadat is overgegaan tot ophouding van een groep, blijken dat tegen een persoon uit die groep een verdenking bestaat van het plegen van een strafbaar feit. In zo'n geval staat de bestuurlijke ophouding er uiteraard niet aan in de weg dat die persoon – gedurende of na de ophouding – strafrechtelijk wordt aangehouden. Bij de bepaling van het in te zetten instrumentarium is – het werd hiervoor al aangegeven – een aantal omstandigheden van belang. Bij ernstige normovertredingen, en in het geval vrijheidsbeneming van langere duur wordt beoogd, dienen strafrechtelijke bevoegdheden te worden ingezet. In de gevallen waarin daarvan geen sprake is, kan met het oogmerk van ordehandhaving vrijheidsbeneming in het kader van de bestuurlijke ophouding plaatsvinden.

Op vragen van de leden van de CDA-fractie hoe de door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak benadrukte «speedily» rechterlijke toetsing is ingebouwd in het wetsvoorstel, wordt in paragraaf 5.2 en paragraaf 6 van deze nota ingegaan.

3. Verkenning van de huidige maatregelen en bevoegdheden om op te treden bij grootschalige ordeverstoringen

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd een overzicht te geven van andere, minder ingrijpende middelen. Voorop zij gesteld dat niet voorbij kan worden gegaan aan het ingrijpende karakter van het middel bestuurlijke ophouding als vorm van vrijheidsontneming. Internationaalrechtelijk worden op dit punt terecht aan het recht vergaande eisen gesteld. In dat verband zij verwezen naar paragraaf 6 van de memorie van toelichting.

Bij de vraag welke andere middelen ter beschikking staan, heeft voorop gestaan dat de handhaving van de openbare orde in ons bestel primair een taak is van de burgemeester. Bij de keuze van aanvullende middelen heeft in belangrijke mate meegewogen dat aansluiting diende te worden gezocht bij zijn bestaande bevoegdheden zoals deze zijn neergelegd in de Gemeentewet. Uit de praktijk blijkt dat minder ingrijpende middelen zoals samenscholingsverboden en andere verboden of geboden die de bewegingsvrijheid beperken – verwezen zij naar de voorbeelden gegeven in paragraaf 3 van de memorie van toelichting –, ontoereikend kunnen blijken te zijn. Dergelijke verboden of geboden dienen onder omstandigheden door bestuurlijke ophouding te worden gecomplementeerd. Deze lacunes die in de uitvoeringspraktijk zijn gerezen in aanmerking nemend, is gekomen tot het voorstel om onder strikte voorwaarden bestuurlijke ophouding voor een relatief korte periode toe te staan. Opgemerkt zij dat in de praktijk voor belanghebbenden de bestuurlijke ophouding wel eens minder ingrijpend zou kunnen zijn, althans als zodanig zou kunnen worden ervaren, dan andere op zich voorstelbare middelen, zoals de strafrechtelijke aanhouding.

De leden van de PvdA-fractie wensen een nadere toelichting op de vraag in welk opzicht het bestaande instrumentarium tekortschiet en in welke mate het voorgestelde bestuurlijke ophouden in deze lacunes voorziet. De meerwaarde van het voorstel kan worden gevonden in de mogelijkheid om niet-naleving van bepaalde voorschriften af te dwingen door een groep op te pakken en elders onder te brengen. Aldus kunnen (herhalings van) ordeverstoringen worden voorkomen of kunnen inmiddels aangevangen ordeverstoringen worden beëindigd. Met de huidige mogelijkheden kan al veel worden voorkomen. Zo kan personen worden verboden een aangewezen gebied te betreden. Problematisch blijft echter de situatie waarin de opgelegde voorschriften moedwillig en massaal worden overtreden. Zoals al eerder beschreven, is de meerwaarde van de bestuurlijke ophouding er vooral in gelegen dat hiermee de bestaande bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde worden gecomplementeerd, omdat strafrechtelijke handhaving in dergelijke situaties veelal niet goed doenlijk is. In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is daarop reeds uitgebreid ingegaan.

Bij de toepassing van bestuurlijke ophouding zal in de overwegingen worden betrokken of de situatie zich voor ophouding leent. De beschikbaarheid van voldoende politie om een groep (potentiële) ordeverstoringen in bedwang te houden is één van de meest relevante beoordelingen die daarbij gemaakt moeten worden.

Is reeds overgegaan tot toepassing van bestuurlijke ophouding, dan is niet langer relevant dat een groep zich opsplijt, zoals de PvdA-fractie wil weten. De ophouding heeft immers betrekking op al diegenen die het aangewezen voorschrift niet hebben nageleefd en zich in de desbetreffende groep bevonden. Wel kan het voorkomen dat door het uit elkaar gaan van een groep om praktische redenen niet meer tot uitvoering van de ophouding van de gehele groep kan worden overgegaan. Indien een groep zich opsplijt als er alleen nog maar een voornemen bestaat om tot ophouding over te gaan of als een besluit tot ophouding nog niet is uitgevoerd, dan moet worden bezien of zich nog altijd een situatie voordoet die aan de voorwaarden van artikel 154a of 176a van de Gemeentewet voldoet. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen alle afsplitste groepen alsnog als op te houden groepen worden aangewezen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen verder wat de werking is van het bestuurlijk ophouden als een groep amokmakers de bedoeling heeft om onmiddellijk na afloop van de ophoudingstermijn opnieuw hun slag te

slaan. Ook de fractie van de VVD vraagt naar de mogelijkheden om na de invrijheidstelling maatregelen te nemen.

Bestuurlijke ophouding ziet op het voorkomen of beëindigen van grootschalige ordeverstoringen. Het moet worden gezien als een instrument om «de eerste klappen op te vangen». Het instrument biedt geen permanente oplossing voor langdurige situaties. Mocht tijdens de ophouding blijken dat (een deel van) de opgehoudenen erop uit zijn (is) om na ommekomst van de ophoudingstermijn opnieuw ordeverstoringen te plegen, dan kan dat een reden zijn om te bezien of eventueel andere instrumenten uitkomst bieden. Het rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde (artikel 540 e.v. Sv) zou hier bijvoorbeeld uitkomst kunnen bieden.

Indien bekend is om wie het gaat, kunnen na invrijheidstelling voorts andere maatregelen worden genomen om te voorkomen dat de opgehoudenen opnieuw deelnemen aan ordeverstoringen. Gedacht kan worden aan een stadionverbod of een gebiedsontzegging gebaseerd op artikel 172 of 175 van de Gemeentewet.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd nog eens duidelijk toe te lichten waarom het bij massale ordeverstoringen veelal niet doenlijk is de verdachte strafrechtelijk te vervolgen.

De belangrijkste reden daarvoor is de omstandigheid dat strafrechtelijke afdoening inschakeling van de strafrechter impliceert, en dat de capaciteit voor strafrechterlijke afdoening beperkt is. Strafrechtelijke berechting van grote groepen ordeverstoorders impliceert een forse aanslag op het toch al zwaar belaste strafrechtelijke apparaat. Ook van politie en het openbaar ministerie worden in dat verband flinke inspanningen gevraagd, zoals het opmaken van proces-verbaal en het opstellen en betekenen van een dagvaarding. Het komt niet wenselijk voor per definitie tot het verrichten van deze inspanningen te verplichten in gevallen waarin inschakeling van de strafrechter, gelet op de lengte en aard van de vrijheidsbeneming, alsmede uit het oogpunt van strafoplegging, niet noodzakelijk is. Bij massale ordeverstoringen, maar vooral ook in de situaties waarin dergelijke verstoringen blijken groepsgewijze overtreding van ordevoorschriften dreigt, kunnen deze voorwaarden vervuld zijn. Bestuurlijke ophouding biedt voor die situaties een wenselijk alternatief voor strafrechtelijk optreden.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de toepasbaarheid van artikel 61b Sv.

Dit artikel biedt de mogelijkheid om, in het geval van verdenking van een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, de verdachte na de periode van aanhouding nog gedurende ten hoogste zes uren op te houden. Deze ophouding is echter slechts mogelijk ten einde de verdachte te onderwerpen aan maatregelen ter identificatie. Die maatregelen ter identificatie ten slotte houden verband met een te entameren strafvervolgning. Dat impliceert dat deze bevoegdheid bezwaarlijk kan worden toegepast in de gevallen waarin het oogmerk van strafvervolgning niet bestaat. Dat nu is de situatie waar de bevoegdheid van bestuurlijke ophouding vooral op ziet. Overigens zij opgemerkt dat de bevoegdheid van artikel 61b Sv ook in de situatie waarin het oogmerk van strafvervolgning wel bestaat, slechts diensten kan bewijzen indien maatregelen ter identificatie redelijkerwijs nodig kunnen worden geacht.

De leden van de fractie van de PvdA vragen tenslotte of is overwogen de procedure betreffende de rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde te vereenvoudigen als alternatief voor de bestuurlijke ophouding.

Een aantal redenen heeft ertoe geleid dat ervoor gekozen is zowel de bestuurlijke ophouding als een bescheiden aanpassing van de procedure

betreffende de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde voor te stellen. In de eerste plaats komt het wenselijk voor de bestuurlijke ophouding een wat ander karakter te geven dan strafrechtelijke vrijheidsbeneming. Het gaat hier niet om opsluiting van individuen in cellen; voorop staat dat de bewegingsvrijheid van personen zo min mogelijk wordt beperkt. Als de met bestuurlijke ophouding te dienen doeleinden bereikt kunnen worden met vroegtijdige en gedwongen overbrenging van de groep naar de plaats van bestemming (bijvoorbeeld het voetbalstadion), verdient dat de voorkeur. Als voor tenuitvoerlegging op een andere plaats wordt gekozen, staat eveneens voorop dat de ophouding zo weinig mogelijk belastend dient te zijn als met het doel daarvan verenigbaar is. Daarom zal, bij ophouding ter gelegenheid van voetbalwedstrijden, indien mogelijk de gelegenheid worden geboden de wedstrijd te zien. Met het voorgaande is tevens één van de redenen gegeven waarom de duur van de bestuurlijke ophouding tot 12 uur beperkt is. Langer durende ophouding op deze grondslag vraagt om een andere wijze van tenuitvoerlegging, en doet daarmee het karakter van de ophouding veranderen. Een tweede reden hangt met de voorgaande samen. Elke aanpassing van de procedure van de artikelen 540 e.v. Sv zou de strafvorderlijke inkadering daarvan onverlet laten. Deze impliceert een bemoeienis met het individu (niet op diens verzoek, maar in elk geval) die een aanmerkelijk capaciteitsbeslag met zich brengt, alleen al voor politie en openbaar ministerie. Gelet op de doelstellingen en de wijze van executie van de voorgestelde vorm van vrijheidsbeneming komt dit niet noodzakelijk voor.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het juist is dat de lokale overheid ook zonder dit wetsvoorstel niet met lege handen tegenover geweldplegende groepen staat.

De lokale overheid staat thans op zich niet met lege handen tegenover geweldplegende groepen. Waar het om gaat is dat thans wel een bestuurlijk handavingsinstrument ontbreekt om bepaalde daarvoor in aanmerking komende groepen, tijdelijk hun vrijheid te ontnemen en hun gedrag en bewegingsvrijheid daardoor zodanig te laten beïnvloeden dat voortzetting of herhaling van de niet-naleving van specifieke (openbare orde)voorschriften wordt voorkomen. In paragraaf 5.3 van deze nota zal, mede naar aanleiding van vragen van de leden van de fractie van GroenLinks, nader worden ingegaan op de noodzaak van invoering van het instrument bestuurlijke ophouding.

De bevoegdheden van de burgemeester zoals opgenomen in de artikelen 172, 175 en 176 van de Gemeentewet alsmede bepalingen in autonome raadsverordeningen zijn ontoereikend om bestuurlijke ophouding in de thans voorgestelde vorm mogelijk te maken. Deze bepalingen kunnen immers, zoals algemeen wordt erkend, geen adequate grondslag bieden voor vrijheidsontneming van personen met het oog op de handhaving van de openbare orde.

De door deze leden genoemde andere vormen van overheidsinterventies, te weten samenscholings- en stadionverboden, zijn op zich betekenisvol, doch behoeven naar mijn mening binnen het gehele spectrum van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke middelen tegen grootschalige verstoringen van de openbare orde aanvulling in de vorm van het instrument bestuurlijke ophouding.

Overtreding van het verbod «zich te begeven naar een andere samenscholing» kan als voorbeeld gelden van een voorschrift dat dicht tegen preventieve aanhouding aanligt. De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering tegen dit en soortgelijke voorschriften aankijkt. Zoals in paragraaf 1 van deze nota reeds is aangegeven, is het mogelijk dat gemeentelijke voorschriften worden opgesteld waarvan bij

overtreding ervan de ernstige vrees bestaat dat hieruit een verstoring van de openbare orde voortvloeit. Als hiervan sprake is, kan de niet-naleving leiden tot toepassing van bestuurlijke ophouding.

Ook de vraag van de fractie van GroenLinks naar de ontwikkeling van uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester in de richting van het strafrecht is reeds in paragraaf 1 aan de orde gekomen. Zoals uit het voorgaande eveneens mag blijken vloeit het tekortschieten van de handhaving van de openbare orde mede voort uit het ontbreken van een adequaat instrument om grootschalige ordeverstoringen het hoofd te kunnen bieden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het niet voorbarig is te concluderen dat bestuurlijke ophouding moet worden geïntroduceerd indien niet nadrukkelijk is gezien of kan worden volstaan met een verruiming van de bevoegdheden van artikel 540 e.v. Sv.

Mijn ambtgenoot van Justitie en ik hebben, mede naar aanleiding van de door de Raad van State uitgebrachte adviezen inzake beide voorstellen, nog eens gezien of niet moet worden overgegaan tot óf wijziging van artikel 540 e.v. Sv óf introductie van de bevoegdheid van bestuurlijke ophouding. Wij hebben alles afwegende gemeend deze «dubbele weg» te moeten bewandelen. Graag verwijs ik in dit verband in de eerste plaats naar het antwoord dat in het bovenstaande is gegeven op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA. Daaraan kan nog worden toegevoegd dat de burgemeester primair verantwoordelijk is voor de ordehandhaving. De voorgestelde bestuurlijke ophoudingsbevoegdheid sluit daar goed bij aan. De burgemeester is echter niet exclusief verantwoordelijk voor de ordehandhaving. De wet geeft ook aan anderen de bevoegdheid met het oog op de handhaving van de openbare orde maatregelen te treffen en bevelen te geven. De bestaande artikelen 540 e.v. Sv geven daarbij blijk van de rechtsopvatting hier te lande dat beslissingen over vrijheidsberoving van langere duur die haar oorzaak vindt in de verwachting dat betrokkene de openbare orde zal verstoren, aan de strafrechter toekomen. Reeds om die reden kan, indien vrijheidsontneming van langere duur wordt voorgestaan, niet aan de burgemeester een dergelijke bevoegdheid worden verleend. De wijziging van artikel 540 e.v., die tot op zekere hoogte een versoepeling van de toepassing van deze vorm van vrijheidsontneming beoogt, wordt noodzakelijk geacht naast de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid van bestuurlijke ophouding. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat de wettelijke criteria voor toepassing van de verschillende bevoegdheden verschillend zijn. Voor een overzicht hiervan verwijs ik korthedshalve naar het nader rapport van 20 september 1999 inzake het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 540 e.v. Sv.

4. De voorgestelde aanpassingen

De leden van de PvdA-fractie willen weten of de introductie van de bestuurlijke ophouding impliceert dat bestaande mogelijkheden op basis van Gemeentewet of APV om rellen en verstoringen van de openbare orde tegen te gaan, komen te vervallen of qua reikwijdte worden beperkt en of de nieuwe regeling met zich kan brengen dat de aard en reikwijdte van de bestuurlijke ophouding in een APV verder worden toegespitst of verfijnd.

De nieuwe bevoegdheid dekt een lacune in het bestaande bevoegdhedenarsenaal en brengt geen verandering in de huidige bevoegdheden of hun toepassingsbereik. Het is vooral bedoeld om complementair te worden toegepast, indien minder ingrijpende – bestaande – bevoegdheden geen soelaas blijken te bieden. Door middel van de APV worden op gemeentelijk niveau de reikwijdte en de toepasbaarheid van het instrument ter plaatse verder ingevuld.

De leden van de fracties van de PvdA en van GroenLinks vragen op welke wijze in de praktijk gewaarborgd is dat de bestuurlijke ophouding daadwerkelijk als laatste redmiddel zal worden toegepast. De leden van de SGP-fractie vragen in dit verband of eerst alle andere middelen daadwerkelijk moeten zijn «uitgeprobeerd» alvorens kan worden overgegaan tot ophouding.

In het wetsvoorstel is onder meer voorgeschreven dat tot ophouding pas kan worden overgegaan als de naleving van het overtreden voorschrift redelijkerwijs niet op andere geschikte wijze kan worden verzekerd. Dit vergt dat de burgemeester alle mogelijkheden afweegt die hem ter beschikking staan om ordeverstoringen tegen te gaan. Pas als blijkt dat het reguliere instrumentarium, inclusief de toepassing van een noodbevel of een verordening, geen soelaas heeft geboden of kan bieden, kan worden overgegaan tot ophouding. Het kan daarbij gaan om een inschatting van de mogelijkheden die een alternatief instrument biedt. Niet nodig is altijd dat alternatieve, minder ingrijpende, instrumenten eerst daadwerkelijk worden uitgetest.

Wel moet worden bedacht dat bestuurlijke ophouding een instrument is om de naleving van wettelijke voorschriften af te dwingen. Bestuurlijke ophouding komt pas in beeld indien in de praktijk is gebleken dat, ondanks het uitvaardigen van de voorschriften, een ordeverstoring niet kan worden voorkomen. Aangezien de genoemde vereisten in de wet zijn opgenomen, moet de burgemeester kunnen aantonen dat aan de voorwaarden is voldaan. De rechter zal het besluit van de burgemeester hierop toetsen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het mogelijk is om de Kamer vooraf een toetsingskader te presenteren aan de hand waarvan een politieke beoordeling zal kunnen plaatsvinden.

Zoals al aangegeven zal het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in nauwe samenspraak met de VNG, gemeenten en de politie handvatten ontwikkelen voor de praktijk. De informatie die hieruit voortvloeit, wordt aan de gemeenten en aan de politiekorpsen ter beschikking gesteld. Een afschrift van het document zal ik aan uw Kamer zenden. Bovendien zal het gehele optreden rondom het EK2000 na afloop worden geëvalueerd, waarbij ook de ervaringen met het nieuwe wettelijke instrumentarium worden betrokken. Uiteraard zal ik uw Kamer informeren over de uitkomst van deze evaluatie.

De leden van de VVD-fractie vragen of, indien tijdens een bestuurlijke ophouding een betrokkene wordt aangemerkt als verdachte van een delict, de bestuurlijke ophouding direct moet worden beëindigd en van de strafrechtelijke middelen gebruik moet worden gemaakt. Tevens willen zij weten welke opvolgende middelen voorhanden zijn om na toepassing van de bestuurlijke ophouding gedurende de maximale termijn, een verdere aantasting van de openbare orde te voorkomen.

Graag stel ik bij dit antwoord voorop, dat de enkele omstandigheid dat een opgehoudene verdacht wordt van het plegen van een strafbaar feit, nog niet impliceert dat de bestuurlijke ophouding dient te worden beëindigd en dat van strafrechtelijke middelen gebruik dient te worden gemaakt. Het openbaar ministerie kan, in overeenstemming met het opportuniteitsbeginsel, vervolging terzake van geconstateerde strafbare feiten achterwege laten. Het ligt voor de hand dat ook in deze context, terzake van minder ernstige strafbare feiten, van deze bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt, alleen al omdat in veel gevallen het overtreden van een ordehandhavingsvoorschrift ook een strafbaar feit zal impliceren. In de gevallen waarin het openbaar ministerie wel tot strafvervolging wil overgaan en in samenhang daarmee voortzetting van de vrijheidsbeneming wenselijk acht, staan daartoe verschillende mogelijkheden ter beschikking. In de eerste plaats kan de verdachte

worden aangehouden (artikelen 53 en 54 Sv). Deze aanhouding kan zes uur duren, of vijftien uur als de nacht er in valt (artikel 61 Sv). Ingevolge het eerder in antwoord op een vraag van leden van de fractie van de PvdA aangestipte artikel 61b Sv kan een verdachte ten aanzien van wie een verdenking bestaat terzake van een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, nog zes uur worden vastgehouden, of vijftien uur als de nacht daar in valt, ten einde te worden onderworpen aan maatregelen ter identificatie. Verdachten terzake van strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, kunnen in verzekering worden gesteld gedurende drie dagen; deze termijn kan nog een keer met drie dagen worden verlengd (artikelen 57 en 58 Sv). Daarna kan voorlopige hechtenis worden toegepast. Een mogelijkheid tot voortzetting van de vrijheidsbeneming vloeit tenslotte voort uit de procedure betreffende de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde. Artikel 541 Sv impliceert dat de verdachte in verband met deze bevelen kan worden aangehouden en in verzekering gesteld ten einde voor de rechter-commissaris te worden geleid. Het wetsvoorstel betreffende deze rechterlijke bevelen bepaalt de maximale termijn van deze inverzekeringstelling op twee dagen, en stelt deze mogelijkheid open bij alle strafbare feiten.

Naar aanleiding van de vragen van de VVD-fractie met betrekking tot het proportionaliteitsvereiste, merk ik op dat zowel het besluit tot bestuurlijke ophouding als de uitvoering die wordt gekozen en de feitelijke toepassing dienen te voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Het voorgaande betekent in de eerste plaats dat uitsluitend tot bestuurlijke ophouding kan worden overgegaan indien voldaan wordt aan de zogenaamde noodzakelijkheidstoets (artikel 154, tweede lid, onder b) en geen andere instrumenten voorhanden zijn (idem). Daarnaast zullen ook de gekozen uitvoering en feitelijke toepassing aan deze vereisten moeten voldoen. Hierbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan de wijze van optreden van de politie bij het bestuurlijk ophouden. Dit optreden dient in redelijke verhouding te staan tot het gedrag van de ordeverstoorders op dat moment. Een ander aspect betreft onder meer de aard van de locatie en de omstandigheden aldaar. Zo kan bijvoorbeeld bij rellen voorafgaande aan een voetbalwedstrijd een vroegtijdige begeleiding van supporters naar het voetbalstadion, alwaar zij enkele uren voorafgaande aan de wedstrijd worden vastgehouden en vervolgens in staat worden gesteld de wedstrijd te bekijken, onder omstandigheden meer aangewezen zijn dan de overbrenging van supporters naar een afgelegen locatie. Indien een dergelijke overbrenging geleid op de omstandigheden van het geval wel noodzakelijk is, kan bijvoorbeeld de plaatsing van een tv-scherf waarop de wedstrijd kan worden bekeken de vrijheidsbeneming «veraangenamen». Het proportionaliteitsvereiste brengt derhalve met zich dat moet worden gestreefd naar een adequate vorm van bestuurlijke ophouding waarbij de inbreuk op het recht op persoonlijke vrijheid het minst ingrijpend is. Daarnaast impliceert dit vereiste mede dat de bestuurlijke ophouding beëindigd zal moeten worden, indien deze niet langer noodzakelijk is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving.

5. De bestuurlijke ophouding

5.1. Inhoud en reikwijdte van de bestuurlijke ophouding

Omstandigheden waaronder kan worden overgegaan tot bestuurlijke aanhouding

De leden van de PvdA-fractie vragen of het instrument bestuurlijke

ophouding uitsluitend of juist ook bij gebeurtenissen met een massaal karakter kan worden ingezet. Bestuurlijke ophouding is uitsluitend toepasbaar bij groepsgewijze niet-naleving van een wettelijk voorschrift en indien als gevolg daarvan sprake is van een oproerige beweging of van ernstige wanordelijkheden dan wel van de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Naar de aard ervan doen dergelijke situaties zich voor bij massale gebeurtenissen. De koppeling van het instrument aan gebeurtenissen met een massaal karakter vloeit voort uit de formulering dat het moet gaan om niet-naleving van voorschriften die strekken «tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar in omstandigheden als bedoeld in artikel 175». Hieruit vloeit voort dat de overtreden voorschriften alleen van toepassing zijn in situaties die voldoen aan het predikaat «(de ernstige vrees voor) een oproerige beweging of ernstige wanordelijkheden». De koppeling aan het vereiste dat de niet-naleving groepsgewijs moet plaatsvinden, betekent dat sprake moet zijn van een groepsgebeuren. De op te houden groep moet van een zodanige signatuur zijn dat zij in staat moeten worden geacht een hierboven omschreven noodsituatie te weeg te brengen. De omvang van de groep is hierbij in elk geval medebepalend. Ook de dreiging die van de groep uitgaat, is van belang.

De fracties van het CDA en van GroenLinks hebben gevraagd in te gaan op de verwijzing in onder meer het voorgestelde artikel 154a van de Gemeentewet naar artikel 175 van de Gemeentewet en de grote speelruimte die door deze verwijzing voor de burgemeester zou ontstaan. Ook de leden van de fractie van de SGP vragen hiernaar in het licht van de uitleg van het begrip «ernstige vrees». Bij onderstaande beantwoording wordt tevens ingegaan op het standpunt dat Brouwer en Schilder dienaangaande innemen in hun artikel in NJB 1999, pagina 1640 e.v. Verder wordt hieronder een reactie gegeven op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks die willen weten of een meer materiële bepaling de specificiteit van de bepaling zou versterken en haar losmaken van de interpretatieproblemen van artikel 175 en ook van het incidentele en exceptionele waarop artikel 175 het oog heeft.

Al eerder is aangegeven dat door aan te sluiten bij situaties als bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet bereikt wordt dat de regeling zoveel mogelijk aansluit bij de huidige systematiek van bestuurlijke aanpak van wanordelijkheden en een systeem in het leven wordt geroepen waarmee de instantie die wordt belast met de bevoegdheid, de burgemeester, gewend is te opereren. Buiten de voorwaarde dat sprake moet zijn van een oproerige beweging of van ernstige wanordelijkheden dan wel van de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is in het onderhavige voorstel een aantal cumulerende voorwaarden opgenomen. Het betreft ten eerste de bepaling dat sprake moet zijn van niet-naleving van een specifiek voorschrift. Ten tweede is voorgeschreven dat de overtreding groepsgewijs moet worden begaan. Dit alles betekent een aanmerkelijke inkadering van de ophoudingsbevoegdheid, welke garandeert dat sprake dient te zijn van een ernstige situatie.

De rechter zal toetsen of aan alle voorwaarden is voldaan, en zal daarbij ingaan op de vraag of is voldaan aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel. Ook zal de rechter toetsen of de burgemeester in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat sprake is van een bijzondere omstandigheid als bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet. Voor zover dit aan de orde is, wordt in dit kader gewogen of de burgemeester gerechtvaardigd heeft kunnen concluderen dat sprake is van de ernstige vrees (voor het ontstaan van een oproerige beweging of van ernstige wanordelijkheden). De rechter hoeft zich hierbij niet te beperken tot een marginale toetsing. Er kan dan ook niet worden gesproken van een «grote speelruimte».

Aangezien een wet in formele zin altijd een algemene werking heeft, zal opname van meer materiële criteria in de wet altijd minder concreet en specifiek zijn dan de in het voorstel genoemde voorschriften op lokaal niveau.

Weliswaar zijn met de hierboven omschreven systematiek niet alle voorwaarden om tot ophouding over te gaan uit de wet zelf af te leiden; uit het samenstel van de in de wet opgenomen voorwaarden en de materiële bepalingen op lokaal niveau kan concreet worden afgeleid in welke gevallen met ophouding kan worden opgetreden, ook waar het betreft de aanduiding van de groep of de locatie van de ophouding. Hiermee is de rechtszekerheid van burgers meer gediend dan met opname van algemene bepalingen in de wet zelf. Het EVRM laat uitwerking in lokale regelgeving toe.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de SGP-fractie naar de afwegingen en omstandigheden die leiden tot toepassing van de bestuurlijke ophouding, wordt – in aanvulling op hetgeen hiervoor reeds in andere bewoordingen naar voren is gebracht – opgemerkt dat de beslissing tot toepassing van bestuurlijke ophouding resultante zal zijn van een groot aantal factoren. Deze zijn niet alleen van praktische aard; ook principiële motieven spelen een rol. De vraag of toepassing zal worden gegeven aan bestuurlijke ophouding dan wel tot strafrechtelijke aanhouding zal worden overgegaan, valt in zijn algemeenheid niet te beantwoorden. De ernst van eventueel gepleegde strafbare feiten, de locatie waar deze plaatshebben, de mobiliteit van de groep en dergelijke factoren kunnen beslissend zijn. Uitgangspunt bij de ordehandhaving zal zijn dat de burgemeester, na overleg in de driehoek, bij grootschalige ordeverstoringen primair gebruik maakt van de hem ter beschikking staande middelen die geen vrijheidsbeneming impliceren. In het overleg met de driehoek zal tevens helder moeten worden geformuleerd wanneer (individueel) strafrechtelijk optreden is geïndiceerd. Hetzelfde geldt voor de mogelijke toepassing van bestuurlijke ophouding. Meer dan ooit komt het bij toepassing van de verschillende soorten interventies aan op zorgvuldig en intensief (voor)overleg in deze driehoek. Het gaat er daarbij niet om dat eerst andere middelen dan bestuurlijke ophouding moeten worden «uitgeprobeerd» en moeten hebben gefaald.

De leden van de SGP-fractie wijzen terecht op het vraagstuk van de fysieke afstand tussen – in de praktijk – de uitvoerende politieambtenaren enerzijds en de burgemeester anderzijds bij de vraag wanneer tot bestuurlijke ophouding mag worden overgegaan.

In paragraaf 5 van de memorie van toelichting is er op gewezen dat de politie gehouden is tot strikt gebonden uitvoering van de beslissing om over te gaan tot ophouding, waarbij de uitvoerende politiefunctionarissen uitsluitend ten taak is gesteld zich ervan te vergewissen dat de door de burgemeester in zijn besluit omschreven situatie zich voordoet. Dit vergt dat de burgemeester in het besluit een nauwkeurige beschrijving opneemt van de door hem beoogde situatie en door hem aangewezen groepen van personen en van de van de politie verlangde handelingen.

Een en ander neemt niet weg dat de communicatie tussen de politie en vertegenwoordigers van de burgemeester optimaal dient te zijn om tot adequate besluitvorming te kunnen komen. Daarnaast zal de politie, meer dan thans nog het geval is, in staat moeten worden gesteld om het gezag (de burgemeester respectievelijk de officier van justitie) te informeren en te adviseren over de meest wenselijke wijze van handelen.

Niet-naleving van wettelijke voorschriften

De leden van de PvdA-fractie vragen of de gegeven voorbeelden ter concretisering van de voorschriften die bij niet-naleving kunnen worden

gevolgd door bestuurlijke ophouding, zijn ontleend aan de bestaande praktijk.

De gegeven voorbeelden zijn inderdaad ontleend aan de praktijk. Niet onder de reikwijdte van de bestuurlijke ophouding zijn te brengen voorschriften die niet strekken tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar in omstandigheden als bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet.

Het bezit van een mobiele telefoon valt op zichzelf niet onder de omschrijving van «voorwerpen waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze bedoeld zijn om tezamen met anderen de openbare orde te verstoren». Het moet hierbij gaan om voorwerpen die op zichzelf genomen een aandeel kunnen hebben in het verstoren van de openbare orde of het veroorzaken van onveiligheid. Gedacht kan worden aan steek- en slagwapens. Instrumenten die gebruikt worden om ordeverstoringen voor te bereiden, zoals de mobiele telefoon, behoren daar niet toe.

Met de omschrijving «uitdagend gedrag» wordt gedoeld op gedragingen die rechtstreeks aanleiding geven tot de veronderstelling dat de betrokkenen uit zijn op het veroorzaken van de ernstige wanordelijkheden die zijn bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet. Hiervan zal (hooguit) sprake zijn als uit het samenstel van fysieke of verbale gedragingen en gehanteerde voorwerpen, zoals het bij zich dragen van slag- of steekwapens, de ernstige vrees voor het ontstaan van een dergelijke noodsituatie kan worden afgeleid.

Het enkele gegeven dat «van twee groepen hooligans met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid gezegd kan worden dat deze elkaar te lijf zullen gaan», zoals de leden van de CDA-fractie vragen, is onvoldoende om tot ophouding over te gaan. Ten minste moet tevens sprake zijn van het overtreden van een daartoe aangewezen wettelijk voorschrift. Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien het de groepen is verboden een bepaald gebied te betreden en dit verbod niet wordt nageleefd. Op dat moment zijn de twee groepen nog gescheiden en kunnen zij afzonderlijk worden opgehouden. Ook als het inmiddels is gekomen tot een confrontatie van beide groepen, kan de omschrijving van de op te houden groep beide supportersgroepen omvatten. Bij de uitvoering van een dergelijke vorm van ophouding komt bijzonder belang toe aan de scheiding van de rivaliserende hooligans. Uiterlijke kenmerken, zoals kleding en sjaals en dergelijke kunnen daarbij een rol spelen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of ook bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht kunnen worden aangewezen als bepalingen die bij niet-naleving kunnen worden gevolgd door bestuurlijke ophouding. De bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht kunnen als zodanig niet worden aangewezen. Het is wel mogelijk dat een gemeentelijk voorschrift eenzelfde gedraging omschrijft als opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. Deze gemeentelijke regeling strekt tot handhaving van de openbare orde, terwijl de strafrechtelijke bepaling is gericht op de strafrechtelijke vervolging van degenen die het ge- of verbod overtreden.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen voorts de vraag of een meer inhoudelijke normering van de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding niet voor de hand lag. Daarnaast stelden zij enige vragen met betrekking tot de voorschriften bij niet-naleving waarvan toepassing van dit instrument mogelijk is, de ruimte die gemeenteraden in dit verband toekomt en de verenigbaarheid van de maatregel met artikel 15 van de Grondwet. In de hierna volgende subparagraaf «*Onderscheid tussen voorzienbare en onvoorzien(bar)e situatie*» van dit verslag stellen de fracties van D66, GroenLinks, RPF, GPF en SGP in het verlengde hiervan –

kortgezegd – de vraag of het stellen van voorschriften bij niet naleving waarvan bestuurlijke ophouding mogelijk is wel aan de gemeenteraad kan worden overgelaten, met andere woorden: moeten de desbetreffende voorschriften niet door de formele wetgever worden vastgesteld? In reactie op deze vragen merk ik in de eerste plaats op dat artikel 15 van de Grondwet uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid dat bij delegatie in een formele wet aan de lagere regelgever de bevoegdheid kan worden toegekend om regels te stellen met een vrijheidsontnemend effect. Ervaringen zoals bij de Eurotop in 1997 maken het maatschappelijk dringend gewenst dat een dergelijke bevoegdheid wordt gecreëerd. Tijdens de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is nadrukkelijk naar voren gekomen dat een maatregel met de onderhavige strekking van diverse zijden hard nodig werd geacht. Wellicht ten overvloede wijs ik in dit verband nog op het feit dat het IVBPR en het EVRM er niet aan in de weg staan dat de basis voor een beperking van het recht op persoonlijke vrijheid in een voorschrift van de APV is opgenomen. De eis van een basis in een wet in formele zin wordt hierbij niet gesteld.

Een nadere algemene inhoudelijke normering van de gevallen waarin tot bestuurlijke ophouding kan worden overgegaan of het aanwijzen van voorschriften in de Gemeentewet of het Wetboek van Strafrecht acht ik ongewenst. Het risico bestaat dan immers dat er algemene normen ontstaan, die niet zijn toegesneden op de plaatselijke situatie. Voor steden waarin betaald voetbal wordt gespeeld, zullen bijvoorbeeld weer andere voorschriften aangewezen zijn dan voor steden waarin dit niet het geval is. Zo zal er in een bepaalde gemeente bijvoorbeeld behoefte bestaan om supporters uit (een bepaald gedeelte van) het centrum te weren, een alcoholverbod in te stellen, etc. Gelet op het voorgaande ben ik van oordeel dat sprake is van een dringend geval als bedoeld bij de parlementaire behandeling van de huidige grondrechten-catalogus in de Grondwet waarin delegatie mag plaatsvinden.

Ik ben er overigens niet bang voor dat gemeenteraden en burgemeesters hun bevoegdheid in deze zullen of kunnen «oprekken». De ruimte van de gemeenteraad c.q. de burgemeester om «creatief» te werk te gaan, wordt in het wetsvoorstel immers reeds in die zin beperkt, dat de bestuurlijke ophouding alleen mogelijk is indien sprake is van omstandigheden als bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet. Dit betreft reeds een materiële norm; van de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding mag alleen gebruik worden gemaakt indien één van de situaties, bedoeld in genoemd artikel, zich voordoet. Dit betekent dat de burgemeester alleen van zijn bevoegdheid gebruik kan maken in geval van oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden, rampen of zware ongevallen, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan van deze omstandigheden. Er is uitdrukkelijk voor gekozen om in het wetsvoorstel aansluiting te zoeken bij artikel 175 van de Gemeentewet, onder meer omdat het een criterium betreft waarmee burgemeesters gewend zijn te werken. Een andere reden voor deze aansluiting is dat de verschillende bevoegdheden onder dezelfde omstandigheden gehanteerd kunnen worden. Daarnaast zijn echter andere voorzieningen getroffen om de reikwijdte van de bevoegdheid te beperken. Zo mag het middel slechts als bestuurlijk ultimum remedium worden gebruikt indien de reguliere openbare orde- en noodbevoegdheden te kort schieten. Voorts moet voldaan zijn aan de noodzakelijkheidstoets als bedoeld in het voorgestelde artikel 154, tweede lid, onder b, van de Gemeentewet. De bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding kan bovendien uitsluitend worden toegepast ten aanzien van aangewezen groepen personen, waarbij sprake dient te zijn van een groepsgewijze niet-naleving. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat sprake dient te zijn van enig groeps-

verband. Nogmaals zij overigens in dit verband herhaald dat de bestuurlijke ophouding alleen kan worden uitgeoefend ten opzichte van personen uit de groep die voorschriften daadwerkelijk niet-naleven.

Een ander punt betreft het feit dat burgemeesters en gemeenteraden in die zin in hun mogelijkheden beperkt zijn, dat het middel slechts kan worden ingezet bij de niet-naleving van een *concreet* voorschrift *dat strekt tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar*. Ten slotte hecht ik belang aan de adequate rechtsbescherming die in het wetsvoorstel is opgenomen. Ik ga er van uit dat deze een preventieve werking zal hebben. Effect hiervan zal zijn dat de gemeenteraad niet lichtvaardig voorschriften aanwijst, noch dat de burgemeester lichtvaardig overgaat tot het daadwerkelijk inzetten van het instrument van bestuurlijke ophouding.

Al met het al zie ik derhalve, gelet op de thans in het voorgestelde artikel 154a van de Gemeentewet opgenomen criteria, geen aanleiding om in het wetsvoorstel extra inhoudelijke normen op te nemen voor de uitoefening van de nieuwe bevoegdheid.

Eisen aan de plaats

De leden van de PvdA-fractie willen weten of de locatie waarnaar een groep wordt vervoerd, moet zijn gelegen binnen de gemeente waar de beslissing tot bestuurlijke ophouding is genomen of dat ook locaties in andere gemeenten in aanmerking kunnen komen.

Het onderbrengen van de opgehouden personen op een aangewezen locatie maakt integraal onderdeel uit van het besluit om tot ophouding over te gaan. De locatie waarnaar de groep wordt vervoerd moet dan ook zijn gelegen binnen het rechtsgebied waarover de burgemeester de scepter zwaait: de gemeente waar de beslissing is genomen.

Bij een plaats voor ophouding kan inderdaad, zoals de SGP-fractie als voorbeelden geeft, gedacht worden aan opslagplaatsen, hangars en sporthallen, mits deze locaties geschikt zijn voor de ophouding van meer personen. Het ophouden van voetbalsupporters in het stadion is ook een mogelijkheid, indien het stadion beschikt over de mogelijkheid om de opgehouden groep te isoleren van andere supporters en het stadion ook anderszins kan worden aangemerkt als geschikt voor ophouding. De inschatting van de mate waarin en de kans waarmee de onrust overslaat op andere aanwezigen, moet worden betrokken bij de te maken afweging omtrent de locatiekeuze. Ik merk op dat ophouding bij voorkeur niet dient plaats te vinden in politiecellen; daarmee zou de bestuurlijke ophouding een strafrechtelijk tintje kunnen krijgen dat niet spoort met het karakter van de ophouding.

De locatie moet zodanig zijn ingericht dat opgehouden personen geen gelegenheid wordt gegeven tot ontvluchting, vernieling, brandstichting of zelfdoding. De nodige soberheid van de locatie, waarop de SGP-fractie wijst, is derhalve, vanuit het oogpunt om vernieling en dergelijke te voorkomen, wel op zijn plaats. Het is uiteraard wel mogelijk het verblijf te veraangename door bijvoorbeeld een tv-scherm te plaatsen om de voetbalwedstrijd te volgen die men als gevolg van de bestuurlijke ophouding niet zelf kan bijwonen. Verder moeten in de locatie voorzieningen zijn getroffen opdat de opgehouden personen in ieder geval beschikken over sanitair, gelegenheid tot bellen, de noodzakelijke medische zorg en informatie over de gang van zaken tijdens de ophouding. Indien de duur van de ophouding zich uitstrekt tot de nachtelijke uren, dient slaapgelegenheid te worden gegeven. Het achtste lid van het voorgestelde artikel 154a vormt de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur die kan worden opgesteld met het oog op de nadere eisen die aan een locatie kunnen worden gesteld. Het streven is erop gericht zo spoedig mogelijk een dergelijke algemene maatregel van bestuur op te stellen.

Hiermee is tevens een uitwerking gegeven van het begrip «geschikt» in het achtste lid van het voorgestelde artikel 154a, zoals de leden van de CDA-fractie vragen. Ook wat betreft de keuze van de locatie en de wijze waarop de opgehouden worden vastgehouden geldt de eis van proportionaliteit. Als de mogelijkheid bestaat om de opgehouden op een andere locatie de voetbalwedstrijd, bijvoorbeeld via een videoscherm, te laten volgen heeft dit uiteraard de voorkeur. Een dergelijke voorziening kan bijdragen aan een rustig verloop van de ophouding.

De opgehouden mogen worden gefouilleerd voor zover dit nodig is om gevaar voor de veiligheid van de betrokkene of voor anderen tegen te gaan. Registratie – op welke wijze dan ook – is in het kader van bestuurlijke ophouding uitsluitend geoorloofd op verzoek van de opgehoudene zelf. Het registreren kan dienen als bewijs van het opgehouden zijn en is van belang bij de vaststelling van het zijn van belanghebbende in een juridische beroepsprocedure. Het ondervragen van de opgehouden is niet aan de orde.

Uit het eerste lid van artikel 154a vloeit voort dat de plaats van ophouding van tevoren moet zijn vastgelegd. Dit kan door de locatie in de beschikking te vermelden. Ook is het mogelijk dat de burgemeester vooraf bij afzonderlijk besluit een geschikte locatie aanwijst. De SGP-fractie wijst er terecht op dat dit laatste aanbeveling verdient om adequaat te kunnen inspelen op onvoorziene situaties.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of rechters en officieren van justitie aanwezig (moeten) zijn tijdens de ophouding. Bestuurlijke ophouding is een bestuurs(proces)rechtelijke aangelegenheid. In het voorstel is een inspanningsverplichting voor de bestuursrechter neergelegd om, waar mogelijk, de opgehouden die een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening hebben ingediend, nog tijdens de ophoudingstermijn te horen. Indien de burgemeester voorziet dat zich een situatie zal voordoen die tot ophouding kan leiden, stelt hij hiervan de president van de rechtbank in het desbetreffende arrondissement op de hoogte, zodat deze voorzieningen kan treffen om invulling te kunnen geven aan de gemelde inspanningsverplichting.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of advocaten toegang hebben tot hun cliënten op de plek van ophouden. Inderdaad dienen de lokale autoriteiten voorzieningen te treffen om de opgehouden die dat wensen, in de gelegenheid te stellen met hun advocaten in contact te treden. Uiteraard kan een opgehoudene zich laten bijstaan tijdens de behandeling van zijn zaak door de bestuursrechter.

Het voorzien van de omvang van de locatie in verband met de hoeveelheid onder te brengen personen, zoals de leden van de fractie van de SGP vragen, is een kwestie van inschatting. Mocht de aangewezen locatie over onvoldoende capaciteit blijken te beschikken, dan moet worden gezocht naar een andere of naar een aanvullende ophoudingsplaats.

Onderscheid tussen voorzienbare en onvoorzien(bar)e situaties

In welke mate zijn in de speelsteden van het EK2000 de bepalingen van de APV om de openbare orde en veiligheid bij en rond voetbalwedstrijden in goede banen te leiden gelijkloend of bestaan tussen deze verordeningen verschillen en zo ja, om welke verschillende bepalingen gaat het, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA.

Het reguliere op de handhaving van de openbare orde gerichte gemeentelijke instrumentarium is toegesneden op de lokale situatie. De regelingen zijn derhalve niet gelijkloend. In het kader van de genoemde implementatiebegeleiding en de voorlichtingsgesprekken die in dit kader met

vertegenwoordigers van de speelsteden zullen worden georganiseerd, zal worden gezien in hoeverre het gewenst is de betreffende gemeentelijke regelgeving op elkaar af te stemmen. Omdat de bevoegdheid om over te gaan tot bestuurlijke ophouding is beperkt tot de grenzen van de gemeente, is het met het oog op een effectieve uitvoering van deze wet niet noodzakelijk dat de verordeningen gelijklopend zijn.

De leden van de fractie van de PvdA erkennen dat de gemeenteraad de afweging moet maken of via een gemeentelijke verordening gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt. Zij begrijpen niet hoe de opmerking moet worden verstaan dat «van de gemeenteraad verwacht mag worden dat hij zich bij die keuze laat leiden door eerdere ervaringen binnen de gemeente.» Is het bestaan van relevante ervaringen een noodzakelijke voorwaarde om via de APV de nieuwe mogelijkheid in de gemeente te introduceren en als dat niet het geval is wat is dan de praktische of juridische betekenis van de toevoeging dat «zonder concreet aanwijsbare behoefte... er geen noodzaak bestaat om de bevoegdheid te verlenen»? Bij de keuze of de mogelijkheid tot bestuurlijke ophouding in een gemeentelijke verordening dient te worden geregeld spreekt het voor zich dat daarbij leidend is of concreet behoefte zou kunnen bestaan om groepen op te houden. Eerdere ervaringen kunnen daarvoor een indicatie geven. Relevante ervaringen zijn echter geen noodzakelijke voorwaarde om te komen tot de beslissing om een regeling te treffen in de APV. Het gaat om het voorzien van toekomstige ordeverstoringen. Zijn geen gebeurtenissen te voorzien die nopen tot bestuurlijke ophouding dan kan het treffen van een regeling in de gemeentelijke verordening in beginsel als overbodig worden beschouwd. Mocht zich, ondanks het niet voorzien ervan, toch een ordeverstoringe situatie voordoen als bedoeld in het wetsvoorstel, dan kan worden teruggevallen op de voorgestelde bepaling in artikel 176a van de Gemeentewet.

De leden van de fractie van het CDA vragen een reactie op het pleidooi van Brouwer en Schilder in hun artikel in het NJB om de artikelen 154a en 176a in elkaar te schuiven. Ook de leden van de SGP-fractie vragen naar de verhouding tussen beide artikelen.

Voor het onderscheid tussen een regeling voor voorzienbare (artikel 154a) en onvoorziene (artikel 176a) situaties is gekozen om recht te doen aan de jurisprudentie omtrent de toepassing van artikel 175 van de Gemeentewet. In deze jurisprudentie is de lijn neergelegd dat regels die van toepassing zijn in situaties die voorzienbaar zijn, bij voorkeur moeten worden neergelegd in reguliere, door de gemeenteraad vastgestelde, verordeningen¹. Bij structurele problemen zal dus in beginsel niet van de noodbevelsbevoegdheid gebruik gemaakt kunnen worden. In dat geval vereist de rechtszekerheid vastlegging in een gemeentelijke verordening. Het noodrecht op basis van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet blijft aldus zoveel mogelijk behouden voor onvoorziene gevallen. Deze lijn is doorgetrokken in het onderhavige wetsvoorstel.

Ik acht het niet wenselijk om, zoals de leden van de fractie van GroenLinks suggereren, de beoogde groepen en de plaats van ophouding nauwkeurig in de wet te omschrijven. De tijd die de ophouding maximaal mag duren, te weten 12 uur, is daarentegen wel in het zevende lid van het voorgestelde artikel 154a van de Gemeentewet opgenomen. De reden dat de beoogde groepen en de plaats van ophouding niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen, is dat het zal afhangen van de specifieke omstandigheden van het geval en de specifieke plaatselijke situatie welke groepen personen aangewezen zullen worden en waar de ophouding zal plaatsvinden. Hiervoor kan geen algemene regeling worden vastgesteld. Bij de omschrijving van de groep personen in de beschikking tot ophouding zal

¹ Zie o.m. VzARRS, 11 januari 1989, AB 1989, nr 424, en ABRS 14 mei 1996, JB 1996, 169.

het gaan om een nadere omschrijving van personen, waarbij allerlei elementen een rol kunnen spelen. Te denken valt hierbij aan de plaats waar de personen zich bevinden, de richting waarin ze zich begeven, de handelingen die ze verrichten, eventuele gemeenschappelijke kleding of uittossing die wordt gedragen, eventuele gemeenschappelijk nationaliteit(en), en het geschatte aantal personen. Bij de plaats van ophouding kan, zoals hiervoor reeds in reactie op een vraag van de fractie van de SGP is gesteld, aan verschillende soorten locaties worden gedacht, zoals politiecellen, opslagplaatsen, hangars en sporthallen. Het zal van de plaatselijke omstandigheden afhangen of deze locaties ook daadwerkelijk geschikt zijn om groepen personen op te vangen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere eisen worden gesteld ten aanzien van de plaats van de ophouding.

De fractie van GroenLinks vraagt naar de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel tot het rechtszekerheidsbeginsel, nu de invulling van de voorschriften aan de gemeenten wordt overgelaten.

Verschillen in lokale regelgeving zijn van alle tijden en alle rechtsgebieden. Door de invulling van de materiële bepalingen aan de gemeenteraad dan wel de burgemeester over te laten is verzekerd dat maatwerk kan worden geleverd. Het rechtszekerheidsbeginsel is hierbij niet in het geding, aangezien de voorschriften vooraf worden vastgesteld en moeten worden bekendgemaakt op dusdanige wijze dat iedereen daarvan kennis kan dragen.

Bevoegdheidstoedeling

De leden van de CDA-fractie leggen de regering de vraag voor of het feit dat de gemeenteraad respectievelijk de burgemeester de centrale bevoegdheden krijgt toebedeeld, tot knelpunten kan leiden in verband met gemeente- respectievelijk provinciegrenzen.

Deze fractie stipt de problematiek aan die zich voordoet bij alle soorten van gemeentegrens-overschrijdende ordeverstoringen. Deze problematiek is niet exemplarisch voor de toepassing van de bestuurlijke ophouding. Bij grootschalige ordeverstoringen die zich niet beperken tot één gemeente of waarvan de dreiging zich uitstrekt over meer gemeenten – bijvoorbeeld bij vervoersstromen van voetbalsupporters van de thuisstad naar de speelstad – dient tussen de betrokken gemeenten nauwgezet te worden gecommuniceerd en samengewerkt. Een coördinerende rol is daarbij weggelegd voor de betrokken Commissaris van de Koningin of voor het Nationaal Coördinatie Centrum (NCC). Daarbij is geen sprake van overgang van bevoegdheden. De bevoegdheden die de burgemeester toekomen op basis van de Gemeentewet of de Politiewet 1993, blijven in handen van de betrokken burgemeesters. Zij kunnen deze bevoegdheden inzetten op het moment dat de ordeverstoring zich in hun gemeente voordoet. Indien een treffen tussen twee rivaliserende groepen wordt voorzien nabij een gemeentegrens, zullen de burgemeesters van beide gemeenten nauw contact moeten onderhouden en in overleg moeten vaststellen wie – afhankelijk van de exacte plaats van het treffen – bevoegd is om op te treden. Hetzelfde gaat op bij verplaatsing van de rellen van de ene naar een andere gemeente.

De leden van de fractie van het CDA vragen of één en ander niet gebiedsonafhankelijk gedefinieerd moet worden om te bereiken dat «glijdende» bevoegdheden op provinciaal respectievelijk landelijk niveau worden opgenomen.

Gelet op de omstandigheid dat de Gemeentewet de verantwoordelijkheid voor de openbare orde op lokaal niveau legt, te weten bij de burgemeester, is een gebiedsonafhankelijke omschrijving van de aan de orde zijnde bevoegdheden niet reëel en in de praktijk in het algemeen niet

noodzakelijk. Dit neemt niet weg dat, en in zoverre heb ik zeker begrip voor de opgeworpen vraag, verstoringen van de openbare orde niet hoeven op te houden bij de grenzen van de gemeenten. Daarbij is evenwel geen sprake van overgang van bevoegdheden naar een hoger echelon, maar behoudt elke burgemeester de hem toekomende bevoegdheid om op het grondgebied van de gemeente maatregelen te treffen. Zie hiervoor ook de beantwoording van bovenstaande vraag.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen terecht dat de strikt gebonden uitvoering van de beslissing om over te gaan tot ophouding, hoge eisen stelt aan het besluit van de burgemeester. Ten onrechte merken zij evenwel op dat de burgemeester «vóórdat het evenement heeft plaatsgevonden» moet inschatten of ophouding noodzakelijk zal zijn. De burgemeester zal een afweging moeten maken omtrent de noodzaak van toepassing van bestuurlijke ophouding op het moment dat de niet-naleving van een voorschrift als bedoeld in artikel 154a, leidt tot een grootschalige verstoring van de openbare orde. Dit is dus een beoordeling op het moment zelf, die zich verhoudt met het subsidiariteitsvereiste, waarnaar deze leden vragen. De burgemeester zal er in de regel wel voor moeten zorgen dat de voorschriften al gelden voordat tot ophouding kan worden overgegaan. Dit neemt niet weg dat de beslissing om daadwerkelijk tot ophouding over te gaan, zoals al gesteld, pas wordt genomen naar aanleiding van concrete voorvallen. In situaties waarin toepassing van bestuurlijke ophouding niet is voorzien, kan de burgemeester in korte tijd voorschriften stellen op basis van de artikelen 175 of 176 van de Gemeentewet. Groepsgewijze niet-naleving van deze voorschriften kan vervolgens leiden tot ophouding op grond van artikel 176a.

Een modelverordening «die de toets der kritiek kan doorstaan», zoals de leden van de GroenLinks-fractie vragen, zal in overleg met de VNG worden ontworpen. Daarnaast zal het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de VNG, zoals al aangegeven, de gemeenten desgevraagd ook anderszins bijstand verlenen bij de verdere implementatie van de bevoegdheid in de praktijk. In eerste instantie zal de aandacht daarbij uitgaan naar de speelsteden tijdens het EK2000.

Van toepassing op grote groepen ordeverstoorders

De leden van de PvdA-fractie vragen waar en hoe in de wetstekst tot uitdrukking is gebracht dat het om «grote groepen» moet gaan. Ook de leden van de fractie van D66 vragen hiernaar. In het wetsvoorstel is bepaald dat sprake moet zijn van groepsgewijze niet-naleving. De omvang van de groep is in het voorstel als zodanig niet gedefinieerd. Uit de combinatie van de diverse voorwaarden waaraan moet zijn voldaan voordat tot ophouding kan worden overgegaan, kan worden afgeleid dat van een groep een zodanige dreiging moet uitgaan dat deze in staat moet worden geacht een ernstige noodsituatie als bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet te veroorzaken. Bij hoeveel personen hiervan sprake zal zijn, is afhankelijk van de omstandigheden en het voorschrift dat niet is nageleefd. In het verlengde hiervan kan over de gemiddelde omvang van de op te houden groepen, zoals de leden van de CDA-fractie vragen, geen exacte inschatting worden gedaan. Gelet op de reeds genoemde dreiging die van een groep moet uitgaan, zal het in het algemeen om grote groepen gaan.

Op de vragen van de leden van de fracties van D66, GroenLinks, GPV en RPF tot slot hoe wordt voorkomen dat «onschuldige voorbijgangers» worden opgehouden, zal in hoofdstuk 6 van deze nota in samenhang met enige andere vragen van deze strekking worden ingegaan.

De leden van de fractie van de PvdA vragen een adequate specificatie te geven van een groep van Nederlandse personen die er tijdens het EK2000 zonder specifieke kleding, uitrusting of gedraging van een supporter van het Nederlands elftal erop uittrekt met het doel om amok te gaan maken. Of van een groep duidelijk herkenbare supporters van het team van land Y, die zonder kwade bedoelingen tijdens het EK2000 in Nederland verblijft maar die, uitgedaagd en getergd door notoire relschoppers uit land X, overgaan tot omvangrijke gewelddadigheden en wraakacties. Deze leden alsook de leden van de fracties van GPV en RPF willen graag vernemen of de kenmerken op basis waarvan een groep benoemd wordt, wel waarborgen dat alleen van ordeverstoorders de vrijheid ontnomen wordt. De omschrijving van aangewezen groepen is maatwerk. In sommige gevallen kan voorafgaand een profiel van de beoogde groep worden opgemaakt, zoals deelnemers aan een betoging of de krakers van een bepaald pand en hun sympathisanten. Gedacht kan ook worden aan personen die in groepsverband erop uit zijn om een conferentie of vergadering te verstoren. Kenmerkende aspecten van kleding of de herkomst of taal van de beoogde groep kunnen onderdeel uitmaken van de omschrijving van de groep, maar ook andere elementen kunnen worden betrokken, zoals de locatie van de demonstratie of het kraakpand. In andere – wellicht de meeste – gevallen zal aan de hand van observaties de groep worden omschreven vlak voordat tot ophouding wordt overgegaan. In de aanduiding kan dan bijvoorbeeld ook de locatie worden genoemd waar de groep zich op dat moment bevindt. Hiermee is tevens een antwoord gegeven op de vraag van de D66-fractie naar de mogelijkheid om niet «tevorens concreet omschreven» groepen op te houden op grond van artikel 176a. Ik ga er hierbij vanuit dat met de gebezigde terminologie is bedoeld dat de groep voorafgaand aan een evenement zou moeten zijn aangewezen. De noodzaak daartoe is niet aanwezig, zolang de groep maar is aangewezen voordat tot toepassing van bestuurlijke ophouding wordt overgegaan. De aanwijzing van de groep zal dan ook onderdeel dienen uit te maken van het besluit tot ophouding.

Bij de aanwijzing van een groep kan het voorkomen dat de groep niet zodanig kan worden gedefinieerd dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen goedwillende en kwaadwillende leden van de groep. Aangezien in het wetsvoorstel is voorgeschreven dat men in de gelegenheid moet worden gesteld om alsnog de voorschriften na te leven, hebben de goedwillende leden gelegenheid zich van het kwaadwillende deel af te splitsen. De personen die vallen onder de omschrijving van de aangewezen groep, maar die alsnog aan de voorgeschreven maatregel voldoen, zullen niet worden opgehouden.

Tot de groep opgehouden personen kunnen ook zeer jeugdigen behoren als zij na daartoe in de gelegenheid te zijn gesteld niet alsnog de gestelde voorschriften naleven. Zowel de PvdA-fractie als de fractie van D66 vraagt daarnaar.

De fractieleden van D66, de GPV en het RPF stellen ten slotte enkele vragen met betrekking tot de omschrijving en aanwijzing van de groep ordeverstoorders. Zoals reeds eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is gesteld, is het niet wenselijk dat de beoogde groepen nader in de wet worden omschreven. Iedere groep zal specifieke kenmerken hebben, waarmee ze in de beschikking tot ophouding nader aangeduid kunnen worden. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, eist artikel 15 van de Grondwet voor de beperking op het recht op persoonlijke vrijheid een basis in een wet in formele zin. De voorgestelde artikelen 154a en 176a van de Gemeentewet bieden een dergelijke basis. Het artikel vereist niet dat de personen wier vrijheid wordt ontnomen, nauwgezet in de wet worden omschreven. Artikel 5 van het EVRM stelt evenmin een

dergelijke eis, aangezien op grond van dit artikel beperkingen op het recht op persoonlijke vrijheid bij een wet in materiële zin gesteld kunnen worden. Hieronder dient volgens de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens een bevel van de burgemeester te worden begrepen.

Wijze van uitvoering

De leden van de PvdA-fractie vragen of de politie onder alle omstandigheden verplicht is er eerst bij de supporters op aan te dringen op vrijwillige basis gehoor te geven aan de oproep om zich naar het stadion te begeven.

De desbetreffende supporters moeten te allen tijde voorafgaand aan de toepassing van bestuurlijke ophouding in de gelegenheid worden gesteld om alsnog aan het overtreden voorschrift te voldoen. Zonder voorafgaande waarschuwing kan niet tot ophouding worden overgegaan. Als het voorschrift luidt dat een supportersgroep zich onmiddellijk en via de kortste route naar het stadion dient te begeven, dan kan niet tegen hen worden opgetreden indien zij gevolg geven aan de daarmee overeenkomende waarschuwing. Als de supporters daartoe kennelijk de bereidheid hebben, maar door een rivaliserende groep de weg wordt versperd, zoals deze leden schetsen, ligt het in de rede om tegen deze laatste groep op te treden.

Voorwaarde voor een adequate waarschuwing is uiteraard dat de oproep om alsnog aan de voorschriften te voldoen, gebeurt op een wijze die voor iedereen waarneembaar c.q. hoorbaar is. Vrijwel alle fracties gaan hierop in. Degene die de oproep doet – doorgaans zal dit de politie zijn – moet zich hiervan vergewissen. Doordat bij de uitvoering van de ophouding doorgaans een groot contingent politiefunctionarissen, in ME-tenuë, aanwezig zal zijn zal het de desbetreffende groep van personen niet snel kunnen ontgaan dat een actie van de politie wordt voorbereid. In die situaties mag van de beoogde groep worden verwacht dat zij moeite doet om de oproep te begrijpen. Daar komt bij dat de geldende voorschriften bij de aanwezigen bekend zijn. Ook dat moet een groep overtreders alerter maken op een naderende waarschuwing.

De leden van de fracties van de VVD en van GroenLinks vragen hoe de voorafgaande waarschuwing in zeer indringende noodgevallen zal uitwerken.

Zoals al aangegeven is de voorafgaande waarschuwing een voorwaarde voor ophouding. De tijd die de groep wordt gegund om alsnog aan de overtreden voorschriften te voldoen, kan afhankelijk worden gesteld van de dringendheid van beëindiging van de overtreding.

Is eenmaal overgegaan tot daadwerkelijke ophouding dan kan niet alsnog aan de verplichtingen worden voldaan, zoals de leden van de fractie van de VVD vragen. Wel is – in het zevende lid van artikel 154a – voorgescreven dat de ophouding weer moet worden beëindigd als deze maatregel niet langer nodig is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving. De burgemeester maakt hiervan een inschatting en kan bij die afweging de bereidwilligheid betrekken van de opgehouden groep om de voorschriften na te leven.

De leden van de fracties van GroenLinks, GPV en RPF vragen hoe kan worden vastgesteld dat individuen alsnog aan het bevel willen voldoen, maar daartoe niet in de gelegenheid zijn, bijvoorbeeld als gevolg van een massaal opdringende massa waarin men wordt meegesleurd. Degenen die zijn belast met de uitvoering van de ophouding, zullen hierop attent moeten zijn. De mogelijkheid om de waarschuwing op te volgen zal

voor een groot deel afhankelijk zijn van de opdracht die wordt gegeven en de termijn die hiervoor wordt gegund. Het is evenwel niet onvoorstelbaar dat in dergelijke massale en onoverzichtelijke groepen mensen van goede wil worden meegezogen met de massa en om die reden met de rest van de groep worden opgehouden. Ook hier geldt weer dat degenen die, naar later blijkt, ten onrechte zijn opgehouden, tussentijds in vrijheid kunnen worden gesteld.

De duur van de bestuurlijke ophouding

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA en GroenLinks stellen vragen met betrekking tot de maximale duur van de ophouding. Zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet, is de keuze voor een maximale duur van 12 uur onder meer het resultaat van een afweging tussen enerzijds het belang van de opgehouden personen bij een zo gering mogelijke inbreuk, en anderzijds het belang van de handhaving van de openbare orde. Daarnaast is rekening gehouden met de ervaring dat het bij grootschalige gebeurtenissen vaak gaat om langdurige activiteiten waarbij potentiële relschoppers al vroeg op de dag in de stad aankomen. In dat geval kan het wenselijk zijn om de relschoppers tot na het bewuste evenement op te houden. Een kortere duur acht ik om die reden niet afdoende. Gelet op artikel 5, eerste lid, onder b, van het EVRM, ben ik anderzijds van oordeel dat een langere termijn dan 12 uur vanuit grondrechtelijk oogpunt op bezwaren stuit. De ophouding kan met het oog op genoemd artikel immers uitsluitend plaatsvinden ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving van een wettelijk voorschrift dat strekt tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar in omstandigheden als bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet. De toepassing van de maatregel mag derhalve niet langer duren dan strikt noodzakelijk is om de uit de niet-naleving voortvloeiende ordeverstoringen tegen te gaan. Dit brengt per definitie een beperking met zich voor de vaststelling van de maximale duur van de ophouding. Daarnaast werpt dit een belemmering op voor het opnemen in de wet van een verlengingsmogelijkheid. Ik kan mij goed voorstellen dat het op een gegeven moment nog wel wenselijk kan zijn in het belang van de openbare orde in algemene zin om een groep ordeverstoorders vast te houden, maar dat in feite aan de voorwaarden waaronder bestuurlijke ophouding kan plaatsvinden, niet langer is voldaan, omdat het belang van de handhaving van het specifieke voorschrift niet langer aanwezig is. In dat geval zullen de betrokken personen in vrijheid gesteld moeten worden. Ik ben gelet op het voorgaande van oordeel dat volstaan kan en moet worden met een termijn van maximaal 12 uur.

In reactie op de vraag van de PvdA op welke wijze de verplichting van de burgemeester wordt getoetst om «permanent na te gaan of er redenen zijn de ophouding tussentijds op te heffen», merk ik in de eerste plaats op dat het wetsvoorstel voorziet in een adequate rechtsbescherming van de opgehouden personen. Indien de rechter van oordeel is dat een ophouding niet langer noodzakelijk is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving, kan hij bepalen dat alle opgehouden personen onverwijld in vrijheid worden gesteld. Ook achteraf kan de burgemeester in een eventuele bodemprocedure aangesproken worden op grond van het feit dat hij de ophouding gelet op alle omstandigheden van het geval tussentijds had moeten beëindigen. Daarnaast kan hij achteraf door de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen. De burgemeester zal dan gemotiveerd moeten aangeven waarom hij geen redenen aanwezig achtte om de ophouding tussentijds te beëindigen.

Registratie

Het enige belang dat aan registratie toekomt, is de vereenvoudiging van de bewijslast van een opgehoudene om aan te tonen dat hij belanghebbende is. Een mogelijkheid om zich te laten registreren volstaat daartoe. Om die reden is afgezien van het invoeren van een registratieplicht, zoals de leden van de VVD-fractie en de fractie van de SGP vragen. De invoering van een plicht zou een nodeloze inbreuk maken op de privacy van de opgehouden. Bovendien zou het ongewenste gevolg van een uit de registratieplicht voortkomende overzicht van opgehouden kunnen zijn dat een (schaduw)dossier wordt bijgehouden van potentiële ordeverstoorers. Deze argumenten wegen naar mijn mening zwaarder dan de wens om het verhalen van de schade op de veroorzakers hiervan te vergemakkelijken. Uiteraard gelden voor degenen die worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit, andere regels in het kader van de strafrechtelijke afwikkeling.

De leden van de fracties van D66 en SGP vragen of de regering nader kan toelichten op welke manier zij de registratie in de praktijk willen vormgeven, en op welke manier wordt voorkomen dat geregistreerde gegevens voor andere doeleinden worden gebruikt dan waarvoor ze gegeven zijn.

De registratie moet plaatsvinden tijdens de ophoudingstermijn. Het tijdstip waarop de opgehouden daartoe in de gelegenheid worden gesteld, is niet relevant. Registratie kan plaatsvinden door een «balie» in te richten op de plaats van ophouding. Een daarvoor aangewezen persoon wordt belast met het optekenen van de gegevens van een opgehoudene die aangeeft zich te willen laten registreren. Voor het te realiseren doel kan worden volstaan met gegevens als naam, adres en geboortedatum. De registratie zal moeten voldoen aan de wettelijke eisen die gelden voor het aanleggen van persoonsbestanden. Verstrekkingen uit het register zijn beperkt tot de categorie van ontvangers die medewerking verlenen om het doel van de registratie te realiseren. In de regel is dit beperkt tot de rechtbank die het beroepsschrift van de opgehoudene in behandeling neemt en eventueel de advocaat of vertegenwoordiger van de geregistreerde. De geregistreerde zelf kan te allen tijde inzage krijgen in zijn persoonsgegevens.

Iedereen die kan aantonen belanghebbende te zijn in de zin van artikel 6:1 van de Algemene wet bestuursrecht, kan beroep instellen tegen het besluit tot ophouding. Ook kan deze persoon (gelijktijdig) een verzoek indienen tot het treffen van een voorlopige voorziening. Het registreren kan de opgehoudene behulpzaam zijn bij het aantonen dat hij belanghebbende is, zoals de leden van de fractie van D66 vragen.

5.2. Bekendmaking van de beschikking tot ophouding en rechterlijke toetsing

1. Eisen aan de beslissing tot ophouding

De leden van de PvdA-fractie willen weten of een termijn is te noemen waarbinnen in redelijkheid de beslissing tot ophouding op schrift gesteld zou moeten zijn in de gevallen waarin dat vanwege de spoedeisendheid aanvankelijk achterwege is gebleven.

Indien vanwege de spoedeisendheid de beslissing tot ophouding niet meteen op schrift is gesteld, dient de burgemeester alsnog zo spoedig mogelijk te zorgen voor de opschriftstelling en de bekendmaking. Een algemene termijn, anders dan vervat in de woorden «zo spoedig mogelijk» is hiervoor moeilijk te geven; dit zal afhangen van de omstandigheden in het concrete geval. Met deze constructie is aangesloten bij

artikel 5:24, zesde lid, van de Awb (bestuursdwang). Pas wanneer de beslissing op schrift is gesteld, is sprake van een beschikking in de zin van de Awb.

2. Het geven van de verplichting

Het valt de PvdA-leden op dat in dit deel van de memorie van toelichting sprake is van de verplichting die wordt gegeven aan «een persoon of een groep van personen». Zij vragen of hieruit mag worden afgeleid dat de bestuurlijke ophouding zich ook kan richten op een individu, als zijn gedragingen en dergelijke zouden kunnen leiden tot een ernstige verstoring van de openbare orde, of dat deze toelichting wellicht anders moet worden begrepen.

Bij de bestuurlijke ophouding gaat het erom dat door de burgemeester aangewezen groepen van personen tijdelijk op een bepaalde plaats kunnen worden opgehouden. De beschikking tot bestuurlijke ophouding wordt alleen dan ten uitvoer gelegd indien de personen uit de groep in de gelegenheid zijn gesteld alsnog het gegeven voorschrift na te leven, en zij dit niet doen. Uiteraard is ieder individueel persoon uit de groep zelf verantwoordelijk voor het al dan niet naleven van dit voorschrift; daarvan hangt af of de beschikking tot bestuurlijke ophouding wel of niet jegens hem ten uitvoer wordt gelegd.

Het is niet de bedoeling dat het instrument van bestuurlijke ophouding zich als zodanig richt op een individu. De zinsnede waar de leden van de PvdA-fractie op doelen, wekt inderdaad ten onrechte die suggestie. Om op te treden tegen een individu wiens gedragingen zouden kunnen leiden tot een ernstige verstoring van de openbare orde, vormt de procedure van (de voorgestelde wijziging van) artikel 540 Sv de meest geëigende weg.

3. Rechtsbescherming algemeen

De leden van de PvdA-fractie krijgen graag een toelichting op de opmerking dat mag worden aangenomen dat het algemene systeem van rechtsbescherming zal voldoen aan de eisen die het EVRM terzake stelt. Zij vragen zich af waarop deze verwachting gebaseerd is.

Opgehouden personen kunnen rechtstreeks – dat wil zeggen: zonder dat eerst bezwaar moet worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat de bestreden beschikking heeft genomen – beroep instellen bij de rechter. Indien zij het niet eens zijn met de uitspraak van de rechter, kunnen zij in hoger beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij de president van de rechtbank kan een verzoek om een voorlopige voorziening worden ingediend.

De verwachting dat deze vorm van rechtsbescherming voldoet aan de eisen die het EVRM terzake stelt (artikelen 5, vierde lid (rechtmatigheid detentie) en 6 (recht op een eerlijk, openbaar proces en onafhankelijke rechtspraak)), baseert de regering onder meer op de adviezen die bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn ingewonnen. Prof. mr. E.A. Alkema, hoogleraar staats- en bestuursrecht en lid van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, concludeerde dat de voorgestelde rechtsbescherming aan die eisen tegemoet komt.

De leden van de fractie van GroenLinks zetten grote vraagtekens bij de praktische uitvoerbaarheid van de regeling van de rechtsbescherming. Moet niet de conclusie worden getrokken dat de waarborgen alleen in de rechtsbescherming achteraf zijn gelegen?

Volgens artikel 15, tweede lid, van de Grondwet heeft een ieder aan wie anders dan op rechterlijk bevel zijn vrijheid is ontnomen, het recht om aan de rechter zijn invrijheidsstelling te verzoeken. Indien de rechter de vrijheidsontneming onrechtmatig oordeelt, gelast hij onmiddellijke invrijheidstelling. Naar mijn opvatting betekent dit dat opgehouden ook

tijdens de duur van de vrijheidsontneming de mogelijkheid moeten hebben zich tot de rechter te wenden door middel van een voorlopige-voorzieningprocedure. De verwachting dat de rechtsbescherming (in onvoorziene situaties) in de praktijk niet dan met de nodige inspanningen zal zijn te organiseren, doet hieraan niet af. Zoals aangegeven, mag van de burgemeester worden verwacht dat hij in het geval van een bestuurlijke ophouding in een zo vroeg mogelijk stadium contact zoekt met de president van de rechtbank, zodat deze de benodigde organisatorische maatregelen kan treffen.

Van de president van de rechtbank mag worden verwacht dat hij het proces naar aanleiding van een verzoek om een voorlopige voorziening bewaakt. Wellicht ten overvloede wijs ik er in dit verband op dat de mogelijkheid bestaat dat de gehele groep van opgehouden personen collectief in vrijheid wordt gesteld.

Ik ga er van uit dat dit systeem van rechtsbescherming in de praktijk uitvoerbaar is en ben van mening dat niet de conclusie moet worden getrokken dat de waarborgen alleen in de rechtsbescherming achteraf zijn gelegen.

4. Procedure voorlopige voorziening

Het verzoekschrift

De leden van de SGP-fractie, de D66-fractie en de fractie van GroenLinks vragen hoe de opgehouden op de hoogte worden gesteld van de mogelijkheid om een verzoek tot een voorlopige voorziening in te dienen en aan welke vormvereisten dit verzoek moet voldoen. De leden van de SGP-fractie geven in overweging een modelverzoek op te stellen. Voorts doet zich de vraag voor of de opgehouden daarbij ook de mogelijkheid krijgen om een advocaat te raadplegen, en zo ja, op welke manier dit wordt geregeld.

In de ruimte waar de betrokkenen worden opgehouden, zullen deze op de hoogte worden gesteld van de mogelijkheid een verzoek tot een voorlopige voorziening in te dienen. Daartoe zal in deze ruimte mondeling (bijvoorbeeld via een intercom) of schriftelijk informatie worden verstrekt. Een verzoek om een voorlopige voorziening is, nog afgezien van het feit dat het op schrift dient te worden gesteld, vormvrij. Daarom zal in de praktijk kunnen worden volstaan met naam en adres van de indiener, dagtekening, omschrijving van het bestreden besluit en de grond van het beroep. Het verzoek kan worden overhandigd aan een ambtenaar van de politie, die het vervolgens zo spoedig mogelijk aan de rechtbank dient over te dragen.

Een modelverzoek, zoals de leden van de SGP-fractie suggereren, kan daarbij een nuttige functie vervullen. Het lijkt me echter niet gewenst om hierover op voorhand in het onderhavige wetsvoorstel standaardvoorschriften op te nemen. De praktijk is immers zeer divers en het lijkt dan ook beter om de vormgeving van de procedure voor het verzoeken om een voorlopige voorziening over te laten aan het desbetreffende bestuursorgaan.

Het horen

Leden van verschillende fracties stellen vragen over de praktische uitvoerbaarheid van het horen tijdens de duur van de bestuurlijke ophouding, met name als het keer op keer gaat om bijzonder grote groepen en de rechtbank aangeeft onvoldoende capaciteit te hebben. Sommige leden, in het bijzonder die van de fractie van D66, vragen of voor het horen geen vaste, wettelijke termijn moet worden gesteld. Verder doet zich bij de leden van de PvdA-fractie de vraag voor wanneer deze

termijn aanvangt: op het moment dat de persoon is ondergebracht op de daartoe bestemde locatie of op het moment dat het gedwongen vervoer naar deze locatie gaat plaatsvinden. Tevens krijgen deze leden graag een toelichting op de opmerking dat «mag worden aangenomen dat dit algemene systeem van rechtsbescherming ... zal voldoen aan de eisen die het EVRM terzake stelt», alsmede een toelichting waarop deze verwachting is gebaseerd.

Op grond van artikel 15, tweede lid, van de Grondwet dient het horen in principe steeds tijdens de periode van de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke ophouding plaats te vinden. De opgehouden en hebben belang bij spoedig horen, omdat de president van de rechtbank tot het oordeel kan komen dat zij per direct in vrijheid moeten worden gesteld. Dit uitgangspunt ligt ten grondslag aan het voorgestelde artikel 154a, elfde lid, onder a, van de Gemeentewet. Daarom is ook bepaald (artikel 154a, elfde lid, onder b) dat de president na het horen van partijen onmiddellijk uitspraak doet. Het is van belang dat de burgemeester, met name in voorzienbare situaties, tijdig contact zoekt met de president van de rechtbank opdat laatstgenoemde maatregelen kan treffen om het horen behoorlijk te laten verlopen. Het ligt in de rede dat de president van de rechtbank voor het horen afreist naar de plaats waar de betrokkene wordt opgehouden.

In de praktijk zal het soms feitelijk onmogelijk zijn om nog tijdens de periode van de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke ophouding te horen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een opgehoude ne pas aan het einde van deze periode een verzoek tot een voorlopige voorziening indient. Voorts staat het de president vrij – voor het beslissen over de rechtmatigheid van de ophouding in abstracto – eerst enkele, representatieve, opgehouden en te horen.

Op grond van artikel 154a, zevende lid, mag de ophouding niet langer duren dan de tijd die nodig is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving, met een maximum van twaalf uren. Omdat de duur van de bestuurlijke ophouding dus per situatie kan verschillen, is het niet goed mogelijk om in de wet een vaste termijn op te nemen waarbinnen gehoord moet worden. Dit in reactie op de vaststelling van de leden van de fractie van de PvdA dat ervan wordt uitgegaan dat in sommige gevallen de persoon die is vastgezet, zich in het laatste uur van de ophouding tot de president van de rechtbank zal wenden en dat met een verwijzing naar onder andere deze casus wordt gerechtvaardigd dat de wetstekst spreekt van «het zo mogelijk» nog tijdens de ophouding horen van de verzoeker. Naar mijn mening biedt deze formulering geen ruimte om in de praktijk van het horen na afloop van de ophouding eerder regel dan uitzondering te maken, waardoor een substantiële uitholling van dit recht optreedt, zoals de PvdA-fractieleden suggereren.

Over de vraag of verplicht vervoer van ordeverstoorde rs, bijvoorbeeld met het doel hen buiten de stad vrij te laten, vrijheidsontneming is, is de literatuur verdeeld. De regering beschouwt het verplicht vervoer van personen in beginsel als vrijheidsontneming. De termijn van de ophouding vangt derhalve reeds aan op het moment van gedwongen vervoer. Het ligt voor de hand dat het feitelijke horen pas kan plaatsvinden vanaf het moment dat betrokkenen op de plaats van ophouding zijn gearriveerd.

Griffierecht

Ten aanzien van het niet heffen van griffierecht vragen de leden van de VVD-fractie of het gevaar bestaat dat de rechtsgang te eenvoudig kan worden gefrustreerd indien grote groepen opgehouden personen massaal

in beroep gaan. Hierdoor zou de werkbelasting van de rechterlijke macht fors toenemen.

Ik deel de zorg van de leden van de VVD-fractie niet dat de rechtsgang te eenvoudig kan worden gefrustreerd doordat geen griffierecht wordt geheven. Omdat het verzoek om een voorlopige voorziening de facto is gericht op de onmiddellijke opheffing van de vrijheidsontnemende maatregel en gelet op het belang dat de appellant heeft bij het doen van het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening, lijkt het billijk de indiener van het verzoekschrift vrij te stellen van de griffierechtheffing. In zoverre gaat een vergelijking met artikel 33f van de huidige Vreemdelingenwet op.

Uiteraard kan worden verwacht dat de toepassing van het instrument bestuurlijke ophouding zal leiden tot een zekere toename van de werkbelasting voor de rechterlijke macht. Over de omvang van die toename valt op voorhand echter weinig te zeggen. Deze hangt onder meer af van het aantal keren dat het instrument zal worden ingezet, de wijze waarop de ophouding in het concrete geval plaatsvindt, en het processuele gedrag van degenen die bestuurlijk worden opgehouden. Ik ben van mening dat het wetsvoorstel waarborgen biedt voor een adequate en gestroomlijnde behandeling van verzoeken tot een voorlopige voorziening en bodemprocedures.

5. Capaciteit rechtbank

Leden van verschillende fracties willen weten of de regering een voorspelling kan doen ten aanzien van de beschikbaarheid in verschillende regio's van rechters voor het horen van personen die bestuurlijk worden opgehouden. Zo vragen de leden van de D66-fractie welke maatregelen de regering zal nemen om overbelasting van de rechterlijke macht bij evenementen als het EK2000 te voorkomen.

De leden van de fractie van de SGP refereren in dit verband naar de memorie van toelichting, waarin wordt gesteld dat de rechter tijdig door de burgemeester in kennis gesteld moet worden van een eventuele toepassing van het instrument bestuurlijke ophouding, zodat de rechtbank ervoor kan zorgen dat genoeg capaciteit voorhanden is op het moment van ophouding ter behandeling van eventuele aanvragen om voorlopige voorziening. De praktijk leert echter dat bijvoorbeeld de werking van artikel 540 Sv stuk liep op een tekort aan rechters-commissarissen. Is de regering niet bevreesd dat zich hier hetzelfde probleem zal voordoen, zo vragen deze leden. Deze leden vragen de regering hoe de rechter voorbereid kan zijn op het incidentele gebruik van het instrument bestuurlijke ophouding.

In reactie hierop merk ik op dat het vooraf niet goed mogelijk is om op centraal niveau vast te stellen welke capaciteit van de rechtsprekende macht concreet is vereist voor het horen van personen die bestuurlijk worden opgehouden. Dit is afhankelijk van plaatselijke en regionale factoren. Over de vereiste inzet van rechters worden afspraken gemaakt tussen de lokale parketten en gerechten. Deze afspraken zijn voor de afdoening van strafzaken neergelegd in convenanten en geven aan hoeveel zaken per jaar door een gerecht kunnen worden behandeld. Inmiddels zijn deze convenanten voor het jaar 2000 vrijwel overal gesloten. Voorts is door het openbaar ministerie een plan van aanpak opgesteld voor het EK 2000. In dit plan van aanpak wordt vermeld dat afspraken met de gerechten in de speelsteden zullen worden gemaakt over de vereiste inzet van rechters. Overbelasting van de rechtsprekende macht kan door een adequate uitvoering van de convenanten en de afspraken in het kader van het EK 2000 worden voorkomen.

6. Toetsing door rechter

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe de door de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak benadrukte «speedily» rechterlijke toetsing is ingebouwd in het voorstel. De leden van de SGP-fractie vragen of een individuele beoordeling ex tunc achteraf mogelijk is.

Nadat het wetsvoorstel in concept-vorm aan een aantal instanties was voorgelegd, is op advies van deze instanties het voorstel alsmede de toelichting op bepaalde punten aangepast. Een van de aanpassingen betrof de reikwijdte van de rechterlijke toetsing. Zoals het systeem van rechtsbescherming thans wordt voorgesteld, sluit dit aan bij de suggestie die de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak in haar advies heeft gedaan. Tijdens de duur van de bestuurlijke ophouding kunnen de opgehouden door middel van een voorlopige-voorzieningprocedure aan de president van de rechtbank verzoeken om onmiddellijke invrijheidsstelling. In de bodemprocedure zal door de rechtbank op de gebruikelijke bestuursrechtelijke wijze ex tunc worden getoetst. Een soortgelijke figuur is ook in de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ) opgenomen bij de voortzetting van de (door de burgemeester gelaste) inbewaringstelling

De leden van de PvdA-fractie krijgen graag een verduidelijking van de zinsnede dat in de belangenafweging van de rechter volgens het twaalfde lid van artikel 154a betrokken wordt «de wijze waarop de ophouding daadwerkelijk is geschied». Zij vragen in welk opzicht de feitelijke wijze van ophouding zo slecht of gebrekkig zou kunnen plaatsvinden dat ze een negatieve factor vormt in de belangenafweging.

De leden van de SGP-fractie vragen welke andere dan medische redenen kunnen leiden tot heroverweging van de rechtmatigheid van de ophouding, gegeven de gebrekkige mogelijkheden om ex tunc te toetsen. Bij de toetsing door de rechter komt zowel de rechtmatigheid van het besluit tot ophouding als de wijze waarop de ophouding daadwerkelijk is geschied, aan de orde. De rechtmatigheidstoetsing van de beschikking tot ophouding behelst zowel de vraag of het voorschrift waarvan de overtreding tot ophouding heeft geleid, in overeenstemming is met het recht, als de vraag of de beschikking zelf rechtmatig is. Met name gaat het dan om de vraag of de beschikking voldoet aan de eisen die artikel 154a stelt, maar ook of deze overigens in overeenstemming is met de beginselen van behoorlijk bestuur. Dit omvat dus zowel een abstracte toetsing (was de ophouding in abstracto rechtmatig?) als een concrete toetsing (was zij jegens deze verzoeker rechtmatig?). De beoordeling van de tenuitvoerlegging van de beschikking jegens verzoeker geschiedt op vergelijkbare wijze. Beoordeeld wordt allereerst de wijze van ophouding zelf. De rechter betreft daarbij naar verwachting tevens de locatie waarnaar de opgehouden worden overgebracht. Deze locatie moet geschikt zijn voor opvang van de personen. Het gaat hierbij onder meer om de bewegingsruimte van de opgehouden, de benodigde sanitaire voorzieningen en communicatiemogelijkheden. Artikel 154a, achtste lid, geeft de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur minimum-eisen te stellen aan het voorzieningenniveau ter plekke. Voorts moet de ophouding jegens de individuele verzoeker worden beoordeeld. Daarbij kan de medische toestand van betrokkene een rol spelen, maar ook is het mogelijk dat de (verdere) ophouding voor verzoeker of derden die van hem of haar afhankelijk zijn zodanig nadeel oplevert, dat dit onevenredig is ten opzichte van het belang dat met verdere ophouding wordt gediend. Dit zal sterk van de omstandigheden van het geval afhangen.

De leden van de VVD-fractie vragen of het in het gelijk stellen van een individueel beroep kan leiden tot vrijlating van alle opgehouden personen.

Of is dit niet noodzakelijk en hangt dit af van de vraag op grond waarvan het beroep gegrond is verklaard?

Wanneer de president van de rechtbank in een voorlopige-voorzieningsprocedure tot het oordeel komt dat de beschikking tot ophouding in abstracto onrechtmatig is, zal hij onmiddellijke invrijheidsstelling gelasten. Die heeft dan betrekking op alle opgehouden, omdat immers daarmee de juridische grond voor de ophouding is komen te vervallen. Daarnaast is het mogelijk dat de president van de rechtbank de beschikking tot ophouding op zichzelf rechtmatig oordeelt, maar dat de omstandigheden van het individuele geval van de verzoeker zodanig zijn dat zijn persoonlijke belang voorrang heeft ten opzichte van het belang van de overheid bij het voorzetten van de ophouding. De memorie van toelichting noemt als voorbeeld (dringende) medische redenen waardoor het niet acceptabel is om de betrokkene verder op te houden. Tegelijkertijd kan het voortzetten van de ophouding van de anderen wél aanvaardbaar zijn – de beschikking is immers door de president niet als onrechtmatig gekwalificeerd – om het herstel van de openbare orde te garanderen.

De leden van de D66-fractie stellen dat bij de rechter het lidmaatschap van de groep moet worden bewezen, evenals het feit dat «met stellige zekerheid de verwachting bestond dat die groep voornemens was een wettelijke verplichting te overtreden».

Deze stelling kan ik niet onderschrijven. Volgens het voorgestelde artikel 154a, vijfde lid, van de Gemeentewet wordt de beschikking tot ophouding pas ten uitvoer gelegd nadat de personen uit de groep in de gelegenheid zijn gesteld de tenuitvoerlegging van de beschikking tot ophouding te voorkomen door alsnog het desbetreffende voorschrift na te leven. Van belang is derhalve de vraag of betrokkene alsnog het desbetreffende voorschrift is gaan naleven toen daarvoor de gelegenheid werd gegeven.

7. Samenloop toetsing rechter – bestuur

De regering geeft in de memorie van toelichting een uiteenzetting over de samenloop tussen toetsing door bestuursrechter, strafrechter en gemeenteraad. Daarin wordt gesteld dat «de praktijk uitwijst dat de gemeenteraad in zijn oordeel een zwaar gewicht toekent aan het oordeel van de rechter». De leden van de PvdA-fractie vragen om een aantal concrete voorbeelden van situaties waarin de gemeenteraad juist tot een oordeel is gekomen dat afwijkt van dat van de bestuursrechter. Mij zijn geen concrete voorbeelden bekend van situaties waarin de gemeenteraad tot een ander oordeel komt dan de bestuursrechter.

De leden van SGP-fractie vragen wat te doen als de rechter oordeelt dat omstandigheden als bedoeld in artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet niet meer aan de orde zijn en daarom van mening is dat aan de ophouding een einde gemaakt moet worden, terwijl de burgemeester die mening niet deelt en artikel 175, eerste lid, Gemeentewet nog steeds van toepassing acht.

In ons rechtssysteem is het de rechter die in laatste instantie een uitspraak doet over de rechtmatigheid van een bepaalde situatie. Wanneer de rechter van mening is dat geen reden (meer) bestaat om betrokkenen langer op te houden, zal hij onmiddellijke invrijheidsstelling gelasten. Het bestuursorgaan dient zich hieraan te conformeren. Alleen als sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden, zal de burgemeester opnieuw een beschikking tot bestuurlijke ophouding kunnen nemen.

5.3. Afbakening bestuurlijke ophouding met strafrechtelijke bevoegdheden

Met het instrument bestuurlijke ophouding wordt – zoals hiervoor reeds is

betoogd – beoogd het bestuur een middel in handen te geven opdat het – in geval van ernstige verstoringen van de openbare orde – in staat zal zijn groepen personen zo nodig dwangmatig te geleiden naar een bepaalde plaats en op hen bij aankomst op die plaats daardoor zodanige greep te verkrijgen en te behouden dat voortzetting of herhaling van niet-naleving van specifieke voorschriften wordt voorkomen. Door de ontneming van de bewegingsvrijheid – als bestuursrechtelijk ultimatum remedium – tracht het bestuur feitelijk in te grijpen en verdere overtreding van voorschriften en verdere verstoringen van de openbare orde te belemmeren.

Algemeen wordt erkend dat niet iedere overtreding van een voorschrift in een APV feitelijk tot een verstoring van de openbare orde aanleiding geeft. Menig overtreding, ook in groter verband gepleegd, kan los staan van omstandigheden als bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet. Vrijwel elke overtreding die ertoe strekt de openbare orde te verstoren, betekent evenwel op zich een strafbaar feit; in zoverre liggen verstoringen van de openbare orde en het plegen van strafbare feiten in elkaars verlengde. Een en ander brengt nu om verschillende redenen nog niet mee dat bij overtreding van openbare-orde-voorschriften strafrechtelijk moet worden opgetreden. In de memorie van toelichting is reeds gewezen op het escalatiegevaar dat dergelijk optreden kan meebrengen. Het is aan het openbaar ministerie, na gezamenlijk overleg in de driehoek, op lokaal niveau te beslissen onder welke omstandigheden, rekening houdend met de zich voordoende situatie en de beschikbare middelen, strafrechtelijk wordt ingegrepen. In gevallen van bijvoorbeeld openlijke geweldpleging of gekwalificeerde vormen van diefstal en vernieling ligt – voor zover feitelijk mogelijk – immer strafrechtelijk ingrijpen voor de hand. Ook in het geval betrokkene reeds bestuurlijk is opgehouden en nog sprake is van ontdekking op heterdaad in de zin van artikel 128 Sv, is strafrechtelijke aanhouding mogelijk. Benadrukt zij hier nogmaals dat bestuurlijke ophouding als zodanig niet het oogmerk heeft de strafrechtelijke weg te faciliteren of te stimuleren.

Het is mogelijk dat – zoals de leden van de PvdA-fractie stellen – degenen die bestuurlijk worden opgehouden, op de locatie of in het vervoermiddel op weg daar naartoe strafbare feiten plegen. Afhankelijk van het geval en de verdere omstandigheden kan het wenselijk zijn dat de bestuurlijke ophouding toch wordt voortgezet. Indien evenwel gedurende de ophouding ernstiger strafbare feiten worden gepleegd, zal strafrechtelijke aanhouding in de rede liggen.

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks wijs ik erop dat vrijwel elke bestuurlijk opgehoudene als verdachte in de zin van het Wetboek van Strafvordering zou kunnen worden aangemerkt. Immers, geconstateerd is al dat vrijwel elke ordeverstoring gepaard gaat met het plegen van strafbare feiten. Ook degene die om andere redenen reeds eerder (die dag) een strafbaar feit heeft gepleegd, zou later in beginsel bestuurlijk kunnen worden opgehouden.

In de memorie van toelichting is opgemerkt dat van samenloop tussen toetsing door de bestuursrechter van de bestuurlijke ophouding en de strafrechter in eigenlijke zin geen sprake is. Hiermee is gezegd dat, hoewel zij in de praktijk kennis zullen nemen van hetzelfde feitencomplex, zij gehouden zijn te oordelen over twee verschillende zaken, te weten de een over de rechtmatigheid van een besluit van de burgemeester en de rechtmatigheid van de uitvoering daarvan, en de ander over een verdachte die ervan wordt verdacht een strafbaar feit te hebben begaan. Het is, gezien onder meer het vorenstaande, niet denkbeeldig dat bij grootschalige verstoringen van de openbare orde zowel de bestuursrechter als de strafrechter in actie zal komen, zij het dat de laatste mede afhankelijk is van het openbaar ministerie. Er bestaat geen aanleiding voorzieningen te treffen die gericht zijn op afstemming tussen de twee verschillende rechters. Voor zover noodzakelijk zullen zij naar verwachting

wel rekening houden met bijvoorbeeld binnen een arrondissement gewezen uitspraken. Hetzelfde geldt indien tegen een persoon de – gewijzigde – procedure als bedoeld in artikel 540 Sv, zal worden toegepast. Bij de verschillende vormen van optreden zal, meer dan voorheen, de politie zo optimaal mogelijk moeten worden voorgelicht en geïnstrueerd over het alsnog in strafrechtelijke zin aanhouden van bestuurlijk opgehouden. Bij voorziene grootschalige verstoringen zullen in het driehoeks-overleg – zoals hiervoor reeds enkele malen is gesteld – uitgewerkte draaiboeken moeten worden geformuleerd die zo nauwkeurig mogelijk aangeven hoe en onder welke omstandigheden ter uitvoering van besluiten van het bevoegd gezag moet worden gehandeld. Aldus kan ook, in antwoord op de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en SGP, worden voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van de bestuurlijke ophouding.

5.4. Vergelijking met de Belgische bestuurlijke aanhouding

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd naar de ervaringen die in België met de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding zijn opgedaan en vragen of grootschalige ordeverstoringen daar minder frequent voorkomen dan in Nederland.

Verder wordt gevraagd of het verschil tussen dit voorstel en de Belgische regeling ertoe zal leiden dat in ons land een krachtiger preventief beleid kan worden gevoerd omdat hier tegen groepen en daar tegen individuele personen wordt opgetreden en of de hantering van de regeling in België verhoudingsgewijs een grotere inzet van politie vergt.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waar het volgen van de Belgische wetgeving naar de mening van de regering onnodig en onrechtmatig zou kunnen uitpakken.

Zoals in paragraaf 1 reeds opgemerkt naar aanleiding van vragen van leden van de VVD-fractie, komt in België de bevoegdheid om ordeverstoorers aan te houden toe aan de politie en niet zoals in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld, aan de burgemeester. De Belgische politiebevoegdheid is opgenomen in de Wet op het Politieambt. Aangeduid als bestuurlijke vrijheidsbeneming gaat het om een kortstondige vrijheidsberoving van maximaal 12 uur in de gevallen door de wet bepaald, en uitgevoerd door de overheid met als doel niet terbeschikkingstelling van het gerecht, maar een toestand van ordeverstoring doen ophouden.

6. De toetsing aan grond- en mensenrechten

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA naar de aard van de opsluiting, merk ik op dat de zinsnede «de ophouding in de meeste gevallen geen opsluiting achter slot en grendel zal inhouden» zo uitgelegd moet worden, dat bij een bestuurlijke ophouding doorgaans sprake zal zijn van een afgesloten ruimte, zonder dat feitelijk sprake is van «slot en grendel». Ik kan me bijvoorbeeld voorstellen dat ten behoeve van de ophouding een gedeelte van een open terrein met containers wordt afgesloten, waarbij de «toegang» tot het afgesloten gedeelte door politieagenten wordt bewaakt. Op grond van de Belgische Wet op het Politieambt kan ten aanzien van de daar geregelde bestuurlijke vrijheidsbeneming hetzelfde worden geconstateerd.

De leden van de PvdA stellen voorts een vraag met betrekking tot het eventuele preventieve karakter van de ophouding. In reactie hierop merk ik op dat het middel van de bestuurlijke ophouding eerst kan worden gehanteerd indien een specifieke wettelijke verplichting niet wordt nageleefd. Er dient derhalve een aanvang van overtreding gemaakt te zijn. Zo zal bij «een verbod om in omstandigheden als bedoeld in artikel 175

van de Gemeentewet tezamen met anderen gebouwen te vernielen of te beschadigen», eerst tot bestuurlijke ophouding overgegaan kunnen worden indien deze overtreding daadwerkelijk plaatsvindt. Het betreft derhalve geen zuiver preventief middel dat al kan worden toegepast indien van een overtreding nog geen sprake is. Het middel heeft wel in die zin een preventief effect, dat *verdere* overtreding wordt voorkomen.

In reactie op de vraag van de leden van de fractie van de VVD of de gemeenteraad per voorzienbaar geval een bevoegdheid moet verlenen aan de burgemeester of dat hij dat meer in zijn algemeenheid kan doen, merk ik op dat het de gemeenteraad op dit punt vrijstaat om – binnen de grenzen van de wet – een regeling te treffen die passend is. Zo kan het zijn dat met het oog op een specifiek evenement zoals een groot popfestival bij verordening specifieke en concrete voorschriften ter handhaving van de openbare orde worden gesteld bij de niet-naleving waarvan de burgemeester tot bestuurlijke ophouding kan overgaan. Daarnaast kunnen echter bij verordening concrete en specifieke voorschriften ter handhaving van de openbare orde worden vastgesteld die in algemene zin gelden en derhalve toepassing kunnen vinden in allerlei situaties waarin sprake is van omstandigheden als bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet en van het groepsgewijs niet-naleven van specifieke voorschriften, mits uiteraard aan de overige voorwaarden wordt voldaan.

De leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, het GPV, de RPF en de SGP stelden diverse vragen met betrekking tot het individuele karakter van de maatregel.

Deze vragen beantwoord ik gezamenlijk als volgt. Vooropgesteld dient te worden dat sprake is van een *individuele* benadering van ordeverstoorders die behoren tot een door de burgemeester aangewezen *groep personen* en die, niettegenstaande een daartoe strekkende waarschuwing, *groepsgewijs* bepaalde voorschriften niet-naleven. Deze individualiteit volgt uit het voorgestelde artikel 154a, tweede lid, aanhef en onder a, van de Gemeentewet, bepalende dat de burgemeester de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding slechts uitoefent «jegens *personen* die». Dit betekent dat bij de toepassing van de maatregel geen sprake is van een collectieve bejegening; personen kunnen dus niet louter op grond van het feit dat ze tot een groep behoren worden opgehouden, doch uitsluitend indien zij tevens daadwerkelijk voorschriften niet-naleven.

Het voorgaande betekent dat in de beschikking tot ophouding een *groep personen* is aangewezen. Deze aanwijzing zal niet kunnen bestaan uit de opneming van een lijst met personen die bij naam en toenaam genoemd worden. Het gaat hier – zoals reeds eerder in deze nota is uiteengezet – om een nadere omschrijving van personen, waarbij allerlei elementen een rol kunnen spelen. In de beschikking zal voorts worden vermeld het specifieke voorschrift bij niet-naleving waarvan tot een feitelijke ophouding van personen kan worden overgegaan.

Net als in het strafrecht is bij de bestuurlijke ophouding sprake van een individuele benadering van personen. Met name bij voorschriften die een gebiedsverbod of -gebod bevatten, is het risico dat onschuldige burgers worden opgehouden minimaal. In dat geval kan immers door de politie duidelijk geconstateerd worden of door een individuele burger al dan niet aan de verplichting wordt voldaan.

Daarnaast is van belang dat aan een feitelijke ophouding altijd een waarschuwing vooraf gaat. Personen zijn aldus in de gelegenheid om de niet-naleving te beëindigen. Anders dan in het strafrecht, waarbij geen verplichting tot voorafgaande waarschuwing bestaat, hebben onschuldige burgers dus enig respijt op dit punt. Voorts zal ten aanzien van iedere persoon steeds de afweging moeten worden gemaakt of een vrijheids-

ontneming wel gerechtvaardigd is. De overtreding van bijvoorbeeld een gebiedsverbod, ook na een voorafgaande waarschuwing, leidt derhalve niet per definitie tot vrijheidsontneming. Indien zich derhalve niettegenstaande de waarschuwing tussen de reischoppers bijvoorbeeld een moeder met kindervagen bevindt die niet bij de ongeregelde heden is betrokken, dan zal deze uiteraard niet bestuurlijk worden opgehouden. Ten slotte wijs ik in dit verband nog op het feit dat het wetsvoorstel in een adequate rechtsbescherming voorziet waarop de opgehouden personen een beroep kunnen doen.

Onder aanhaling van het advies van het College van procureurs-generaal, stellen de leden van de fractie van D66 dat het bij bestuurlijke ophouding toch meer gaat om het voorkomen dat delicten worden gepleegd dan om het nakomen van door wet of regelgeving voorgeschreven verplichtingen. Ik deel dit standpunt niet voor zover hiermee wordt bedoeld dat de maatregel ook preventief kan worden ingezet, vóórdát enige vorm van niet-naleving van een voorschrift heeft plaatsgevonden. Zoals reeds eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is uiteengezet, kan de bevoegdheid slechts uitgeoefend worden indien sprake is van niet-naleving van een voorschrift. Dit komt tot uitdrukking in de woorden «... ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving» in het voorgestelde artikel 154a, tweede lid, onder b, van de Gemeentewet. Gelet op het voorgaande zie ik geen strijdigheid met artikel 5, eerste lid, onder b, van het EVRM.

De leden van de D66-fractie vragen voorts om een reactie op het onderscheid tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking. In dit verband vragen de aan het woord zijnde leden tevens of het mogelijk is om de maatregelen zoals voorgesteld te beschouwen als vrijheidsbeperkende maatregelen.

Zoals reeds in de vijfde alinea van hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting is uiteengezet, kunnen uit de Straatsburgse jurisprudentie geen duidelijke en algemene criteria worden afgeleid om vast te stellen of een bepaalde maatregel een vrijheidsbeperkend of een vrijheidsontnemend karakter heeft. Op die plaats is tevens ingegaan op enkele aspecten waaraan door de Straatsburgse instanties belang wordt gehecht om te bepalen of van vrijheidsbeperking dan wel -ontneming sprake is. Voor dit punt volsta ik dan ook met een verwijzing naar de memorie van toelichting. Gelet op het meer ingrijpende karakter ervan, stelt het EVRM zwaardere eisen aan vrijheidsontneming dan aan vrijheidsbeperking. In de Grondwet is wel een regeling getroffen voor vrijheidsontneming, terwijl er geen regeling in opgenomen is over vrijheidsbeperking.

Zoals in de memorie van toelichting tevens is aangegeven, kan bestuurlijke ophouding zich in diverse vormen voordoen. Hier zijn varianten te bedenken als het gedurende enkele uren ophouden van personen op een plek waar zij zich reeds bevonden, het overbrengen van personen naar een plaats om hen daar gedurende enkele uren vast te houden en het overbrengen van personen naar een plaats om hen daar vervolgens weer te laten gaan. Om juridische risico's te vermijden, is er voor gekozen om al deze varianten als vrijheidsontneming te kwalificeren. Niet uitgesloten is echter dat de Straatsburgse of Nederlandse rechter in een bepaald geval van bestuurlijke ophouding op grond van specifieke omstandigheden van oordeel is dat sprake is van vrijheidsbeperking.

Gevolg van het voorgaande is dat bestuurlijke ophouding is getoetst aan de zwaardere eisen die in de Grondwet en het EVRM worden gesteld aan vrijheidsontneming, in plaats van aan de lichtere voorwaarden die op grond van het EVRM gelden voor vrijheidsbeperking. Voor het overige volsta ik met een verwijzing naar hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting alwaar reeds een uitgebreide uiteenzetting over dit onderwerp is opgenomen.

Ik deel het standpunt van GroenLinks dat vrijheidsbeneming louter ter handhaving van de openbare orde op grond van artikel 5 EVRM niet toegestaan is. Hiervoor zal voldaan moeten zijn aan de nadere voorwaarden zoals geformuleerd in dit artikel.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de SGP met betrekking tot het opnemen van criteria in de wet ter bepaling van de op te houden groep personen, verwijs ik tot slot naar de eerdere beantwoording van vragen met dezelfde strekking van de fracties van D66, GPV en RPF.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

**Expertmeeting bestuurlijke ophouding
25 februari 1999**

De Jong:

- * voor stel voor bepaling in de Gemeentewet is niet zaligmakend, kent ook beperkingen
- * het kernpunt is de concrete, gespecificeerde omschrijving van de na te leven wettelijke verplichting; niet eens met de suggestie om dit in de APV te doen in de vorm van concrete (reeds strafbare) gedragingen
- * de beperking in de tijd om het instrument in te zetten, vloeit voort uit de duur van de niet-naleving van de wettelijke verplichting
- * gemeenten moeten samenwerken om het middel effectief te hanteren
- * het voorontwerp van BZK gaat verder

Kummeling:

- * tijdslimiet nodig, anders krijgt de burgemeester volmacht het instrument te lang in te zetten
- * als redenen voor bestuurlijke ophouding lang aanhouden, ligt overstap naar strafrecht voor de hand

D'Hondt:

- * de huidige mogelijkheden schieten te kort «om massa's te begrenzen»
- * bestuurlijke ophouding kan ter aanvulling dienstig zijn
- * moeilijk vast te stellen in welk geval sprake van een massaal karakter
- * bij voorkeur geen tijdslimiet, laat ruimte voor maatwerk
- * de locatie zou ten minste dienen te voldoen aan gelijke eisen als worden gesteld aan huis van bewaring/cellen

Cordus:

- * de tijdslimiet van 2x12 uur kan te beperkend zijn; bij langdurige evenementen kan behoefte aan langere ophouding bestaan
- * niets geregeld over bevoegdheden tijdens de ophouding: (veiligheids)-fouillering, handboeien?

Van Oorschot:

- * zo preventief mogelijk maatregelen treffen, als bijv. duidelijk blijkt dat in verschillende steden voorbereidingen worden getroffen

Littooij:

- * bij constatering van bepaalde strafbare feiten (bijv. wapenbezit), gelijktijdig met niet-naleving van een wettelijke verplichting die bestuurlijke ophouding zou rechtvaardigen, moet het strafrecht voorrang krijgen
- * bij grote aantallen kan in zo'n geval de individualisering van het strafrecht een probleem opleveren: niet iedereen van de groep zal de strafbare feiten begaan

Timmerman:

- * de inzet van het instrument bestuurlijke ophouding hangt af van wat je wilt: keuze om het strafrecht niet te hanteren (gezien o.m. de grote aantallen) en alles te zetten op handhaving c.q. herstel openbare orde, of keuze voor individuele benadering via het strafrecht

Keulen:

- * zodra toepassing wordt gegeven aan bestuurlijke ophouding is direct de grond ervoor (de niet-naleving van de wettelijke verplichting) vervallen: kan dan bestuurlijke ophouding eigenlijk wel?

- * eisen aan de locatie in de wet zelf of grondslag voor amvb opnemen; waar het strafrecht uitgebreide vereisten stelt, kan i.c. niet worden volstaan met het niet-stellen van nadere eisen

Tilman:

- * er zit spanning tussen de bestuurlijke ophouding en de wenselijkheid/noodzaak de «gedetineerden» de gelegenheid te geven om de grond voor de ophouding weg te nemen
- * geen eisen aan de locatie in de wet opnemen, dat legt te veel beperkingen op

Wiarda:

- * onduidelijk is of bestuurlijke ophouding – in het licht van 5 EVRM – al mag als nog geen overtreding/niet-naleving wettelijke verplichting is geconstateerd maar uit informatie blijkt dat dit wel zal gaan gebeuren

Stam:

- * bestuurlijke ophouding is altijd gericht op de naleving van een wettelijke verplichting (als die luidde «jij moet de komende drie uren in die kroeg blijven», dan word je bij uitbreken uit de kroeg, daarin teruggezet)