
180

Besluit van 28 april 2000, houdende regels omtrent de geschiktheid van plaatsen waar groepen van personen bestuurlijk worden opgehouden (Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 februari 2000, nr. EA2000/U58162;

Gelet op artikel 154a, achtste lid, en 176a, derde lid, van de Gemeentewet;

De Raad van State gehoord (advies van 23 maart 2000, nr. W04.00.0088/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 april 2000, nr. EA2000/464269;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Paragraaf 1 Begripsbepaling

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. opgehouden: personen die op basis van artikel 154a, eerste lid, dan wel artikel 176a, eerste lid, van de Gemeentewet tijdelijk worden opgehouden;
- b. plaats van ophouding: door de burgemeester aangewezen plaats waar opgehouden tijdelijk worden opgevangen.

Paragraaf 2 Eisen aan de plaats van ophouding

Artikel 2

De burgemeester draagt er zorg voor dat voldoende maatregelen zijn genomen om de veiligheid van de opgehouden en andere op de plaats van ophouding aanwezigen, te waarborgen.

Artikel 3

De burgemeester draagt er zorg voor dat de opgehouden kunnen beschikken over een redelijke bewegingsruimte.

Artikel 4

1. De burgemeester treft voorzieningen opdat de opgehouden, indien redelijkerwijs nodig en mogelijk, beschikken over:
 - a. de gelegenheid tot het gebruik van een toilet,
 - b. de gelegenheid tot het hebben van telefonische contacten,
 - c. de noodzakelijke medische zorg, en
 - d. informatie over de gang van zaken tijdens de ophouding.
2. De burgemeester laat aan de opgehouden zo nodig eten en drinken verstrekken.
3. Indien er sprake is van ophouding in de periode tussen één en zes uur voormiddags, treft de burgemeester voorzieningen opdat de opgehouden in ieder geval beschikken over slaapgelegenheid, tenzij de opgehouden op de plaats van ophouding, niet zijnde het middel van vervoer, aankomen na vier uur voormiddags.

Artikel 5

1. Op de plaats van ophouding worden zo mogelijk voorzieningen getroffen voor het mogelijk maken van het vastleggen van de gegevens van de opgehouden personen.
2. Van de opgehouden personen die hun gegevens willen laten vastleggen worden uitsluitend vastgelegd de naam, het adres, de woonplaats en de geboortedatum.

Artikel 6

1. De burgemeester treft op de plaats van ophouding voorzieningen opdat de opgehouden in de gelegenheid zijn beroep in te stellen als bedoeld in artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht, en een voorlopige voorziening te vragen, als bedoeld in artikel 8:81 van die wet.
2. Deze voorzieningen bestaan in elk geval uit het beschikbaar stellen van schrijfgerei en papier.
3. De burgemeester draagt er zorg voor dat een op de voorgeschreven wijze aangereikt beroepschrift of een schriftelijk verzoek om een voorlopige voorziening, onverwijld in handen wordt gesteld van de president van de bevoegde rechtbank.

Paragraaf 3 Slotbepalingen

Artikel 7

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Artikel 8

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 13 juni 2000, nr. 111.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 28 april 2000

Beatrix

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

Uitgegeven de *vierde* mei 2000

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

TOELICHTING

Algemeen

Op basis van artikel 154a, eerste lid, van de Gemeentewet dient de burgemeester de plaats aan te wijzen waar ordeverstoringen worden opgehouden. In de wet is tevens aangegeven dat een locatie waar de opgehouden worden ondergebracht geschikt moet zijn voor opvang van de opgehouden personen. In deze algemene maatregel van bestuur, die zijn grondslag vindt in het achtste lid van artikel 154a van de Gemeentewet, wordt bepaald aan welke eisen de plaats van ophouding tenminste moet voldoen. Het gaat hierbij onder meer om de bewegingsruimte van de opgehouden, de benodigde voorzieningen met betrekking tot toiletgebruik en communicatiemogelijkheden.

Bij de keuze van de plaats van ophouding moet worden bedacht dat de locatie eveneens geschikt moet zijn om het te bereiken doel – namelijk het voorkomen van (verdere) ernstige ordeverstoringen – te realiseren. Bij een plaats voor ophouding kan onder meer gedacht worden aan opslagplaatsen, stadions, hangars en sporthallen, mits deze locaties geschikt zijn voor de ophouding van meer personen. Het zal van de plaatselijke omstandigheden afhangen of deze locaties ook daadwerkelijk geschikt zijn om groepen personen op te vangen. Het ophouden van voetbalsupporters in het stadion waar de wedstrijd wordt gespeeld 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.

Bedacht moet worden dat het vervoer naar de locatie waar de ophouding wordt voortgezet, een integraal onderdeel uitmaakt van de bestuurlijke ophouding. In die zin wordt het gebruikte vervoermiddel, bijvoorbeeld de bus of trein, ook aangemerkt als een plaats van ophouding.

Ook een locatie in de openlucht kan als plaats van ophouding dienen, mits op die locatie voorzieningen kunnen worden gerealiseerd die nodig zijn om personen voor een langere tijd vast te houden. Hierop wordt bij de bespreking van de artikelen 3 en 4 nader ingegaan. Overigens is het niet de bedoeling dat een burgemeester een vervoermiddel feitelijk gebruikt als plaats van ophouding.

Uit het eerste lid van artikel 154a van de Gemeentewet vloeit voort dat de plaats van ophouding van tevoren moet zijn bepaald. Het verdient aanbeveling zo vroeg mogelijk geschikte locaties aan te wijzen, zodat adequaat kan worden ingespeeld op onvoorziene situaties. Omdat de burgemeester bij een dergelijke voorafgaande aanwijzing nog niet weet voor welke situatie de locatie beschikbaar moet zijn, is het moeilijk een adequate inschatting te maken van de omvang die de locatie moet hebben in verband met de hoeveelheid onder te brengen personen. Mocht tijdens de effectivering van de ophouding blijken dat de aangegeven locatie over onvoldoende capaciteit beschikt, dan moet worden gezocht naar een andere of naar een aanvullende plaats van ophouding.

Zoals uit het bovenstaande blijkt behoort het aanwijzen van een geschikte locatie maatwerk te zijn. Hierop gelet en in ogenschouw genomen dat de aard van de ophouding en de locatie per situatie aanzienlijk kunnen verschillen, is het niet mogelijk om uitputtende eisen aan de locatie in een landelijke regeling op te nemen. De in onderhavige algemene maatregel van bestuur opgenomen regels zijn dan ook minimale basisvereisten. Ze bevatten veelal een verplichting om bepaalde

voorzieningen naar behoren beschikbaar te stellen. De hoogte van het geboden voorzieningenniveau en, in bepaalde situaties, het tijdstip waarop de voorzieningen worden verstrekt zal in elk afzonderlijk geval door de burgemeester of door een door hem aangewezen persoon die verantwoordelijk is voor de gang van zaken tijdens de ophouding, moeten worden vastgesteld.

Bij de toetsing van de beschikking tot ophouding kan de rechter, aan de hand van onderhavige algemene maatregel van bestuur, de geschiktheid van de plaats van ophouding per geval toetsen.

De burgemeester is verantwoordelijk voor de totale uitvoering van de door hem genomen beschikking tot ophouding, dus ook voor de (keuze van de) plaats van ophouding en de wijze waarop de opgehouden op de ophoudingslocatie worden ondergebracht en bejegend. Aangezien de politie zal worden belast met de uitvoering van de bestuurlijke ophouding, ligt het voor de hand dat de burgemeester een ambtenaar van politie aanwijst die leiding geeft aan allen die aanwezig zijn op de plaats van ophouding en toezicht houdt op de opgehouden. Als leidinggevende is de aangewezen ambtenaar operationeel verantwoordelijk voor het treffen van de benodigde voorzieningen als voorgeschreven in dit besluit. Het toezicht op de opgehouden bestaat enerzijds uit de zorg voor een ordelijk en rustig verloop van de ophouding, anderzijds uit toezicht op de gezondheid en leefomstandigheden van de opgehouden.

Uit artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vloeit voort dat een beschikking tot ophouding wordt bekendgemaakt. De bekendmaking geldt als een voorwaarde voor inwerkingtreding van de beschikking. In beginsel zullen de beschikkingen worden uitgereikt aan de opgehouden. Omdat toezending of uitreiking van de beschikking in de situaties waarin een beschikking tot ophouding wordt genomen, veelal illusoir is – het kan immers een grote groep van belanghebbenden betreffen; daarenboven is er in de meeste gevallen geen tijd om de beschikking voorafgaand aan de (effectuering van de) ophouding op schrift te stellen – zal de bekendmaking overeenkomstig het tweede lid van artikel 3:41 Awb, doorgaans op een andere geschikte wijze geschieden. Het bekendmaken van het besluit kan bijvoorbeeld geschieden door voldoende exemplaren van de schriftelijke beschikking neer te leggen in de ruimte waar de opgehouden worden vastgehouden.

Uiteraard wordt bij de bekendmaking vermeld over welke mogelijkheden tot rechtsbescherming de opgehouden beschikken. De verplichting hiertoe is wettelijk voorgeschreven in artikel 3:45 Awb.

Voor de bekendmaking is voorts van belang dat de beschikking tot ophouding in een of meer vreemde talen zal moeten worden gesteld, indien aangenomen kan worden dat er onder de adressanten personen zijn die het Nederlands niet machtig zijn (vgl. de memorie van toelichting bij artikel 2:6, tweede lid, Awb; kamerstukken II 1993/94, 23 543, nr. 3, blz. 4–6).

In de algemene maatregel van bestuur zijn geen bepalingen opgenomen omtrent het fouilleren van opgehouden. De noodzaak en mogelijkheid tot foullering worden bepaald door artikel 8, derde lid, van de Politiewet 1993 (veiligheidsfoullering). Foullering op deze grondslag is mogelijk voor zover uit feiten of omstandigheden blijkt dat een onmiddellijk gevaar dreigt voor de veiligheid van de betrokkene, de politieambtenaar of voor anderen en foullering nodig is om dit gevaar af te wenden. Foullering kan – afhankelijk van operationele overwegingen – geschieden voorafgaand aan het vervoer van de opgehouden naar de ophoudingslocatie, voordat de opgehouden op de eindbestemming worden ondergebracht of tijdens de ophouding op de eindbestemming.

In het onderstaande worden, voor zover nodig, de aan de plaats van ophouding gestelde minimumeisen per artikel besproken.

Artikelsgewijs

Artikel 1

De definities van de begrippen «opgehouden» en «de plaats van ophouding» vloeien rechtstreeks voort uit het eerste lid van de artikelen 154a en 176a van de Gemeentewet.

Artikel 2

Dat de burgemeester ervoor zorgdraagt dat voldoende maatregelen zijn genomen om de veiligheid van de opgehouden en andere op de plaats van ophouding aanwezigen, te waarborgen betekent onder andere dat de locatie zodanig moet zijn ingericht dat opgehouden geen gelegenheid wordt gegeven tot brandstichting, verwonding van zichzelf of van anderen of zelfdoding. Daarnaast zal de burgemeester bij zijn keuze voor een plaats van ophouding uiteraard moeten bezien of de locatie zodanig is ingericht dat deze geen gelegenheid geeft tot ontvluchting en vernieling. Dit betekent dat een sobere inrichting van de locatie op zijn plaats is. Afhankelijk van het karakter van de groep die is opgehouden, is het onder omstandigheden wel mogelijk het verblijf te veraangename door bijvoorbeeld een tv-scherm te plaatsen om het evenement te volgen, dat men als gevolg van de ophouding niet zelf kan bijwonen.

Artikel 3

Omdat een plaats van ophouding allerlei soorten van locaties kan omvatten – niet alleen besloten ruimten, zoals sporthallen en beursgebouwen vallen er onder, maar ook openluchtlocaties en zelfs vervoermiddelen – is het niet mogelijk om voor alle gevallen een eenduidige afmeting in vierkante meters in dit besluit vast te leggen. De burgemeester moet per locatie vaststellen wat naar humane maatstaven gemeten, kan worden aangemerkt als een afmeting waarin de opgehouden zich op genoegzame wijze kunnen bewegen. Andere omstandigheden zoals de duur van de ophouding kunnen ook van belang zijn bij de bepaling van wat als redelijk kan worden aangemerkt. Van de opgehouden personen mag worden verwacht dat zij genoegen nemen met een kleinere oppervlakte als de ophouding slechts twee uur beslaat. Voor vervoermiddelen gelden mede daarom wat andere maatstaven. In artikel 4 is voorgeschreven dat in de nachtelijke uren slaapgelegenheden moet worden geboden. De oppervlakte die elke opgehoudene in dat geval ter beschikking heeft, zal in overeenstemming moeten zijn met de mogelijkheid om liggend de nacht door te brengen.

Artikel 4

Op de plaats van ophouding moeten voorzieningen zijn getroffen opdat de opgehouden beschikken over de mogelijkheid gebruik te maken van een toilet, gelegenheid krijgen tot het, zo mogelijk, hebben van telefoongesprekken. Verder moet op korte termijn de noodzakelijke medische zorg beschikbaar kunnen komen. Ook moet tijdens de ophouding op de locatie informatie worden verstrekt over de gang van zaken tijdens de ophouding.

In de regeling is voorgeschreven dat deze voorzieningen moeten worden gerealiseerd indien de bedoelde voorzieningen redelijkerwijs nodig zijn en het mogelijk is ze aan te bieden. De beoordeling daarvan

moet worden gemaakt door de burgemeester. Ook hierbij geldt weer dat het vanwege de ongelijksoortigheid van de mogelijke ophoudingslocaties, niet mogelijk is om eenduidig voor te schrijven dat op elke locatie een gelijk niveau van voorzieningen aanwezig moet zijn. De omstandigheden en de aard van de locatie bepalen wat als redelijk kan worden aange-merkt.

Ook de duur van de ophouding is relevant bij de vraag hoe uitgebreid de voorzieningen naar redelijke maatstaven gemeten moeten zijn.

- *lid 1, onder b*

De opgehouden en moeten in de gelegenheid zijn verontrusting bij familie of vrienden weg te nemen over hun afwezigheid. Daartoe moeten zij in de gelegenheid worden gesteld telefonisch contact te zoeken met hun «thuisfront». Uit overweging van veiligheid en ordelijk verloop van de ophouding kan het aantal telefoongesprekken worden beperkt tot één of hooguit enkele. Bij de aanwezigheid van mobiele telefoons onder de opgehouden en, neemt de noodzaak van het van overheidswege gelegenheid bieden tot bellen, af.

Het bieden van gelegenheid tot bellen dient ook een ander doel. Ondanks dat in het bestuursprocesrecht geen verplichte proces-vertegenwoordiging geldt, dienen de lokale autoriteiten voorzieningen te treffen om de opgehouden en die dat wensen, zoveel als mogelijk in de gelegenheid te stellen met hun advocaten in contact te treden. Het gelegenheid bieden tot bellen dient er mede toe dit mogelijk te maken.

- *lid 1, onder c*

Indien nodig moet medische hulp snel aanwezig kunnen zijn, bijvoorbeeld als een opgehouden e onwel wordt of als er zich onder de opgehouden en gewonden bevinden. Om dit te realiseren is het aan te bevelen artsen reeds vooraf in te schakelen, zodat zij *stand-by* zijn.

- *lid 1, onder d*

De opgehouden en moeten zodanig geïnformeerd worden dat zij «weten waar ze aan toe zijn». Het gaat daarbij om informatie over de gang van zaken tijdens de ophouding. Medegedeeld kan worden waar de beschikking tot ophouding kan worden afgehaald, waar de opgehouden en zich kunnen melden voor toiletbezoek en telefoongebruik, waar en hoe medische hulp kan worden ingewonnen, hoe de procedure van registratie in zijn werk gaat, waar gelegenheid en faciliteiten worden geboden om een beroepschrift of een verzoek tot voorlopige voorziening in te dienen, de (verwachte) duur van de ophouding en het moment van invrijheidstelling, etc. De informatie kan mondeling, bijvoorbeeld via een omroepinstallatie of via een megafoon, worden gegeven.

- *lid 2*

Uiteraard dienen de opgehouden en zo nodig van eten en drinken te worden voorzien. Of het nodig is om dit te verstrekken is afhankelijk van de duur en het tijdstip op de dag van de ophouding. Voor zover mogelijk worden de levensmiddelen verstrekt in overeenstemming met medische en levensbeschouwelijke of godsdienstige wensen van de opgehouden en.

- *lid 3*

Indien de duur van de ophouding zich uitstrekt tot de nachtelijke uren, dient enige vorm van slaapgelegenheid te worden geboden. Als nachtelijke uren worden in de regeling de uren tussen 01.00 uur 's nachts en

06.00 uur 's ochtends aangemerkt. Het geven van slaapgelegenheid kan bijvoorbeeld bestaan uit het beschikbaar stellen van veldbedden, matrassen of (camping)matjes. Bij de keuze van de slaapvoorziening dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat eventueel harde onderdelen ervan als slag- of steekwapen kunnen worden gebruikt.

Indien de ophouding na vier uur 's nachts aanvangt is er geen noodzaak meer om – voor de enkele uren die resteren – slaapvoorzieningen te verschaffen.

Artikel 5

Om zeker te stellen dat van de mogelijkheid om rechtsbescherming in te roepen op een adequate wijze gebruik kan worden gemaakt zijn in onderhavig besluit twee nadere bepalingen opgenomen. Het betreft bepalingen over de vastlegging van gegevens van opgehouden (artikel 5) en bepalingen over het instellen van beroep en een voorlopige voorziening. Op de laatste bepalingen wordt nader ingegaan bij de bespreking hieronder van artikel 6.

In het negende lid van artikel 154a van de Gemeentewet is bepaald dat de opgehouden personen zo mogelijk de gelegenheid krijgen hun gegevens te laten vastleggen ten bewijze dat zij zijn opgehouden.

Deze vastlegging heeft een vrijwillig karakter en dient tot serviceverlening aan de opgehouden. Iemand kan in het kader van de bestuurlijke ophouding niet worden gedwongen zijn gegevens te laten registreren. Door zich te laten registreren kunnen de opgehouden bij het indienen van een beroepschrift of een verzoek om voorlopige voorziening aantonen dat zij zijn opgehouden en om die reden belanghebbende zijn in de zin van artikel 8:1 van de Awb. Omdat verder geen registratie wordt bijgehouden van opgehouden, kan het zonder een dergelijke vastlegging voor de betrokkene lastig zijn aan te tonen dat hij bestuurlijk is opgehouden. De aangelegde registratie mag uitsluitend worden opgesteld en gebruikt ten behoeve van dit doel. Om het doel van de registratie – het veiligstellen van het belanghebbendschap – te bereiken kan worden volstaan met het opnemen van naam, adres, woonplaats en geboortedatum.

Het ligt voor de hand dat de vastlegging geschiedt door of onder verantwoordelijkheid van een door de burgemeester aan te wijzen ambtenaar van politie die ook is belast met het toezicht op de opgehouden.

Artikel 6

Tegen een beschikking tot ophouding kan door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de arrondissementsrechtbank. Gelijktijdig met het indienen van een beroepschrift kan de indiener de president van de rechtbank verzoeken een voorlopige voorziening te treffen. Om deze rechtsbescherming mogelijk te maken is het noodzakelijk dat de opgehouden niet alleen juridisch, maar ook feitelijk de mogelijkheid hebben een beroepschrift in te dienen en een voorlopige voorziening te vragen. Omdat de bestuursrechter in de voorlopige voorzieningsprocedure kan beslissen over een eventuele invrijheidstelling van een opgehoudene, is het noodzakelijk dat de belanghebbende de mogelijkheid heeft om zo snel mogelijk na de aanvang van de ophoudingstermijn een beroep- of verzoekschrift in te dienen. Daartoe moeten ten minste schrijfgerei en papier ter beschikking worden gesteld. Bij voorkeur wordt een voorgedrukt formulier verstrekt waarop de opgehouden de benodigde gegevens alsmede de gronden van hun beroep kunnen invullen. Bij de keuze van het moment van verstrekking van deze voorzieningen kan

rekening worden gehouden met praktische en operationeel verantwoorde mogelijkheden daartoe. Zo kan verstrekking achterwege blijven, zolang het verstrekken van de voorzieningen gevaar oplevert voor de aanwezigen of naar verwachting anderszins tot onacceptabele onrust zal leiden.

Om een snelle aanvang te kunnen maken met de rechtsbescherming is het nodig dat de beroepschriften en met name de verzoekschriften waarin de president van de rechtbank wordt gevraagd een voorlopige voorziening te treffen, zo spoedig mogelijk na overhandiging door de indieners aan de aanwezige ambtenaren, aan de (president van de) bevoegde rechtbank worden overgedragen. De relatieve competentie van de rechtbank wordt bepaald door artikel 8:7 van de Awb. Het verdient aanbeveling voorafgaand aan de ophouding afspraken met de rechtbank te maken over de wijze waarop de beroep- en verzoekschriften in handen van de rechtbank worden gesteld. De vorm waarin dit gebeurt is afhankelijk van de wijze waarop de rechtbank de hoorzittingen inricht en de aanwezigheid van de president op de plaats van de ophouding dan wel op de rechtbank.

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