

De Vries

het dode punt heen te komen. Men moet positieve energie verzamelen en de handen ineenslaan. De regio Twente heeft ongetwijfeld een veel intensievere samenwerking nodig om ervoor te zorgen dat zij de benodigde vitaliteit houdt. Het is te betreuren dat een lang proces vandaag niet tot helderheid leidt, maar ik meen niet dat wij nu moeten zeggen: nu doen wij er niets meer aan. Ik maak van de gelegenheid gebruik om een beroep te doen op alle betrokkenen om de handen in elkaar te slaan en te bezien hoe wij verder moeten gaan.

De **voorzitter**: De minister heeft de Kamer verzocht, de beraadslaging over dit wetsvoorstel te schorsen. Ik stel vast, dat niemand het woord verlangt over dit verzoek.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de gezamenlijke behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht (26519);**

- **Wijziging van de Gemeentewet ter verbetering van de mogelijkheden tot bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde (26735);**

- **Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter verruiming van de strafrechtelijke mogelijkheden tot handhaving van de openbare orde met het oog op grootschalige ordeverstoringen (26825).**

(Zie vergadering van 17 april 2000.)

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **De Vries**: Mijnheer de voorzitter! Ik dank de woordvoerders voor hun constructieve bijdragen, niet alleen ten aanzien van het wetsvoorstel waarvoor ik hier vandaag sta, maar ook namens minister Korthals ten aanzien van de beide wetsvoorstellen die hij zelf zal verdedigen. Het verheugt mij te kunnen constateren dat de leden van uw Kamer na de schriftelijke ronde gisterenavond in hun mondelinge

bijdragen opnieuw blijk hebben gegeven van het grote belang dat zij aan deze materie hechten en ik ben er ook erkentelijk voor, dat zij met grote precisie op het wetsvoorstel hebben willen ingaan. In enkele gevallen heeft dat geleid tot kritische opmerkingen, maar die kunnen naar mijn opvatting toch niet verhelen dat ook in deze Kamer sprake is van het breed gedragen besef dat het voorgestelde pakket maatregelen niet alleen nuttig, maar tevens noodzakelijk is.

Bij wetsvoorstellen als de nu in behandeling zijnde past het gezien de ingrijpendheid ervan een wat breder beeld te schetsen. Daarna zal ik graag de vragen en opmerkingen nauwgezet langslopen. Ik geloof dat voorop moet staan dat in ieder geval waar het gaat om de bestuurlijke ophouding nog eens uiteen moet worden gezet wat als uitgangspunt dient en heeft gediend tijdens de langdurige periode waarin een en ander uiterst zorgvuldig is voorbereid.

Diverse sprekers vroegen naar de doelstelling, het nut en de noodzaak van het instrument bestuurlijke ophouding. In het bijzonder mevrouw De Wolff en de heer Kohnstamm vroegen zich mede in relatie tot de bestaande mogelijkheden in het strafrecht af waarom dit instrument nu eigenlijk wel nodig is. Naar aanleiding hiervan wil ik het karakter van de bestuurlijke ophouding vanuit twee invalshoeken benaderen: de doelstelling van het instrument en het ultimium-remediumkarakter ervan. De doelstelling van de bevoegdheden die de burgemeester heeft, met name op basis van de Gemeentewet, is handhaving van de openbare orde. De Raad van State merkte in zijn advies bij het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding al op dat de handhaving van de openbare orde primair een kwestie is van het bestuur. Ook in het jaarverslag 1999 wijdt de Raad hieraan enkele lezenswaardige passages. Deze gedachte komt voort uit het besef dat wij hier spreken over het publieke domein. Dat betreft de openbare ruimte, de ruimte waarbinnen iedereen zich in beginsel zonder toestemming van een ander mag begeven. Die ruimte is van iedereen, eenieder heeft het recht zich er vrijelijk in te bewegen. En de rust in dat publieke domein is te vertalen als openbare orde en

veiligheid, veiligheid in zowel objectieve zin – er vinden geen inbreuken op lijf, leden en goed plaats – als in subjectieve zin, de persoonlijke beleving: voelen wij ons veilig? De verantwoordelijkheid voor de rust in het publieke domein is overigens niet alleen in handen gelegd van het bestuur. Ook de burgers als rechthebbende van het publieke domein dragen een verantwoordelijkheid voor de rust in dat domein. Tevens bestaat een specifiek ingekleurde rol voor de strafrechter en daarover gaat in dit geval het wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering.

Aldus is handhaving van de openbare orde niet een exclusieve verantwoordelijkheid van het bestuur. Wat wel exclusief aan het bestuur toekomt zijn bestuurlijke bevoegdheden om zorg te dragen voor de handhaving van de openbare orde. De uitvoering van dergelijke bestuurlijke bevoegdheden is dan weer in handen van de politie.

De nu voorliggende vragen rond uitbreiding van de bestuurlijke bevoegdheden in het kader van de openbare orde komen niet voort uit de gedachte dat bestuurlijke handhaving makkelijker zou zijn dan strafrechtelijke. Het bestuur heeft de aanvullende bevoegdheid nodig vanwege het belang om de rust te herstellen. De doelstelling is niet de strafrechtelijke aanpak van de verdachte, maar het handhaven of herstellen van de openbare orde, in de zin dat ervoor wordt gezorgd dat de orde feitelijk blijft gehandhaafd of wordt hersteld, dat de rust in het publieke domein in stand blijft of weerkeert en iedereen zich er in vrijheid en rust kan begeven. Uit het gegeven dat er allerlei strafrechtelijke bepalingen in het kader van de veiligheid bestaan, kan niet de conclusie worden getrokken dat het waarborgen van het recht op veiligheid voor eenieder alleen door middel van het strafrecht kan worden gerealiseerd. Met andere woorden: openbare orde en veiligheid vormen in die zin geen onlosmakelijk onderdeel van het strafrecht, zoals mevrouw De Wolff leek te suggereren. Ook een eigenstandige, te weten bestuurlijke aanpak van openbare orde en veiligheid is mogelijk. Sterker nog, daaraan is op verschillende manieren reeds invulling gegeven. De noodbevoegdheden die de Gemeentewet reeds nu aan de

De Vries

burgemeester toekent, mogen daarbij niet onvermeld blijven.

Het is niet bij voorbaat eenduidig aan te geven op grond van welke criteria in een situatie waarin zowel sprake is van een verstoring van de openbare orde als van een verdenking van strafbare feiten, wordt besloten tot het volgen van de bestuurlijke of de strafrechtelijke weg. Veel zal afhangen van de concrete situatie en van het oordeel dat op dat moment zwaarder dient te wegen: het herstellen van de rust in het publieke domein of het aanpakken van de inbreuk op de rechtsorde. In het eerste geval is de bestuurlijke weg aangewezen, in het tweede de strafrechtelijke. Overigens sluiten de twee domeinen elkaar niet uit: zij zijn te onderscheiden, maar niet strikt te scheiden. Indien tijdens een ordeverstoring wordt besloten, de bestuurlijke weg te volgen om adequaat en zo snel mogelijk de orde te herstellen, dan betekent dit niet dat er geen plaats meer bestaat voor het toepassen van het strafrecht op degenen die strafbare feiten hebben gepleegd en zodoende een inbreuk op de rechtsorde hebben veroorzaakt.

In aansluiting op opvattingen "die leven van VVD tot GroenLinks" merkte de heer Witteveen op dat het wetsvoorstel geen heldere scheiding aanbrengt tussen een strafrechtelijke en een bestuursrechtelijke aanpak: de wet is bestuursrechtelijk, maar draait uit op vrijheidsbeneming, wat een straf zou zijn; de wet is bestuursrechtelijk, maar zou dienen als voorportaal voor de strafrechtelijke aanpak van degene die delicten blijkt te hebben gepleegd. Ik begrijp deze opmerking van de heer Witteveen enigszins, maar meen dat deze in essentie toch niet de kern raakt. Ik deel niet de opvatting dat de vrijheidsbeneming een straf zou zijn nu geen sprake is van leedtoevoeging, hoewel dat wellicht wel zo kan worden gevoeld. Evenmin kan worden gesteld dat de bestuurlijke ophouding een voorportaal is voor strafrechtelijk optreden. Het moet zeker niet worden uitgesloten dat degene die bestuurlijk wordt opgehouden, bij ernstig gebleken strafbare feiten wordt aangehouden en vervolgd. Uitgangspunt is evenwel dat de bestuurlijke ophouding de strafrechtelijke pijler van het overheidsoptreden niet mag faciliteren. Een en ander zou – ik zeg dit met veel nadruk – in strijd zijn

met de aard en inhoud van het wetsvoorstel.

Bij de keuze tussen de toepassing van bestuurlijke ophouding en artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht inzake het niet voldoen aan een ambtsbevel, gelden in eerste instantie onverkort de uitgangspunten die ik eerder heb geformuleerd. Er moet worden bekeken met welk doel wordt opgetreden: handhaving van de openbare orde of van de rechtsorde. Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat ook in de Tilburgse en Arnhemse situaties waaraan de heer Kohnstamm refereerde, de voorkoming van ordeverstoringen het ware oogmerk was. De reden voor het besluit tot strafrechtelijk optreden was gelegen in het feit dat een adequaat bestuurlijk instrument op dit moment ontbreekt. Verder geldt dat men, afhankelijk van de lokale voorschriften, met bestuurlijke ophouding in een eerder stadium kan optreden. In Tilburg was al sprake van een ordeverstoring, die met bestuurlijke ophouding wellicht had kunnen worden voorkomen. Ik kom hierop later terug.

Over het verschil tussen de waarschuwing die aan bestuurlijke ophouding is gekoppeld en het geven van het ambtsbevel merk ik het volgende op. In de stukken gaf ik aan dat het niet zeker is dat de toegepaste strafrechtelijke constructie onder alle omstandigheden voor de rechter kan standhouden, indien de officier van justitie niet kan aantonen dat iedereen het ambtsbevel had kunnen horen. De toepasselijkheid van bewijsregels uit het bestuursprocesrecht heeft naar verwachting tot gevolg dat op de burgemeester een minder zware bewijslast rust. Deze kan volstaan met het aannemelijk maken dat iedereen de waarschuwing heeft gehoord. Om bovenstaande redenen acht ik de toepassing van bestuurlijke ophouding in dit soort situaties meer geschikt en geëigend dan de toepassing van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

Voorzitter! Er zijn vragen gesteld over het karakter van deze wetgeving en de mogelijkheid van een evaluatie. De heren Witteveen en Kohnstamm hebben elk vanuit hun eigen invalshoek en met hun eigen bezwaren tegen het wetsvoorstel de wenselijkheid benadrukt dat het voorstel wordt behandeld als een horizonwet. Ik wijs er evenwel op dat

de regering met het voorstel, na zorgvuldige afweging, ten principale heeft gekozen voor een permanente bevoegdheid. Een benadering van dit voorstel als ware het een horizonwet past hierin derhalve niet en zou het voorstel het karakter geven van echte gelegenheidswetgeving. Dit neemt niet weg dat ook de regering beseft dat dit wetsvoorstel op zichzelf een majeure karakter heeft.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat het gehele optreden rondom het EK 2000 zal worden geëvalueerd. Uitdrukkelijk is toegezegd dat ook de ervaring met de nieuwe wettelijke instrumentaria, zoals de bestuurlijke ophouding indien die wordt toegepast, daarbij zal worden betrokken. Deze evaluatie vindt in de herfst van dit jaar plaats en zal aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Verder is de toezegging gedaan dat wanneer er voldoende ervaring met bestuurlijke ophouding is opgedaan – dat zal naar verwachting in de loop van 2001 het geval zijn – een afzonderlijke en meer diepgaande evaluatie zal worden gehouden. Bij beide evaluaties zal in het bijzonder worden gekeken naar de doeltreffendheid en de effecten van de bestuurlijke ophouding in de praktijk.

De heer Kohnstamm heeft onder verwijzing naar de brief van de minister van Justitie van 24 maart jongstleden inzake, onder meer, de tijdelijke herinvoering van grenscontroles tijdens het EK 2000, gesuggereerd dat de regering op dit punt terugvalt op een gelegenheidsmaatregel. Ik deel deze opvatting niet. Artikel 2, tweede lid, van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst biedt uitdrukkelijk de mogelijkheid om, na consultatie van de Schengenpartners, om redenen van openbare orde tot een dergelijke maatregel over te gaan.

Op de vraag van de heer Kohnstamm hoeveel vandalistische supporters tijdens het EK 2000 zullen worden geweigerd en hoeveel supporters ondanks de grenscontrole het land zullen binnenglippen, kan ik thans met zekerheid weinig zeggen. Ik neem aan dat de heer Kohnstamm hier begrip voor heeft. Ik zie dat de heer Kohnstamm instemmend knikt. Wellicht kan de stenograaf hier nota van nemen. Ik ga ervan uit dat deze grenscontrole effectief kan zijn en een belangrijke zeefwerking kan hebben. Rekeninghoudend met de

De Vries

interventiestrategie zal, zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag van 13 april jongstleden, rekening moeten worden gehouden met enkele tientallen tot enkele honderden ordeverstoorers. Een en ander is namelijk afhankelijk van de teams die tegen elkaar spelen. Ook dan kan het instrument van de bestuurlijke ophouding zeer nuttig blijken. De minister van Justitie zal in zijn beantwoording nader ingaan op de tijdelijke grenscontroles.

Er is gesproken over het karakter van het wetsvoorstel. Met name de heer Kohnstamm vroeg naar het ultimatum-remediumkarakter van het wetsvoorstel. Hij noemde het middel van de bestuurlijke ophouding zelfs een paardenmiddel en vroeg of dit middel echt noodzakelijk is. Het instrument van de bestuurlijke ophouding is een ultimatum remedium en complementair aan andere openbareordemaatregelen. Dit betekent dat de burgemeester slechts dan kan besluiten tot bestuurlijke ophouding als andere maatregelen onvoldoende soelaas bieden. Tot de verschillende andere maatregelen die voorafgaand aan een eventuele bestuurlijke ophouding kunnen worden getroffen, behoren in het bijzonder noodbevelen en noodverordeningen.

De burgemeester kan, bijvoorbeeld, eerst bezien met behulp van wat voor noodbevel een uit de hand gelopen situatie het best kan worden beheerst. Ook kan hij van oordeel zijn dat op een bepaald moment een extra inzet van politie of mobiele eenheid de rust kan herstellen. Mocht een dergelijke extra politie-inzet of een noodbevel niet het door de burgemeester beoogde effect hebben, dan kan hij, mits is voldaan aan de vereisten die de artikelen 154a en 176a van de Gemeentewet daaraan stellen, overgaan tot het nemen van een besluit tot bestuurlijke ophouding. Al met al is het dus een ultimatum remedium. Dit middel mag in ieder geval niet lichtvaardig uit de kast worden gehaald. De zwaarte van de bestuurlijke ophouding, mensen wordt gedurende een korte periode hun vrijheid ontnomen, vraagt om een uiterst zorgvuldige afweging door het bestuur. En ook het bezien van de inzet van in hun effect meestal lichtere maatregelen, maakt een wezenlijk onderdeel uit van het

afwegingsproces bij de burgemeester.

De heer Luijten vroeg of preventieve aanhouding mogelijk is. Ook mevrouw De Wolff en de heer Van Vugt vroegen daarnaar. Altijd moet sprake zijn van een cumulatie van een aantal voorwaarden voordat tot ophouding kan worden overgegaan. Ten eerste moet een bepaald lokaal voorschrift niet zijn nageleefd. Ik kom hierover nader te spreken. Op de tweede plaats moet het gaan om een situatie waarin sprake is van ernstige wanordelijkheden of in elk geval van ernstige vrees daarvoor. Op de derde plaats moet de ophouding noodzakelijk zijn ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving. Ten slotte moet de naleving van de voorschriften redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kunnen worden verzekerd.

Ik wil voorstellen dat niet licht kan worden overgegaan tot toepassing van bestuurlijke ophouding. Zoals ik reeds aangaf, kan tot die ophouding ook niet eerder worden overgegaan dan nadat lokale voorschriften niet worden nageleefd. In die zin is er dus geen sprake van een preventieve bevoegdheid. Van een preventieve toepassing kan immers pas worden gesproken indien wordt opgetreden voordat voorschriften zijn overtreden.

Het doel waarmee de burgemeester bestuurlijke ophouding toepast, is om te voorkomen dat zich een ernstige verstoring van de openbare orde voordoet, of om een dergelijke verstoring in elk geval zo spoedig mogelijk na de aanvang te beëindigen. Om dit te bereiken, worden gedragingen die leiden tot een ordeverstoring dan wel die ernstige vrees daarvoor rechtvaardigen, per lokaal voorschrift verboden. De heer Luijten doelt uiteraard op de bepalingen waarin een soort van voorbereidingshandeling wordt verboden, bijvoorbeeld als wordt bepaald dat het verboden is een voorgeschreven route te verlaten, of, zoals mevrouw De Wolff aangaf, het niet hebben van een toegangsbewijs voor een wedstrijd. De niet-naleving ervan hoeft niet per definitie en onmiddellijk te leiden tot een ernstige ordeverstoring. Afhankelijk van de omstandigheden kan de burgemeester uit de overtreding afleiden dat de desbetreffende groep uit is op een verstoring van de orde.

Als bijvoorbeeld de groep opstoot naar een rivaliserende groep supporters, terwijl men om goede redenen probeert de supporters uit elkaar te houden om te voorkomen dat zij met elkaar op de vuist gaan of erger, dan mag ervan worden uitgegaan dat de groep uit is op een confrontatie. Hetzelfde kan worden gezegd als een groep zonder toegangskaartje de stad bezoekt in de wetenschap dat op de wedstrijd-dag geen kaarten kunnen worden gekocht, zoals bij risicowedstrijden gebruikelijk is.

In dit kader is van belang dat artikel 5, eerste lid, aanhef en onder b, van het EVRM eist dat de vrijheidsbeneming moet plaatsvinden teneinde de nakoming van een wettelijke verplichting te verzekeren. Uit de jurisprudentie volgt dat sprake moet zijn van een concrete wettelijke verplichting. Er worden echter geen nadere inhoudelijke voorwaarden gesteld aan de wettelijke verplichting. Dit betekent ook dat voorbereidingshandelingen voor naderende ordeverstoringen in principe onder de werking van het artikel kunnen worden gebracht. Ik vermag niet in te zien dat bij niet-naleving van dergelijke voorschriften sprake zou zijn van een preventieve inzet van de bevoegdheden. Hier is immers sprake van normschending. De groep heeft aan de hand van de voorschriften wetenschap van de gedragingen die van hen worden verwacht of die juist zijn verboden. Bij het doelbewust overtreden van de voorschriften brengen zij zichzelf in omstandigheden waarin zij het nemen van de maatregelen over zich afroepen. De voorafgaande waarschuwing dient ervoor om de ordeverstoringen zich nog eens te laten realiseren wat van hen verwacht wordt en wat er boven hun hoofd hangt. Ook mag niet over het hoofd worden gezien dat de normschending los van de omstandigheden bezien, wellicht niet zwaar lijkt maar dat de gevolgen niet kunnen worden overzien.

Zoals ik al aangaf, zijn aan het opstellen van voorschriften waarop bij overtreding bestuurlijke ophouding kan volgen, voorwaarden verbonden. De voorschriften moeten strekken tot handhaving van de openbare orde of tot beperking van gevaar. Bovendien moeten zij zodanig concreet en specifiek zijn dat burgers eruit kunnen afleiden welke gedragingen van hen verwacht

De Vries

worden of juist verboden zijn. Ik wil hiermee aangeven dat de sky niet the limit is; niet elke ongewenste gedraging kan leiden tot bestuurlijke ophouding. De heren Luijten, Van Vugt en mevrouw De Wolff vraag ik dan ook deze veronderstelling los te laten.

Mevrouw Ladders gaf aan dat voor haar fractie het onderzoek naar de verenigbaarheid van het middel van bestuurlijke ophouding met artikel 15 van de Grondwet en artikel 5 van het EVRM vooralsnog bevredigend was. Wel vroeg zij mijn oordeel over de mogelijke frictie in de praktijk tussen de vereiste individuele beoordeling van ordeverstoorders en het feit dat de maatregel waarover wij spreken van toepassing is op groepen personen. Ook mevrouw De Wolff en de heren Holdijk en Van Vugt stelden in andere bewoordingen vragen over hetzelfde onderwerp.

Ik hecht eraan, nogmaals te benadrukken dat het wetsvoorstel inderdaad in overeenstemming is met artikel 15 van de Grondwet en met artikel 5 van het EVRM. Dit standpunt wordt gedeeld door de Raad van State. In zijn advies spreekt de Raad daarbij zelfs zijn waardering uit voor de principiële benadering van de problematiek in de memorie van toelichting. Van belang is, dat artikel 5 van het EVRM voor vrijheidsbeneming een individuele benadering eist. Dit geldt ook voor de bestuurlijke ophouding. Hiertoe kan alleen worden overgegaan bij een groepsgewijze niet-naleving van voorschriften. Alleen die personen zullen echter bestuurlijk opgehouden worden die zelf ook daadwerkelijk deel uitmaken van de normschendende groep. Het feit dat alleen tot bestuurlijke ophouding kan worden overgegaan als sprake is van een groepsgewijze niet-naleving van een voorschrift, staat dus niet de individualiteit van de maatregel in de weg. Zoals mevrouw Ladders terecht constateert, zal veel afhangen van de gevolgde praktijk.

De heer Van Vugt vraagt in dit verband nog aandacht voor het onderzoek van mevrouw De Jong. Zij concludeerde dat artikel 5, eerste lid, aanhef, onder b, van het EVRM een groepsgewijze ophouding in de weg staat en dat deze bepaling een individuele benadering eist. Het kabinet deelt de conclusie dat artikel 5 van het EVRM een individuele benadering eist. Het wetsvoorstel

gaat er ook van uit: artikel 154a, tweede lid, onder a, eist uitdrukkelijk dat de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding wordt uitgeoefend jegens personen die een specifiek voorschrift niet naleven. Hierbij past de opmerking, dat een bij uitstek deskundige op het terrein van het EVRM, de hoogleraar Alkema, van oordeel is dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met artikel 5, eerste lid, aanhef, onder b, van het EVRM. Deze deskundige is een voormalig lid van de Europese commissie voor de rechten van de mens en hoogleraar staats- en bestuursrecht te Leiden. Het kabinet is derhalve van mening dat het wetsvoorstel voldoet aan het door het EVRM gestelde vereiste, zoals door de heer Holdijk werd onderschreven.

Overigens, en het is belangrijk daarvoor aandacht te vragen, is het natuurlijk niet geheel uitgesloten, dat onschuldige personen bestuurlijk worden opgehouden. De kans hierop acht ik echter niet groter dan bij een strafrechtelijke aanpak van grote groepen orderverstoorders. Ook in dat geval is het niet geheel uitgesloten, dat onschuldige burgers worden aangehouden. Gelet op de deskundigheid en de ervaring van de politiefunctionarissen op dit punt, acht ik de kans dat onschuldige burgers bestuurlijk worden opgehouden echter niet groot. De politie is immers gewend om met relschoppers te werken en er de juiste personen uit te pikken. Vooral bij de niet-naleving van gebiedsgeboden of -verboden, zal het vrij gemakkelijk zijn om individueel vast te stellen welke personen behoren tot de normschendende groep.

Dit geldt ook voor de verplichting om een bepaalde route te volgen, bijvoorbeeld die van station naar stadion, of voor de verplichting om geen voorwerpen te vervoeren waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen, dat deze bedoeld zijn om de orde te verstoren. Essentieel acht ik in dit verband de waarschuwingsplicht. Personen die een norm niet naleven zijn hierdoor in de gelegenheid om dat alsnog te doen. Andere personen, personen die niets met de ordeverstoring te maken hebben, hebben de gelegenheid zich uit de voeten te maken.

De heer Van Vugt vroeg hoelang de ordeverstoorders de tijd wordt gegeven om een overtreding ongedaan te maken. Die tijd is

afhankelijk van de urgentie van het optreden. Indien snel moet worden opgetreden om te voorkomen dat een ordeverstoring ontstaat of volledig uit de hand loopt, kan een kortere tijd worden gegund dan die welke geldt in de situatie waarin snel handelen minder urgent is. In bepaalde omstandigheden mag van een groep worden verwacht, dat zij onmiddellijk na de waarschuwing aanstalten maakt om de overtreding te beëindigen. Vervolgt de groep het ingeslagen pad, soms in de meest letterlijke zin, dan kan onmiddellijk worden ingegrepen.

Daarnaast wijs ik op de mogelijkheid dat onschuldige burgers tijdens de ophouding een voorlopige voorziening tot onmiddellijke invrijheidsstelling indienen. Ook naast deze rechterlijke toetsing bestaat de mogelijkheid dat de burgemeester tijdens de ophouding op grond van informatie van de politie tot de conclusie komt, dat bepaalde personen ten onrechte zijn opgehouden. In dat geval is zij verplicht hen onmiddellijk in vrijheid te stellen. Er bestaan dus verschillende momenten waarop de onschuld van burgers die tot de groep behoren kan blijken. In de eerste plaats kan dat bij de selectie door de politie, in de tweede plaats tijdens de ophouding doordat de burgermeester tot het inzicht komt dat de burgers ten onrechte zijn opgehouden en in de derde plaats bij de beoordeling door de rechter. Hij kan van mening zijn dat de vrijheidsontneming onrechtmatig is. Ik benadruk echter dat de waarschuwing het moment zal zijn waarop onschuldige burgers die tot de groep behoren, zich uit de voeten kunnen maken.

Daarnaast wil ik een principiële punt aan de orde stellen. Wij spreken hier van een recht van burgers om niet van hun vrijheid te worden beroofd. Je zou echter ook kunnen zeggen dat burgers een recht hebben op openbare orde en veiligheid. Hoewel dit recht niet als grondrecht in de Grondwet is opgenomen, is uit onderzoek gebleken dat het overgrote deel van de Nederlandse bevolking ervan uitgaat uit het recht op openbare orde en veiligheid bestaat. Men denkt zelfs dat het wel in de Grondwet is opgenomen. Zo vanzelfsprekend wordt het geacht. Veiligheid wordt kennelijk door iedere burger als een groot goed beschouwd. Bestuurlijke ophouding

De Vries

betreft in principe een afweging van het ongeschreven recht op openbare orde en veiligheid van de burger, tegen het recht om niet van individuele vrijheid te worden beroofd. Het is duidelijk dat het kabinet hier de afweging in het voordeel van het recht op openbare orde en veiligheid heeft laten vallen. Uiteraard met de nodige waarborgen, om te voorkomen dat onschuldige burgers worden aangehouden. Zoals ik al aangaf, kan ik geen 100% garantie geven dat onschuldige burgers niet worden opgehouden. Het belang van de handhaving van het recht op openbare orde en veiligheid weegt naar het oordeel van het kabinet echter zwaarder dan het nadeel dat in een enkel geval een burger ten onrechte wordt opgehouden.

Mevrouw Ladders vroeg of onder omstandigheden sprake kan zijn van een onvoldoende eerbiediging van de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit, door een mogelijk verschillend inzicht van plaatselijke bestuurders op dit punt. In Nederland is er principieel voor gekozen de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde primair bij de lokale bestuurders neer te leggen. Uiteraard bestaat de mogelijkheid van verschillend inzicht tussen bestuurders onderling. Dit geldt echter niet alleen voor de bestuurlijke ophouding, maar ook voor andere decentraal neergelegde bevoegdheden. De lokale omstandigheden en schaal bepalen in hoge mate de noodzaak om tot ophouding over te gaan. In die zin is verschil van inzicht gerechtvaardigd. In een concreet geval zal het optreden van de burgemeester bovendien voorgelegd kunnen worden aan de rechter.

Mevrouw Ladders sprak verder over een gemiste kans als het gaat om onderzoek naar vergelijkbare systemen bij grootschalige ordeverstoringen van de openbare orde en ervaringen daarmee in andere landen. Wellicht had, indien wij over meer tijd hadden beschikt, eerder een uitgebreider internationaal rechtsvergelijkend onderzoek kunnen worden verricht. Van belang is echter dat uit de eind verleden jaar gehouden quick scan onder de bij het EVRM aangesloten landen, een beeld is verkregen, zij het summier, of andere landen al dan niet hebben voorzien in een of andere vorm van bestuurlijke ophouding. Uit dat beeld

komt naar voren dat wij niet het enige land zijn dat over een instrument als bestuurlijke ophouding beschikt. De genoemde quick scan levert echter onvoldoende informatie op om een compleet beeld te krijgen van de feitelijke mogelijkheden die in het buitenland bestaan om ordeverstoringen het hoofd te kunnen bieden. Daarom zal, zoals ik al tijdens de schriftelijke behandeling heb toegezegd, gelijktijdig met de evaluatie van het wettelijke instrument bestuurlijke ophouding, eind 2001, gerapporteerd worden over een nog te houden diepgaand rechtsvergelijkend onderzoek.

Ik wil nog een enkel belangrijk uitvoeringsaspect bespreken. De heren Witteveen en Van Vugt vroegen naar de taal, waarin de waarschuwing wordt gegeven. Gaat de politie in alle mogelijke talen de waarschuwing uiten, zodat eenieder in gelijke mate in de gelegenheid wordt gesteld om deze waarschuwing aan te grijpen om de groep alsnog te verlaten? Voordat tot effectuering van het instrument bestuurlijke ophouding kan worden overgegaan, moet men de gelegenheid hebben gehad om alsnog het voorschrift te gaan naleven. Dat vereist dat de betrokkenen in de groep begrijpen wat van hen wordt verwacht. Indien het bestuur of de politie kennis draagt van de aanwezigheid van een buitenlandse groep, zal de waarschuwing zo veel mogelijk in een voor hen begrijpelijke taal moeten worden gegeven.

Wat betreft het EK 2000 weet men welke landen spelen en dus ook welke nationaliteiten aanwezig zijn. Van alle deelnemende landen zullen politieambtenaren aanwezig zijn ter begeleiding van de supporters. Deze politiemannen kunnen worden ingeschakeld bij het doen geven van de waarschuwing in hun taal en verder bij de uitvoering van de ophouding. Zo zal in het geval van het EK, nu bekend is dat onder meer Turkse supporters aanwezig zullen zijn, de waarschuwing ook in het Turks moeten en, gezien de aanwezigheid van Turkse politiefunctionarissen, kunnen worden gegeven. Dat geldt voor een veelheid van andere talen. Doorgaans mag er echter redelijkerwijs van worden uitgegaan dat kan worden volstaan met een waarschuwing in de gangbare vreemde talen, zoals Engels, Duits en Frans. Dat verschilt

overigens niet wezenlijk van de nu geldende praktijk van het geven van een ambtsbevel voorafgaand aan een strafrechtelijke aanhouding. Het wil mij overigens voorkomen dat zelfs een bevel in het Nederlands, gegeven de omstandigheden en de niet-verbale begeleidende activiteiten, voor een internationale groep zeer snel te begrijpen zal zijn.

De heer Luitjen en mevrouw De Wolff hebben gevraagd hoe de omvang van de op te houden groep wordt bepaald. Het is niet mogelijk om een al te concrete numerieke richting aan te geven voor de omvang van de groep. Het gaat erom dat de groep een dusdanige omvang heeft dat van het norm-schendende gedrag ervan een zodanige dreiging uitgaat, dat dit rechtvaardigt dat de burgemeester daaraan de ernstige vrees ontleent voor een ernstige ordeverstoring. Bij welke omvang hiervan sprake kan zijn, is sterk afhankelijk van de omstandigheden. De aard en met name de agressiviteit van de groepsleden zijn overwegingen die daarbij een rol spelen. In bepaalde gevallen vormt een zeer grote groep totaal geen dreiging. In andere gevallen kan van een relatief kleine groep juist een grote dreiging uitgaan. Ik kan dit niet veel concreter maken. De burgemeester zal aan de hand van de omstandigheden op dat moment en geadviseerd door de politie moeten beoordelen of er sprake is van een voor ophouding vatbare situatie.

Het leggen van een kordon om een grote groep is in theorie mogelijk, maar de vraag is of dit in de praktijk ook uitvoerbaar is. Voor korte tijd is een dergelijke insluiting mogelijk en soms ook noodzakelijk om de groep vervolgens in bussen te leiden. Ik kan mij niet voorstellen dat de politie die insluiting langere tijd kan volhouden. De politie-inzet kan in ordeverstoringen immers elders nodig zijn. De openbare orde is geen statisch gegeven en de omstandigheden waar wij over spreken al helemaal niet. Een eenmalige omsingeling is niet altijd afdoende om de rust elders en op een ander tijdstip te garanderen. Om die reden is het adequaat om een omsingelde groep naar een locatie te vervoeren waar zij met minder menskracht in toom kan worden gehouden. In die zin is gediensig dat de locatie waar ordeverstoorders worden opgehouden

De Vries

den uit zichzelf al voorkomt dat de opgehouden en de benen nemen, zonder dat een groot aantal bewakers nodig is.

Zoals al door mijn ambtsvoorganger aangegeven, heeft het in het kader van de proportionele toepassing van de bevoegdheid de voorkeur dat de harde kern uit de groep wordt gezeefd. Ik kan uiteraard niet de garantie geven dat een dergelijke toepassing onder alle omstandigheden een ordeverstoring voorkomt of beëindigt. Het ophouden van een groep van grote omvang kan onder omstandigheden dan ook noodzakelijk blijken.

Een groep die in aanmerking komt om te worden opgehouden, wordt gevormd door degenen die gezamenlijk een bepaald lokaal voorschrift niet naleven. Indien uit de groep van demonstranten slechts een beperkt aantal een voorschrift niet naleeft, kan slechts ten aanzien van dat afgesplitste aantal bestuurlijke ophouding volgen. De politie bepaalt ter plaatse of en ten aanzien van wie sprake is van groepsgewijze niet-naleving. Zij zal voorafgaand aan de toepassing van dit instrument de normovertreders waarschuwen, alsnog de voorschriften na te leven.

Mevrouw Lodders vroeg zich af of een ophoudingsplaats ook in een andere gemeente kan liggen dan de gemeente waar de personen zijn opgehouden. Het is van belang, een onderscheid te maken tussen het besluit van de burgemeester om tot bestuurlijke ophouding over te gaan en de uitvoering van dit besluit. Op lokaal niveau wordt de bevoegdheid om ordeverstoorders bestuurlijk op te houden aan de burgemeester toebedeeld. De inzetbaarheid van bevoegdheden van gemeentelijke bestuursorganen is naar haar aard beperkt tot het grondgebied van de gemeente. De bevoegdheden zijn territoriaal gebonden. De bevoegdheid van de burgemeester om over te gaan tot bestuurlijke ophouding, de bevoegdheid om het besluit te nemen, strekt dan ook niet verder dan zijn eigen gemeente.

Bij grootschalige ordeverstoringen waarvan de dreiging zich uitstrekt over meer gemeenten, bijvoorbeeld vervoersstromen van voetbal-supporters van de thuisstad naar de speelstad, dient tussen de betrokken gemeenten nauwgezet te worden gecommuniceerd en samengewerkt. In dezen is een coördinerende rol weggelegd voor de betrokken

commissaris van de koningin of voor het Nationaal coördinatiecentrum. Er is geen sprake van overgang van bevoegdheden. De bevoegdheden die de burgemeester toekomen op basis van de Gemeentewet blijven in handen van de betrokken burgemeesters. Dit betekent dat, als een treffen tussen twee rivaliserende groepen wordt voorzien nabij een gemeentegrens, de burgemeesters van beide gemeenten nauw contact zullen moeten onderhouden en in overleg moeten vaststellen wie, afhankelijk van de exacte plaats van het treffen, bevoegd is om op te treden. Bij de uitvoering van het besluit tot bestuurlijke ophouding kan het soms noodzakelijk zijn om op het grondgebied van een andere gemeente te opereren. In Amsterdam bijvoorbeeld zal bij ophouding bij de ArenA vervoer over het grondgebied van de gemeente Diemen naar andere delen van Amsterdam onontkoombaar zijn. Ook kan het voorkomen dat in een bepaalde gemeente geen of onvoldoende geschikte ophoudingsplaatsen beschikbaar zijn. Ik geloof dat mevrouw Lodders op deze kwestie doelde. In dit verband wijs ik erop dat in verschillende regio's van het land gemeenten elkaar reeds aan het opzoeken zijn. Bezien wordt of het mogelijk is voor de regio een of enkele centraal gelegen ophoudingslocaties aan te wijzen die door alle betrokken burgemeesters in voorkomende gevallen kunnen worden gebruikt voor de ophouding. Hoewel het in beginsel de bedoeling is dat de uitvoering van de bestuurlijke ophouding zoveel mogelijk plaatsvindt in de eigen gemeente, bestaat er, omdat het hier uitvoeringshandelingen betreft, geen juridisch beletsel dat de burgemeester zijn collega van de buurgemeente vraagt om medewerking te verlenen aan de uitvoering. Dit kan bijvoorbeeld door medewerking te verlenen aan het vervoer en door een ophoudingslocatie beschikbaar te stellen. Indien de burgemeester van de buurgemeente daarmee instemt, kan de burgemeester overgaan tot bestuurlijke ophouding, waarbij hij in overeenstemming met de burgemeester van de buurgemeente zo nodig een locatie in de andere gemeente aanwijst als plaats van ophouding. Voor de goede orde zij opgemerkt, dat de invrijheidstelling van de opgehouden en dient te gebeuren op het grondgebied van de

gemeente waar het besluit tot ophouding is genomen. De invrijheidstelling is als laatste moment van de bestuurlijke ophouding immers onlosmakelijk verbonden met het besluit tot bestuurlijke ophouding en hangt af van de beoordeling van de toestand van de openbare orde in de gemeente van de burgemeester die tot de ophouding heeft besloten.

Verschillende sprekers hebben vraagtekens gezet bij de praktische uitvoerbaarheid van de rechtsbescherming. De heren Van Vugt en Kohnstamm vragen zich af of de speedily rechterlijke toetsing effectief en realistisch zal zijn. Zij menen net als mevrouw De Wolff dat waarborgen alleen in de rechtsbescherming achteraf zijn gelegen. Ook de heer Witteveen plaatst vraagtekens bij de praktische uitvoerbaarheid van de regeling van de rechtsbescherming.

Mijnheer de voorzitter! Ik ben over de uitvoerbaarheid van de in dit wetsvoorstel voorgestelde rechtsbescherming optimistischer gestemd. Laat ik vooropstellen dat alles erop gericht is om een adequate rechtsbescherming mogelijk te maken, zowel in het wetsvoorstel zelf als in de sfeer van de uitvoeringspraktijk door middel van facilitering en voorlichting. Het voorstel voorziet in een aangepaste voorlopigevoorzieningsprocedure bij de president van de rechtbank. Aangepast in die zin dat niet alleen een snelle toegang tot de rechter mogelijk is, maar ook dat deze instrumenten heeft om effectief de rechtsbescherming te bieden die gelet op artikel 5 EVRM en artikel 15 Grondwet vereist is.

Terecht vragen de eerder genoemde leden er aandacht voor dat de opgehouden en ook feitelijk toegang tot de rechter moeten hebben. De heer Witteveen schetst een beeld van een opgehoudene die zich moet verdiepen in de fijnere procedures van de Algemene wet bestuursrecht en toont zich daarover begrijpelijkerwijze nogal sceptisch. Daarnaast vraagt hij zich met de heer Kohnstamm af of de hele procedure in de onoverzichtelijkheid van de bestuurlijke ophouding praktisch realiseerbaar is. Natuurlijk hoeft een opgehoudene de details van het Nederlandse bestuursprocesrecht niet te beheersen om van zijn recht gebruik te maken. Dat hoeft in een gewoon bestuursrechtelijk geding ook niet. Van het grootste belang is

De Vries

wel dat hij in staat wordt gesteld om een verzoek om een voorlopige voorziening op te stellen en dat dit de rechter bereikt. Dat verzoek hoeft niet een uitgebreide verwijzing naar de eventuele geschonden wetsbepalingen of geschreven rechtsbeginselen te bevatten. De enkele opmerking "ik heb de waarschuwing niet gehoord" zal de rechter moeten interpreteren als een beroep op het rechtszekerheidsbeginsel, waarna de burgemeester aannemelijk zal moeten maken dat de waarschuwing adequaat bekend is gemaakt. De stelling "ik geef toe dat ik de waarschuwing in de wind heb geslagen, maar moet hier wegens persoonlijke omstandigheden onmiddellijk weg" is een voldoende verwijzing naar artikel 154a, twaalfde lid, en zal door de rechter moeten worden gewogen in het kader van zijn toetsing. Ik zie daar in de praktijk geen problemen. Er zullen ongetwijfeld velen zijn in de sfeer die nu eenmaal hoort bij het soort gebeurtenissen waarbij bestuurlijke ophouding plaats kan vinden, die geen zin hebben om gebruik te maken van hun rechtsbescherming. Dat is ook hun goed recht. Als zij echter anderen die daaraan wel behoefte hebben, willen beletten dat te doen, zal dat niet worden getolereerd. Ik heb geen reden te veronderstellen dat dit in de praktijk niet haalbaar is. Ik merk nog op dat een opgehoudene zijn verzoek om een voorlopige voorziening niet persoonlijk aan de rechter hoeft te overhandigen. Stelt hij het een politieambtenaar ter hand, dan dient deze het verzoek op grond van artikel 6:15 van de Algemene wet bestuursrecht onverwijld aan de president van de rechtbank door te geleiden.

Tijdens de voorlopigevoorzieningsprocedure zal de president van de rechtbank er alles aan doen om zo mogelijk tijdens de duur van de ophouding te horen. Hij zal zo mogelijk afreizen naar de plaats van ophouding om het horen aldaar te doen plaatsvinden. Het staat de president van de rechtbank vrij om eerst enkele representatieve opgehouden te horen. Daarna kan hij een beslissing nemen over de rechtmatigheid van de ophouding in het algemeen. Mocht hij daarbij tot het oordeel komen dat het besluit zonder meer onrechtmatig is, dan bepaalt hij dat alle opgehouden onverwijld in vrijheid worden gesteld. Het individueel horen van

alle opgehouden die een voorlopige voorziening hebben gevraagd, is in dat geval niet meer nodig. In alle andere gevallen kan de rechter overgaan tot toetsing van de rechtmatigheid van de tenuitvoerlegging jegens hen.

Uiteraard is het van belang dat de rechter de gelegenheid heeft zich gedegen voor te bereiden op de komende procesgang. Daartoe is het noodzakelijk dat hij door de burgemeester tijdig wordt ingelicht over een mogelijke toepassing van de ophouding. Zeker in voorzienbare situaties zal de burgemeester zich in een vroegtijdig stadium in contact kunnen stellen met de president van de rechtbank om de mogelijkheden van het horen organisatorisch vorm te geven.

Overigens is er nu reeds druk communicatieverkeer tussen politie, burgemeester en rechterlijke macht van de EK-speelsteden om de uitvoering van de rechtsbescherming effectief te laten verlopen. Dat overleg werkt goed en geeft mij het vertrouwen dat het voorgestelde stelsel van rechtsbescherming, inclusief de voorlopigevoorzieningsprocedure, realistische waarborgen voor de opgehoudene bevat.

De heer **Witteveen** (PvdA): De minister stelt mij gerust nu hij zegt dat wordt geprobeerd, alles in het werk te stellen om de voorlopige voorziening goed te laten verlopen en daarover de juiste voorlichting te geven. Ik heb hem zo-even ook horen zeggen dat de voorlopige voorziening vooral bedoeld is als bescherming voor de onschuldigen. Wordt de voorlichting dan vooral gericht op de mensen die meteen de indruk maken dat zij mogelijk onschuldig zijn? Of wordt geprobeerd om elk individueel lid van die groep te vertellen dat er iets van een beroepsprocedure bestaat en welke argumenten daarbij een rol spelen? Kan in deze situatie een advocaat aanwezig zijn en welke rol kan hij vervullen?

Minister **De Vries**: Op het ogenblik worden voorbereidingen getroffen om ervoor te zorgen dat al het materiaal dat nodig is om degenen die opgehouden zijn op een snelle wijze in de gelegenheid te stellen zich tegen de ophouding te verzetten en een beroep te doen op een rechterlijke autoriteit, in verschillende talen beschikbaar te hebben. Het

klonk gisteren een beetje als een karikatuur, maar wij hopen niet dat de potloodjes en papieren uit de hemel neerdalen. Die worden in verschillende talen gedrukt en beschikbaar gehouden. Deze zullen dus ogenblikkelijk ter beschikking worden gesteld. Ook zal het mogelijk zijn om een beroep op een advocaat te doen. Het is mij bekend dat verschillende advocatenkantoren in de speelsteden, maar ook in de omtrek daarvan, zich met ijver voorbereiden om datgene te kunnen doen waartoe zij geroepen zijn.

De heer Van Vugt vroeg naar de beschikbare rechterlijke capaciteit. Uiteraard kan worden verwacht dat toepassing van het instrument van de bestuurlijke ophouding zal leiden tot een toename van de belasting van de rechterlijke macht. Dit betreft in de eerste plaats de verzoeken om een voorlopige voorziening en in de tweede plaats de bodemgeschillen. De omvang van de toename van de werkbelasting is vooraf moeilijk in te schatten omdat deze sterk zal afhangen van een groot aantal onzekere factoren. Ik denk bijvoorbeeld aan de aard en het aantal grootschalige ordeverstoringen, de wijze waarop de openbare orde bestuurlijk wordt gehandhaafd, de manier waarop de ophouding in concreto plaatsvindt en de houding van degenen die bestuurlijk worden opgehouden. Ook hier is communicatie tussen rechters en bestuur van belang. Die communicatie is in het kader van het EK al goed op gang. Over de vereiste inzet van rechters worden afspraken gemaakt tussen de lokale parketten en gerechten. Door een adequate uitvoering van de afspraken voor het EK kan overbelasting van de rechterlijke macht worden voorkomen.

Ik kom nu nog even nader te spreken over de vraag die de heer Witteveen zojuist bij interruptie heeft gesteld: hoe zit het met de advocaten? Opgehouden die dat wensen, dienen de gelegenheid te hebben om contact te leggen met advocaten. Daartoe dienen de lokale autoriteiten ter plekke ook voorzieningen te treffen. Zo kunnen lijsten van beschikbare piketadvocaten ter beschikking worden gesteld. Bij de behandeling van zijn zaak door de bestuursrechter staat het de opgehoudene uiteraard vrij zich te laten bijstaan door een advocaat. Adressen en telefoonnummers zullen dus ook beschikbaar zijn.

De Vries

Mevrouw Ladders vroeg begrijpelijkerwijs naar de voorbereiding en instructie van al die anderen, die hun werkzaamheden niet in Euro 2000-steden verrichten. Aangenomen mag worden dat in de Euro 2000-steden de voorbereiding maximaal zal zijn, maar hoe moeten de anderen daarmee uit de voeten komen?

Sinds januari jongstleden worden er overleggen gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten, politie, openbaar ministerie en rechtbanken in de speelsteden. Tijdens deze bijeenkomsten wordt informatie uitgewisseld over de toepassingsmogelijkheden van deze bevoegdheid en de activiteiten die ter voorbereiding op de inzet ervan moeten worden ontplooid. Ook de VNG is bij deze bijeenkomsten vertegenwoordigd.

In april is een serie van zes regionale informatiebijeenkomsten over bestuurlijke ophouding gestart, die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de VNG worden georganiseerd. De doelgroep bestaat uit vertegenwoordigers van alle gemeenten, politiekorpsen en parketten van het openbaar ministerie en rechtbanken, dus ook buiten het kader van EK 2000. Daarnaast zal medio mei een omvangrijke handleiding over bestuurlijke ophouding worden uitgebracht, die wordt gezonden aan alle gemeenten, politiekorpsen, parketten en rechtbanken. In die handleiding worden onder meer modellen en een checklist opgenomen.

Verder heeft de VNG begin april een ledenbrief inzake bestuurlijke ophouding aan de gemeenten gezonden. De inhoud daarvan is tot stand gekomen in nauw overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en met enkele vertegenwoordigers van de gemeenten.

Tot slot is het de bedoeling om na het EK een bijeenkomst met de gemeenten te organiseren om ervaringen met het nieuwe instrument uit te wisselen. In de betrokkenheid en de training van de burgemeester, waarnaar de heer Witteveen vroeg, is hiermee naar mijn mening adequaat voorzien. Ik heb ook persoonlijk vastgesteld dat men met name in de speelsteden zeer nauwgezet bezig is om zich de technieken van het nieuwe instru-

ment op de goede wijze eigen te maken.

Mijnheer de voorzitter! Ik ben uitvoerig ingegaan op de door de leden van deze Kamer gevoerde betogen en heb daarbij geschetst dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel een balans is gezocht tussen het garanderen van een zorgvuldige bestuurlijke afweging en de praktische toepasbaarheid van het instrument. Naar mijn overtuiging is dit evenwicht ook gevonden. Ik hoop met de beantwoording erin te zijn geslaagd dat de fracties, ook degene die nog geen definitief standpunt hebben ingenomen, zich achter het wetsvoorstel kunnen scharen. Zo niet, dan kan ik daarin wellicht een reden zien tot het nemen van een besluit tot bestuurlijke ophouding.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter! Het doet mij genoegen dat gisteren en vandaag de wetsvoorstellen tot wijziging van de artikelen 540 en volgende van het Wetboek van Strafvordering en tot wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht worden behandeld. Het eerste wetsvoorstel stelt een bescheiden aanpassing van de procedure inzake de rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde voor. Doel is de procedure bij grootschalige ordeverstoringen beter toepasbaar te maken. Het gaat om het gemakkelijker hanteerbaar maken van deze procedure, met het oog op het voorkomen van nieuwe strafbare feiten en escalatie, zoals de heer Holdijk terecht opmerkte.

Het tweede wetsvoorstel stelt een in omvang bescheiden wijziging voor. Mevrouw Le Poole vestigde daar ook de aandacht op. De woorden "met verenigde krachten" worden vervangen door de woorden "in vereniging". Daardoor wordt de reikwijdte van de strafbaarstelling van openlijke geweldpleging uitgebreid. Niet alleen het plegen van een gewelddadige handeling, maar ook het op andere wijze bijdragen aan openlijke geweldpleging kan de betrokkene strafbaar maken.

Beide wetsvoorstellen zijn van belang in verband met het Europees kampioenschap voetbal dat deze zomer in ons land en in België wordt gehouden. Zij zijn echter niet ingediend in verband met dit

Europees kampioenschap. Zij vormen een uitvloeisel van de rellen rond de Eurotop en de juridische nasleep daarvan. Dat geldt met name voor het wetsvoorstel betreffende de rechterlijke bevelen. Dat wetsvoorstel beoogt adequater optreden mogelijk te maken in gevallen waarin voor een periode van verscheidene dagen of zelfs enkele weken grootschalige ordeverstoringen worden verwacht, als het kan met een rechterlijk bevel en als het echt niet anders kan, bij verdenking van misdrijf, met onmiddellijke inverzekeringstelling.

De voorlichting omtrent beide wetsvoorstellen is inmiddels ter hand genomen. Vooral het wetsvoorstel betreffende de rechterlijke bevelen behoeft een goede begeleiding. In dat verband kan ik melden dat op 11 mei een studiedag wordt georganiseerd door de Stichting studiecentrum rechtspleging waarop de bestuurlijke ophouding en de procedure van de rechterlijke bevelen aan de orde zijn. Aan die studiedag wordt door ambtenaren van mijn departement meegewerkt. In dat kader is ook een toelichtende tekst, een soort kort commentaar geschreven. Verder bestaat het voornemen, op basis van deze tekst nog een brochure te vervaardigen die op ruime schaal zal worden verspreid. Zoals eerder aangegeven, zal ik in overleg met het college van PG's bezien op welke wijze zo spoedig mogelijk de duidelijkheid omtrent de reikwijdte van het nieuwe artikel 141 Strafrecht kan worden vergroot. Mevrouw Le Poole vroeg daar expliciet naar. Komende woensdag staat het Europees kampioenschap op de agenda van de overlegvergadering tussen het openbaar ministerie en mijn ministerie. Ik zal hier dan expliciet aandacht voor vragen.

Voorzitter! Alle sprekers hebben gisteren de moeilijkheden erkend van effectief strafrechtelijk optreden tegen grootschalige verstoringen van de openbare orde. Brede overeenstemming bestaat ook over de onwenselijkheid van oneigenlijk strafrechtelijk optreden op grond van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht. De ervaringen bij de Eurotop hebben in dit opzicht een belangrijke katalyserende werking gehad. Er bestaat evenmin een verschil van mening over de onbevredigende resultaten van strafrechtelijk optreden op grond van mogelijke andere wettelijke

Korthals

strafbepalingen. Steevast wordt in Kamervragen aan de orde gesteld dat er bij gelegenheid van ongeregelde heden in het kader van voetbalwedstrijden, uit de hand gelopen demonstraties of andere evenementen geen vervolging kan worden ingesteld, terwijl onmiskenbaar ernstige strafbare feiten zijn gepleegd. Veelal geeft de politie – begrijpelijk en niet ten onrechte – prioriteit aan het herstel van de openbare orde en niet aan de feitelijke aanhouding van verdachten en de opsporing van strafbare feiten. Dat neemt niet weg dat de onverkwalijkte beelden van de groot-schalige vernielingen en plunderingen na het kampioenschap van Feyenoord mij nog scherp voor de geest staan.

De heer Holdijk heeft er in dit verband terecht op gewezen dat sinds eind jaren zestig is gebleken dat er een spanning is tussen een effectieve aanpak van groepen ordeverstoorders aan wie in het uiterste geval hun vrijheid moest worden ontnomen enerzijds, en de wettelijke en grondwettelijke basis voor een dergelijke aanpak anderzijds. De pretentie van een rechtsstaat, zo hield hij ons voor, impliceert de eis dat politieel en justitieel optreden niet alleen effectief is maar ook rechtmatig. In deze situatie beogen beide justitiewetsvoorstellen een bescheiden maar noodzakelijke bijdrage aan een effectievere aanpak te leveren.

Voorzitter! Ik ga graag in op de vragen en opmerkingen die de verschillende sprekers bij beide wetsvoorstellen hebben gesteld en gemaakt. Daarbij wil ik beginnen met de vragen over het wetsvoorstel met betrekking tot de artikelen 540 e.v. Strafvordering. Ik dank mevrouw Ladders voor de positieve houding die zij namens haar fractie heeft verwoord ten opzichte van het wetsvoorstel betreffende de rechterlijke bevelen. Zij heeft aangegeven, het wetsvoorstel te zien als een sluitstuk op de bestuurlijke ophouding. Dat is inderdaad een van de manieren waarop de onderhavige procedure kan worden toegepast. Zij signaleert voorts dat deze procedure ook bij huiselijk geweld kan worden toegepast. Dat kan ik inderdaad bevestigen. Zij stelt vervolgens terecht dat meer in het algemeen nog vragen bestaan rond de meest wenselijke aanpak van dat huiselijke geweld. Zij noemt onder andere de

vraag naar de wenselijkheid van de zelfstandige strafbaarstelling. Zij vroeg mij om een visie op deze problematiek. Ik vind het wat voorbarig, die nu al te geven. Mevrouw Ladders refereerde terecht aan het feit dat ik een plan van aanpak op dit terrein heb toegezegd. Dat is een meer geschikt kader om op deze vragen in te gaan. Ik hoop daarmee ook de vragen van de heer Witteveen, die eveneens aangaf dat huiselijk geweld afzonderlijk aandacht behoort, te hebben beantwoord.

Voorzitter! De heer Rosenthal sprak steun uit voor de wetsvoorstellen inzake de artikelen 141 Strafrecht en 540 e.v. Strafvordering. Daarvoor dank ik hem. De heer Rosenthal kwam allereerst terug op de vraag of laatstgenoemd wetsvoorstel de justitiële autoriteiten niet te veel in de richting van het bestuur drijft. Hij meent dat ook bij dit wetsvoorstel een bestuurlijk geluid doorklinkt omdat het primair om het voorkomen van verdere aantasting van de openbare orde gaat. Ik stel voorop dat uit het enkele feit dat het in dit kader gaat om preventie niet volgt, dat het om iets bestuurlijks gaat. Het voorkomen van strafbare feiten en daarmee gepaard gaande ordeverstoringen is ook een strafvorderlijke taak. Niet alleen de in het geding zijnde artikelen maar ook de voorlopige hechtenis kent een belangrijk preventief aspect. De gronden voor toepassing van voorlopige hechtenis in artikel 67 zijn voor een belangrijk deel preventief van aard. Meer in het algemeen zijn generaal en speciale preventie kernfuncties van het strafrecht. Daarmee heb ik aangegeven waarom het ter terechtzitting brengen van verdachte niet een uitputtende opsomming van taken van het strafrecht is.

Vervolgens refereert de heer Rosenthal aan de verantwoordelijkheid voor al dan niet vermeend misbruik van de bestuurlijke ophouding in verband met het strafrechtelijk traject. Ik heb aangegeven dat dit vooral de autoriteiten, die verantwoordelijk zijn voor de bestuurlijke ophouding, regardeert. Hij vraagt zich af of op deze manier de bestuursrechter en nog meer de burgemeester niet belast worden met een verantwoordelijkheid die hun strikt genomen niet toevalt. Naar mijn mening is dit niet het geval. De burgemeester is er

verantwoordelijk voor dat de bestuurlijke ophouding niet langer duurt dan gelet haar preventieve doelstelling strikt noodzakelijk is en dus niet onnodig verlengd wordt, ook niet om bewijs te vergaren. De bestuursrechter toetst of deze ophoudingsbevoegdheid rechtmatig gebruikt wordt. Deze verantwoordelijkheid kan ook niet door de strafrechtelijke autoriteiten worden gedragen. Zij zijn in deze fase immers nog helemaal niet in beeld.

Verder informeerde de heer Rosenthal of ik de zekerheid kan bieden dat het strafrechtelijk traject van aanhouding, voorgeleiding en het ter terechtzitting brengen binnen de termijn van negen dagen doeltreffende uitkomsten kan bieden. Inderdaad mag men dit naar mijn mening verwachten. Inzake de aanhouding en voorgeleiding kan ik opmerken dat de gebruikelijke regels en termijnen van toepassing zijn. Wel dient de officier van justitie en niet de hulpofficier van justitie vervolgens over de inverzekeringstelling te beslissen. Dat is echter geen onredelijke of onwerkbaar eis. Wij kennen verder reeds snelrechtprocedures waarin de verdachte op een veel kortere termijn dan zeven dagen na voorgeleiding voor de rechter-commissaris voor de zittingsrechter dient te verschijnen.

Ten slotte maakte de heer Rosenthal een opmerking over de verhouding tussen bestuurlijk ophouden en strafrechtelijke vrijheidsbeneming. Er kunnen inderdaad situaties zijn waarin bestuurlijke ophouding en niet strafrechtelijke vrijheidsbeneming aan de orde is. Het cruciale verschil is dat bij de bestuurlijke ophouding geen individuele afweging van belangen in het licht van een verdenking van een strafbaar feit vereist is.

De heer Witteveen sprak kritisch over het onderhavige wetsvoorstel. Het is, geeft hij aan, de fractie van de PvdA nog niet duidelijk geworden hoe dit strafvorderlijk middel nu juist bij het Europees kampioenschap voetbal van nut kan zijn. Ik wil hier twee dingen over zeggen. De betekenis van de artikelen 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering kan daarin gelegen zijn dat het Europees kampioenschap een meerdaags evenement is en dat ongeregelde heden zich kunnen voordoen op elkaar kort opeenvolgende dagen. Met name in die

Korthals

situatie zal niet kunnen worden volstaan met het toepassen van snelrecht of bestuurlijke ophouding, maar dienen specifieke op preventie toegesneden maatregelen te worden genomen voor een langere periode. De onderhavige procedure biedt die mogelijkheden. Rechterlijke bevelen zijn mogelijk. Te denken valt aan onmiddellijk werkende stads- of stadionverboden of aan onmiddellijk werkende meldverplichtingen. Als dat niet volstaat, kan bij verdenking van een misdrijf onmiddellijk inverzekeringstelling worden toegepast.

Mijn tweede opmerking betreft de toespitsing op het Europees kampioenschap. Ik herinner eraan dat deze wetgeving voortvloeit uit de gang van zaken rond de Eurotop en meer in het algemeen bij meerdaagse evenementen bruikbaar kan zijn.

Vervolgens vroeg de heer Witteveen zich af, of deze regeling toch niet te omslachtig is gebleken. Ik meen dat dit niet het geval is en loop daartoe de belangrijkste elementen van het wetsvoorstel langs. In de eerste plaats is in het begin van de procedure duidelijkheid gecreëerd door de maximering van de inverzekeringstelling door de officier van justitie te beperken tot twee dagen. In de tweede plaats is bij verdenking van misdrijf de mogelijkheid tot onmiddellijke inverzekeringstelling geïntroduceerd voor de gevallen waarin van een rechterlijk bevel en een belofte tot nakoming daarvan niets maar dan ook niets te verwachten valt. Dat vooral maakt dat de toepassing van deze procedure in de context van grootschalige ordeverstoringen een stuk minder omslachtig kan zijn. De naleving van een bevel hoeft in dat geval niet gecontroleerd te worden en een tweede voorgeleiding voor de rechter-commissaris kan achterwege blijven. In de derde plaats is dagvaarding binnen de termijn van negen dagen, zo zei ik al in antwoord op vragen van de heer Rosenthal, geenszins een onredelijke eis. Ik wijs erop dat artikel 370 van het Wetboek van Strafvordering een minimale dagvaardingstermijn van drie dagen voor de politierechter kent en dat de verdachte bij toepassing van artikel 375 van het Wetboek van Strafvordering nog op dezelfde dag ter terechtzitting kan worden geleid. In de vierde plaats bewerkstelligt de wijziging van de tweemaal vijf dagen

inverzekeringstelling in éénmaal zeven dagen die in het wetsvoorstel is gekomen door het aannemen van een amendement van de leden van de fracties van de PvdA en D66, dat de noodzaak om de betrokkene nog een keer voor de rechter-commissaris te begeleiden komt te vervallen.

Vervolgens gaf de heer Witteveen aan geen grootschalig gebruik van deze procedure te verwachten. Voor alle duidelijkheid stel ik voorop dat ik dat met hem eens ben: toepassing van deze procedure heeft niet alleen in de wetssystematiek maar ook in de praktijk slechts een aanvullende functie ten opzichte van de voorlopige hechtenis. Toepassing ligt immers slechts in de rede bij minder ernstige feiten. Het grote gevaar voor recidive rechtvaardigt toepassing van een relatief ingrijpende maatregel op basis van een lichte verdenking. Naar ik heb begrepen is het OM ook van plan om de onderhavige procedure in deze lijn te gaan hanteren.

De onderhavige aanpassing laat de officieren van justitie en de rechters zeker niet in het ongewisse over wat nu precies de bedoeling is van de onderhavige wetwijziging. Men is met de procedure bekend, al wordt zij niet zeer dikwijls toegepast. Ik wijs erop dat zij in het verleden ook bij grootschalige ordeverstoringen is toegepast met als uitschieter het jaar 1996 waarin onder meer in Amsterdam 60 keer een bevel werd gegeven en in Zwolle 15 keer, maar ook in 1982 bij de ontruiming van de Lucky Luijck is dit instrument gebruikt. Bij de toepassing in het kader van grootschalige ordeverstoringen traden evenwel problemen op waarop met dit wetsvoorstel wordt geprobeerd een antwoord te geven. Ook heden ten dage wordt de procedure wel toegepast, niet zeer dikwijls, maar dat past ook niet bij deze procedure. Uitgangspunt is en blijft immers de toepassing van voorlopige hechtenis. Met die onduidelijkheid over de bedoeling van deze wetwijziging valt het mijns inziens dan ook wel mee. Beoogd wordt slechts een bestaande procedure die bij een grootschalige ordeverstoring in het verleden al gebruikt is daar beter op toe te snijden. De strekking van deze procedure verandert ook niet wezenlijk, maar wordt slechts op een aantal procedure aangepast. Ten slotte herhaal ik dat in mei een studiedag plaatsvindt van de SSR waarop officieren van justitie en

rechters worden voorbereid op toepassing van de – met uw instemming – gewijzigde artikelen. De heer Witteveen vraagt zich af of deze kwestie niet beter kan worden meegenomen in het grondslagenonderzoek dat thans aan de universiteiten van Groningen en Tilburg wordt verricht. Met hem zal ik de uitkomsten van dit onderzoek op het onderhavige punt met meer dan gemiddelde belangstelling afwachten. Het komt mij echter niet wenselijk voor om van een verbetering af te zien omdat misschien een nog betere regeling mogelijk zal blijken. Daarbij stip ik aan dat dit wetsvoorstel slechts enkele praktische wijzigingen van een bestaande procedure beoogt en daarmee een wezenlijk ander oogmerk heeft dan eventuele, uit het grondslagenonderzoek voortspruitende, voorstellen. Voor de korte termijn brengt dat ook zeker geen oplossing. Wel zal het wellicht mogelijk zijn om de uitkomsten van het grondslagenonderzoek bij de evaluatie te betrekken. Ik hoop dat ik de aarzelingen van de leden van de PvdA-fractie hiermee heb kunnen wegnemen.

Met mevrouw De Wolff meen ik dat elementaire rechtswaarborgen bij toepassing van de gewijzigde procedures van de artikelen 540 e.v. Wetboek van Strafvordering niet in de knel komen. Zij stelde vragen over de noodzaak van het wetsvoorstel en de efficiëncy van de procedure en vroeg zich af waarin de verbetering van de toepasbaarheid wordt gezocht. Verschillende van de door haar genoemde elementen spelen een rol. Van belang zijn in het bijzonder de maximering van de inverzekeringstelling door de officier van justitie, alsmede de mogelijkheid van onmiddellijke inverzekeringstelling bij verdenking van een misdrijf. Ook wil ik noemen het vervallen van de beperking tot strafbare feiten waarvoor de voorlopige hechtenis niet is toegelaten. Juist ook bij de verdenking van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis in beginsel mogelijk is, maar waarbij deze in concreto achterwege moet blijven omdat er geen wettelijke grond voor toepassing is of geen vrijheidsstraf wordt verwacht, kan toepassing van deze procedure nuttig zijn en voor de hand liggen.

Ook informeerde mevrouw De Wolff naar het te verwachten nut van het wetsvoorstel. Ik zie dat nut in een

Korthals

betere toepasbaarheid van deze procedure bij grootschalige ordeverstoringen met een meerdaags karakter. Het kan wenselijk zijn om, als de dreiging bestaat dat binnen een beperkte periode grootschalige ordeverstoringen zullen plaatsvinden, tot toepassing van de onderhavige procedure over te gaan in aanvulling op de toepassing van de voorlopige hechtenis. Het is helaas alleszins reëel dat deze situatie zich bij het EK 2000 kan voordoen.

Ook ging zij in op de verhouding tussen de onderhavige procedure en de bestuurlijke ophouding. Daarbij wil ik vooropstellen dat beide procedures achtereenvolgens kunnen worden toegepast, maar ook geheel los van elkaar. Als zij achtereenvolgens worden toegepast, dan kan zulks volgens mij echter alleen betekenen dat de procedure van de artikelen 540 e.v. Wetboek van Strafvordering na de bestuurlijke ophouding wordt toegepast. Verlenging van de inverzekeringstelling door bestuurlijke ophouding kan niet aan de orde zijn, gelet op de functie en de wettelijke vereisten van de bestuurlijke ophouding. Ten slotte ging mevrouw De Wolff in op de omstandigheid dat de rechter-commissaris de inverzekeringstelling voor zeven dagen beveelt. Dat is inderdaad het geval: uit artikel 546 Wetboek van Strafvordering volgt echter duidelijk dat zowel de officier van justitie als de rechter-commissaris de verdachte dienen vrij te laten zodra de gronden voor de inverzekeringstelling zijn vervallen. Naar mijn mening biedt ook deze wettelijke constructie de verdachte voldoende rechtswaarborgen. Daarbij zij aangetekend dat hij binnen deze periode voor de zittingsrechter, die de inverzekeringstelling kan beëindigen, komt en dat hij overigens aan de rechtbank de opheffing van de inverzekeringstelling kan verzoeken.

De heer Kohnstamm geeft aan dat hem vanuit de strafrechtspraktijk het geluid bereikt dat de artikelen 540 e.v. Wetboek van Strafvordering dode letters zijn en dat ook na wijziging zullen blijven. Hij vraagt mij of ik uit de wereld van de strafrechtelijke praktijk dezelfde geluiden hoor. Ik wil vooropstellen dat deze artikelen geen dode letters zijn: zij worden toegepast, zij het niet zo vaak, maar dat vloeit voor een belangrijk deel voort uit hun

subsidiäre karakter ten opzichte van de voorlopige hechtenis, waaraan dit wetsvoorstel niets verandert. In verband met het EK 2000 kan worden vermeld dat het openbaar ministerie zich heeft voorgenomen om de onderhavige procedure, waar dat in de rede ligt, in aanvulling op andere wettelijke mogelijkheden – te denken valt daarbij met name aan de voorlopige hechtenis – op beperkte schaal toe te passen. Niet iedereen is over dat voornemen even enthousiast. Het is mogelijk dat de heer Kohnstamm dergelijke geluiden heeft vernomen. Dat gebrek aan enthousiasme kan zeer wel zijn verklaring vinden in het feit dat de toepassing van de onderhavige procedure bij grootschalige ordeverstoringen in het verleden geen onverdeeld succes is geweest. De aanpassingen van dit wetsvoorstel zijn er echter juist op gericht om daarin verandering te brengen. Daarbij moet in het oog worden gehouden dat vooral de toepassing op zeer grote schaal van deze procedure tegen grote aantallen verdachten in het verleden problematisch is gebleken.

Deze grootschalige toepassing wordt voor de toekomst echter niet beoogd. Beoogd is een beperkte toepassing in situaties waarin toepassing van voorlopige hechtenis niet in de rede ligt en met bestuurlijke ophouding of enkel toepassing van snelrecht niet kan worden volstaan. Ik wil in dit verband ten slotte nog refereren aan het feit dat bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel gesprekken zijn gevoerd met het openbaar ministerie en rechters. Niet alleen het openbaar ministerie maar ook de Nederlandse vereniging van rechtspraak heeft een positief advies over het concept-wetsvoorstel uitgebracht.

De heer Kohnstamm vraagt verder of het feit dat via de voorgestelde bepalingen de inverzekeringstelling bijna zeker zwaarder zal zijn dan de straf in het uiteindelijk rechterlijk vonnis een ongerijmdheid is die nergens anders in ons rechtssysteem voorkomt. Deze vraag gaat in feite over het anticipatiegebod van artikel 67a, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering. Dat artikellid schrijft voor dat een bevel tot voorlopige hechtenis achterwege dient te blijven wanneer ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat geen vrijheidsstraf zal worden opgelegd dan wel een vrijheidsstraf die korter duurt dan het

voorarrest. Ik zal hier iets uitgebreider op ingaan.

Het is wellicht goed voorop te stellen dat dit artikellid pas in 1974 in het Wetboek van Strafvordering is opgenomen. Het gaat derhalve niet om een vanzelfsprekende beperking die al vanaf het begin van het wetboek heeft bestaan. Eerder is het omgekeerde het geval. De toepassing van de voorlopige hechtenis, een voorlopige maatregel met geheel eigen toepassingsgronden, wordt in zijn toepasselijkheid afhankelijk gemaakt van een vrijheidsbeneming met een heel andere rechtsgrond, namelijk de vrijheidsstraf. Het is niet mijn bedoeling hiermee de redelijkheid van artikel 67a, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering in twijfel te trekken.

De wens, voorlopige hechtenis terughoudend en proportioneel toe te passen vormt namelijk een belangrijke rechtvaardiging voor dit artikellid. Juist in het licht van deze inperking van de toepasbaarheid van de voorlopige hechtenis is het van belang dat in sprekende gevallen, bij groot recidivegevaar, de procedure van de rechterlijke bevelen een vangnet vormt. Met het oog daarop is de laatste procedure ook niet een ongerijmdheid maar, naar het mij voorkomt, een noodzakelijk complement.

Dat de rechterlijke bevelen in dit opzicht geen ongerijmdheid zijn, kan verder worden geïllustreerd aan de hand van het dwangmiddel inbeslagneming. Inbeslagneming is vooral bedoeld voor verbeurdverklaring en onttrekking aan het verkeer. In die gevallen wordt duidelijk op een sanctie vooruitgelopen. Inbeslagneming is echter ook mogelijk met het oog op enkel de waarheidsvinding. Ook in dit geval kan het om zeer waardevolle voorwerpen gaan. Het voortduren van de inbeslagneming kan de verdachte buitengewoon schaden. Net als bij de inverzekeringstelling uit hoofde van de artikelen 540 en volgende van het Wetboek van Strafvordering is in dit geval sprake van een bevoegdheidstoepassing die de verdachte direct in zijn belangen raakt en die niet op de oplegging van straf of een maatregel vooruitloopt.

Ik hoop de heer Kohnstamm er met deze uiteenzetting van overtuigd te hebben dat het onderhavige wetsvoorstel een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van gebeurtenissen als die rond de

Korthals

Eurotop, welke – hij refereert daar overigens terecht aan – mijn ambtsvoorganger tot het entameren van dit wetsvoorstel hebben gebracht.

Voorzitter! De heer Holdijk gaf aan dat het in beginsel de instemming van de fracties van SGP en RPF/GPV heeft, dat gepoogd is de titel betreffende rechterlijke bevelen beter bruikbaar te maken in het kader van groepswijze ordeverstoringen. Zijn inschatting, dat het bij dit wetsvoorstel heel pregnant om preventie van escalatie en recidive gaat, is juist. Met hem meen ik dat er geen redenen zijn om de voorgestelde regeling op voorhand niet verenigbaar te achten met het EVRM of met de Straatsburgse jurisprudentie.

De heer Van Vugt stelt, dat artikel 540 van het Wetboek van Strafvordering een dode letter is en nog nooit gebruikt is. Ik heb in het voorgaande al aangegeven dat deze observatie niet juist is. Met name in 1966 was het bepaald geen dode letter. Het wetsvoorstel strekt er ook niet toe de politie meer bevoegdheden te geven. De kern van deze procedure, waarbij na de aanhouding de officier van justitie de beslissing tot inverzekeringstelling neemt en de rechter-commissaris centraal staat, blijft volledig intact. Dat voorgesteld wordt het strafrecht te gebruiken voor een openbareordeprobleem dat voorheen was voorbehouden aan het bestuursrecht, kan ik als ik heel eerlijk ben niet volgen. In de eerste plaats bestaat deze procedure al en is voorheen al bij grootschalige ordeverstoringen toegepast. In de tweede plaats bestaan tot op heden geen bestuurlijke mogelijkheden tot vrijheidsbeneming met het oog op ordehandhaving. De bestuurlijke ophouding is iets nieuws.

Voorzitter! Ik vervolg mijn betoog met de beantwoording van de vragen die gesteld zijn met betrekking tot artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht. Ik dank mevrouw Ladders voor de positieve houding ten opzichte van dit wetsvoorstel die zij namens haar fractie heeft verwoord. Met betrekking tot de problematiek van het zo snel mogelijk scheiden van diegenen die als verdachten van een strafbaar feit moeten worden aangemerkt en onschuldige omstanders of voorbijgangers, heb ik in de Tweede Kamer reeds aangegeven dat hiervoor uit ervaring kan worden geput. Waar dat niet het geval is, of

waar zeer gereede twijfel bestaat aan de deugdelijkheid van de feiten en omstandigheden waarop de verdenking kan worden gebaseerd, moet worden afgezien van strafrechtelijk optreden op grond van artikel 141. Graag wil ik dit nog eens bevestigen in antwoord op de vraag van mevrouw Ladders, ook omdat in het gewijzigd artikel het opzetteverste onverkort gehandhaafd blijft. Ook daarvoor zal een op feiten gebaseerde verdenking moeten blijken. Ik zeg dit ook tegen de heer Kohnstamm die over dezelfde passage soortgelijke vragen heeft gesteld.

De heer Rosenthal heeft namens zijn fractie meegedeeld te kunnen instemmen met dit wetsvoorstel. Hij vroeg zich wel af waarom ook het tweede lid van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht niet is aangepast. Dat tweede lid van artikel 141 bedreigt diegene die openlijk geweld pleegt met een zwaardere straf indien hij opzettelijk goederen vernielt of indien het door hem gepleegde geweld enig of zwaar lichamelijk letsel dan wel de dood ten gevolge heeft. Die strafverhoging ziet dus alleen op diegene die zelf geweld pleegt. Ik heb er een voorkeur voor dat ook zo te laten. De reden daarvoor zit met name daarin dat de vaststelling van een bijdrage die niet gewelddadig is, veelal niet een adequate grondslag zal vormen voor de vaststelling van een toereikend causaal verband tussen de bijdrage en het intreden van het strafverzwarend gevolg. De heer Rosenthal gaf dat gisteren al aan. Graag licht ik dat toch nog wat verder toe. Bij het plegen van de gewelddadige handeling die tot het intreden van het gevolg leidt, is het causale verband heel direct. Het ophitsen en regisseren zal en kan echter, zeker bij grootschalige ordeverstoringen, veelal door een aantal personen tegelijk plaatsvinden en op een aantal geweldplegers tegelijk gericht zijn. In dat geval zal vaak moeilijk vast te stellen zijn dat het redelijk is het strafverzwarend gevolg aan de gedragingen van de ophitsers toe te rekenen.

Overigens betekent dit niet – de heer Rosenthal vestigde daar reeds de aandacht op – dat alleen degene die geslagen heeft voor het intreden van zwaar lichamelijk letsel of de dood gestraft kan worden. Wie daaraan opzettelijk heeft bijgedragen, kan gewoonlijk wel bestraft worden

wegens bijvoorbeeld het medeplegen van zware mishandeling. In dit verband herinner ik aan de berechting in de zaak-Tjoelker. De eenheid die met het onderhavige wetsvoorstel wordt gezocht, komt naar mijn mening daardoor niet in gevaar. Die eenheid ziet op het doortrekken van de lijn die in de jurisprudentie betreffende het medeplegen besloten ligt. Bij het tweede lid van artikel 141 is meer het leerstuk van de causaliteit aan de orde.

Op de vraag naar de samenhang van de verschillende wettelijke strafbepalingen die op het plegen van geweld in het algemeen van toepassing kunnen zijn, antwoord ik dat de werking daarvan met inbegrip van de onderlinge samenhang tevens bij de evaluatie na afloop van Europese kampioenschappen kan worden beoordeeld.

De heer **Rosenthal** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Ik wil op dit punt graag een verheldering. De minister sprak zojuist over de kwestie van opzet. Het bepaalde in artikel 141 zou ook bij de nieuwe aanpak onverkort gehandhaafd worden. In de eerste termijn heb ik er al op gewezen, dat het inzetten van rechercheurs een noodzakelijk voorwaarde vormt voor het bepalen van de openlijke geweldpleging door anderen. Daarbij gaat het om de systematiek en het verband tussen de artikelen 141, lid 1, en 141, lid 2. Daarom vroeg ik of het punt van de strafverzwarende omstandigheden niet wat meer in verband met de rol van geweldsregisseurs kan worden gebracht.

Minister **Korthals**: Ik weet dat dit een belangrijk punt voor u is. Ik heb reeds aangegeven wat mijn redenen zijn om dat niet te doen: het causale verband tussen het ophitsen en het zware lichamelijke geweld zal niet gemakkelijk zijn aan te tonen. Op grond van die systematiek heb ik ervoor gekozen, artikel 141, lid 2, niet in die zin aan te passen als de heer Rosenthal heeft aangegeven. Niettemin vind ik dat deze zaak onze aandacht moet houden en daarom heb ik toegezegd, dat wij in ieder geval bij de evaluatie na de Europese kampioenschappen de werking van artikel 141 zullen betrekken, al thans als dat van toepassing moet worden verklaard. Ik hoop namelijk nog altijd dat dat niet het geval is.

Voorzitter! Mevrouw Le Poole dank ik voor de steun die zij namens

Korthals

haar fractie voor dit wetsvoorstel toezegde. Zij vroeg naar verduidelijking van de grens tussen medeplegen en medeplichtigheid. Voor medeplegen is volgens de gangbare opvattingen vereist dat twee of meer personen gezamenlijk een strafbaar feit plegen. De strafbaarstelling van medepleger voorziet in de situatie dat de samenwerkende personen niet als afzonderlijke plegers kunnen worden gestraft omdat zij wel gezamenlijk, maar niet elk afzonderlijk de bestanddelen van de delictomschrijving hebben vervuld. Het is echter geen vereiste voor medeplegen, dat een veroordeling wegens plegen is uitgesloten. Medeplegen veronderstelt bewuste samenwerking en gezamenlijke uitvoering. Aan de ernst van de laakbaarheid van medeplegen is op dezelfde wijze uitdrukking gegeven als aan het plegen. De hoogte van de strafbedreiging is dezelfde. Bij medeplichtigheid aan een misdrijf is het ondersteuningskarakter essentieel. Het gaat om het verlenen van hulp bij het plegen van een strafbaar feit door een ander. Deze gedragingen worden in het algemeen als minder ernstig dan het vervullen van de gehele delictomschrijving gewaardeerd. Dit blijkt uit artikel 49, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dat bepaalt dat het maximum van de hoofdstraffen op een misdrijf gesteld bij medeplichtigheid met een derde wordt verminderd.

Op de concrete vraag of het aanreiken van proviand als medeplegen of als medeplichtigheid moet worden aangemerkt, kan ik slechts antwoorden, dat dit afhankelijk is van de concrete casus. Als er sprake is van bewuste samenwerking en gezamenlijke uitvoering, kan met name bij een duidelijk overeengekomen werkverdeling de logistieke verzorging bij langere acties essentieel zijn en medeplegen opleveren. Als het een meer marginale handeling bij een kortere actie betreft, kan de kwalificatie "medeplichtigheid" meer aangewezen zijn. Overigens wil ik wel aangeven dat er geen strakke grenzen kunnen worden getrokken tussen het medeplichtigheidsgedrag en gedragingen die medeplegen opleveren. Daarop vestigt ook prof. De Jong in de bundel Daderschap en deelneming de aandacht. Hij spreekt dan ook van een continuüm en acht samenloop van meer deelnemings-

vormen mogelijk. Ik kan in dit verband verder bevestigen dat ik de opmerking nog steeds onderschrijf dat het uitgangspunt is dat het enkele zwijgen van aanwezigen bij en getuigen van de gewelddadigheden, als de politie om herkenning van raddraaiers vraagt, niet een medeplegen van openlijke geweldpleging is.

Mevrouw Le Poole merkt terecht op dat in recente jurisprudentie weliswaar betekenis wordt toegekend aan het feit dat de verdachte zich niet heeft gedistantieerd van het strafbaar feit, maar dat dit niet voldoende is om medeplegen aan te nemen. Als de verdachte zich bovendien niet heeft gedistantieerd terwijl de mogelijkheid daartoe wel aanwezig was, kan uit het bestaan van een dergelijke keuzemogelijkheid een indicatie voor het bestaan van opzet worden ontleend. De verdachte kon zich aan het plegen van een strafbaar feit onttrekken, maar heeft door te blijven de voltooiing van het misdrijf ten minste bevorderd. Uiteraard moeten er meer omstandigheden worden vastgesteld om tot strafrechtelijke aansprakelijkheid over te gaan.

In het verlengde hiervan liggen de opmerkingen van mevrouw Le Poole over het voorwaardelijk opzet. Het spreekt vanzelf dat organisatoren van grote betogingen of evenementen niet op voorhand aansprakelijk kunnen worden gesteld voor eventuele gewelddadigheden. In zijn algemeenheid kan immers niet worden gesteld dat de kans van gewelddadigheden bij demonstraties zo aanmerkelijk is dat met het organiseren daarvan dat risico welbewust wordt aanvaard en men dat op de koop toeneemt. Gelukkig kan het merendeel van de demonstraties en andere grootschalige samenkomsten zonder strafrechtelijke gevolgen blijven.

Verder vroeg mevrouw Le Poole naar het overleg met de PG's. Ik heb al gezegd dat wij aanstaande woensdag over EK 2000 zullen spreken.

Mevrouw De Wolff had enige moeite met het aanvaarden van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor gedragingen van anderen, indien niet bij beide verdachten enig aandeel in concrete, gewelddadige gedragingen kon worden vastgesteld. Wel kon zij, zo begreep ik, instemmen met de vaststelling dat de aansprakelijkheid wegens het

plegen van of deelnemen aan openlijke geweldpleging onder de huidige wettelijke bepaling niet zonder meer duidelijk was. Met een verandering, daarin bestaande dat de aansprakelijkheid van deelnemers in dit opzicht komt vast te staan, zou zij kunnen instemmen. Ik hecht eraan op te merken dat de in dit wetsvoorstel gekozen oplossing daar niet ver vanaf staat.

Met verwijzing naar mijn uiteenzetting over het verschil tussen medeplegen en medeplichtigheid naar aanleiding van de vraag van mevrouw Le Poole, merk ik op dat de vereisten van bewuste samenwerking en gezamenlijke uitvoering in belangrijke mate invulling geven aan de aard van de significante bijdrage die aan de openlijke geweldpleging moet zijn geleverd. In die zin moet ook de aangehaalde opmerking uit de memorie van toelichting worden begrepen. Het welbewust meegaan vanuit een pand, waarin het geweld is voorbereid en afgesproken, kan bijvoorbeeld tezamen met het verschaffen van proviand en het afschermen van actieve geweldplegers strafrechtelijke aansprakelijkheid opleveren. Strijd met het *lex certa*-beginsel kan ik hierin niet ontwaren, anders zou die naar mijn oordeel ook voor de andere deelnemingsvormen moeten gelden. Het vereiste van causaliteit of de eis dat het gedrag een noodzakelijke voorwaarde voor het intreden van het gevolg zou moeten zijn, wordt in dit verband niet gesteld. Het op de uitkijk staan bij een inbraak wordt ook bestraft, hoewel dit voor het welslagen daarvan niet essentieel behoeft te zijn. De vraag of niet met behulp van andere strafbaarstellingen effectief kan worden opgetreden, heb ik al beantwoord.

De heer Holdijk heeft gewezen op het artikel van de heer Van Ginneken in *Delict en Delinkwent* van 1995, waarin deze een grondige analyse van deelneming aan openlijke geweldpleging geeft. De auteur is van oordeel dat ten onrechte wordt getwijfeld aan de toepasbaarheid van de algemene deelnemingsbepalingen op artikel 141 Strafrecht en dat de reikwijdte van het thans bestaande artikel vooral ten aanzien van het medeplegen kan worden vergroot. Hij heeft daarbij echter ook gewezen op de restrictieve opvatting die destijds aan het artikel door de wetgever ten grondslag is gelegd. Hij zag enige ruimte bij de uitleg van het

Korthals

artikel door de Hoge Raad. De auteur ontkent evenwel niet dat een ruime uitleg op z'n minst omstreken kan worden geacht. Het zou wellicht in abstracto een goede optie zijn om eerst alle mogelijkheden tot en met de Hoge Raad uit te procederen en te beproeven, maar wij moeten vaststellen dat ons daarvoor, gelet op de komende voetbalwedstrijden, de tijd ontbreekt. Het risico van een tweede correctie van de rechter in de trant van de reactie op de Euro-top zou ook de heer Holdijk, gelet op diens duidelijke eisen aan de rechtmatigheid van het overheids-optreden, niet voor zijn rekening willen nemen. Daarbij wil ik nog aangeven dat de beperkingen van de toepasbaarheid in de strafbaarstelling van openlijke geweldpleging een gevolg zijn van een welbewuste keuze van de toenmalige wetgever. Het ligt ook in de rede dat deze beperkingen door de huidige wetgever die daar anders over denkt, worden opgeheven.

De heer Van Vugt wilde weten op welke wijze de regering denkt te garanderen dat door het gewijzigde artikel 141 in geen geval mensen een straf krijgen opgelegd zonder dat onomstotelijk is vastgesteld of in hoeverre zij een aandeel hebben gehad in het plegen van strafbare feiten. In het voorgaande heb ik uiteengezet dat voor het medeplegen een significante bijdrage aan de openlijke geweldpleging moet zijn geleverd, die moet blijken uit bewuste samenwerking en gezamenlijke uitvoering. Dat is in ieder geval niet van toepassing op toevallig aanwezigen en passanten. Ik heb er alle vertrouwen in dat rechters, mede gelet op de huidige restrictieve uitleg van het artikel, niet zonder meer zullen overgaan tot het laten varen van de gebruikelijke eisen die aan een bewezenverklaring worden gesteld.

Voor het gevaar van discriminatie op grond van uiterlijke kenmerken, zoals beeldend door de heer Van Vugt geschetst, ben ik minder beducht. Voor de uitoefening van politiebevoegdheden is relevant of degenen die deelnemen aan een openbare bijeenkomst of betoging overgaan tot het plegen van gewelddadigheden en niet hoe zij er uitzien. Punkers en progressief uitgedoste personen hebben, als zij zich van het plegen van geweld onthouden, geen optreden van de politie te duchten alleen op grond

van hun uiterlijk. Datzelfde geldt voor betogers in maatpak of in toga, zoals laatst bij de demonstratie voor de verhoging van de toevoegingsvergoeding aan advocaten. Strijd met artikel 1 van de Grondwet zie ik hier dan ook niet.

De heer Kohnstamm heeft naar de grenscontrole en het aantal buitenlandse supporters tijdens het EK gevraagd. Het politieproject Binationaal politieel informatiecentrum houdt zich specifiek bezig met het in kaart brengen van supportergroepen ter voorbereiding op het EK 2000. Daarover wordt overlegd met onze Duitse, Engelse, Turkse en andere collega's die betrokken zijn bij het Europees kampioenschap voetbal. Niettemin blijft het moeilijk, een exacte inschatting te geven van het aantal vandalistische supporters. De grenscontrole zal van dien aard zijn dat zoveel mogelijk de supporters van wie bekend is dat zij een stadionverbod hebben of die zich anderszins misdragen, onderweg naar Nederland geweigerd kunnen worden.

Naast deze aanvullende maatregel is de toepassing van artikel 540 Strafvordering in dit kader van belang omdat er altijd een categorie supporters overblijft die nog geen stadionverbod heeft, zich als toerist naar Nederland begeeft en zich bij het passeren van de grens keurig gedraagt. Met name de categorie EU-EER-onderdanen is, eenmaal in het land, moeilijk uitzetbaar. Bij ongeregelheden kan een rechterlijk bevel voor deze categorie wel degelijk uitkomst bieden ter voorkoming van verdere openbare ordeverstoringen. Ook de in Nederland woonachtige potentiële relschoppers geven voldoende aanleiding tot het treffen van extra maatregelen. Voetbal is nu eenmaal niet altijd feest en dat merkt met name de minister van Justitie.

□

Mevrouw **Lodders-Elfferich** (CDA): Voorzitter! Ik kan kort zijn in mijn reactie, met name op de opmerkingen die de minister van Binnenlandse Zaken heeft gemaakt. Ik dank hem voor zijn beantwoording en de verdediging van dit wetsvoorstel, met name de beantwoording van de vragen en opmerkingen die ik heb gemaakt namens mijn fractie. Met name de beginstrofen over de

onderscheiding van het publiek versus het strafrechtelijk domein spraken mij zeer aan. De minister zei nog eens, ook namens zijn collega van Justitie, dat het niet gaat om wetten met een horizonbepaling maar om permanente wetgeving. Het zal hem niet verbazen dat ik dat met genoegen heb aangehoord.

De minister heeft zijn visie gegeven op de onschuldige passant en de wijze waarop men daartegenover moet staan, wanneer het risico geëffectueerd wordt dat onschuldige passanten via het bestuurlijk ophouden van hun vrijheid worden beroofd en dat achteraf niet terecht blijkt te zijn. Ik wil nog eens met nadruk zeggen, voorzitter, dat mijn fractie zeer hecht aan een zorgvuldige en terughoudende toepassing van het middel. Ik heb dat gisteren in de eerste bijdrage ook gezegd. Ik begreep dat de minister er ook zo over denkt. Ik deel zijn mening dat we ons echter wel moeten realiseren dat dit niet altijd te voorkomen zal zijn. In dat geval staan we inderdaad voor de afweging of de bescherming van de rechtsorde en de veiligheid op dat moment met zich meebrengt dat we dat nadeel, dat we gehouden zijn zo klein mogelijk te houden, toch voor lief moeten nemen.

Ik ben content over de toelichting die ik kreeg op mijn vraag in hoeverre een locatie om bestuurlijk op te houden buiten de gemeente kan worden aangewezen. Hier bleek – ik haal de studieconferenties van de VNG aan – wat verwarring en onduidelijkheid over te zijn. Ik denk dat de minister door de wijze waarop hij beschreef hoe dit zou kunnen, die onduidelijkheid en verwarring zeker heeft weggenomen.

Voorzitter! Ik dank ook de minister van Justitie voor zijn beantwoording van mijn vragen en opmerkingen tot aan het onderdeel hoe wij in dit verband met huiselijk geweld kunnen omgaan. Ik heb de minister namens mijn fractie een pluim op de hoed gegeven omdat hij dit voorbeeld heeft genoemd als een mogelijkheid om aan te tonen dat dit voorstel – ik heb het dan over het Wetboek van Strafvordering en de artikelen 540 e.v., de inverzekeringstelling en de procedurele aanpassingen daarvan – ook een verdere strekking heeft dan de in het verschiep liggende kampioenschappen en de grootschalige ordeverstoringen die daar en bij andere grootscheepse evenementen in de toekomst te verwachten zijn.

Lodders-Efferich

Met andere woorden, de artikelen en aanpassingen hebben een bredere strekking. Het huiselijk geweld is door de minister zelf genoemd als een voorbeeld hiervan. Wij waren tevreden dat het probleem dat daar ligt en de leemte die er is, op deze wijze opgelost zou kunnen worden. Deze verruimde in verzekeringstelling geeft de mogelijkheid tot afkoeling te komen in geval er sprake is van huiselijk geweld of herhaling daarvan, en maakt het onderzoeken en in werking stellen van oplossingen in de vorm van hulpverlening en dergelijke mogelijk. Onze tevredenheid strekt zich dus uit tot het door de minister zelf noemen van deze uitwerking van deze wettelijke aanpassing, maar zeker niet tot zijn beantwoording van mijn verdergaande vragen. De minister heeft gezegd dat het voorbarig is om hierop in te gaan in het kader van deze behandeling en verwees naar zijn plan van aanpak. Ik heb gisteren al gezegd dat een bron van zorg is hoe huiselijk geweld strafrechtelijk kan worden aangepakt. Er is in 1993 een werkgroep vrouwenmishandeling geweest, die aanbevelingen heeft opgesteld voor het college van procureurs-generaal. Met die aanbevelingen is tot dusverre nauwelijks iets gedaan. De voorganger van de huidige minister heeft dat ook niet gedaan. Er zijn incidenteel projecten door politie en justitie opgestart. Daar zijn goede ervaringen mee opgedaan, maar er zit geen gerichte en consequente aanpak in.

Het voornemen van de minister om een plan van aanpak op te stellen is natuurlijk prima en daar scharen wij ons graag achter, maar ik wil graag weten waarom dit voorbarig is, als er bij artikel 540 e.v. inderdaad geen sprake is van gelegenheidswetgeving, zoals wij zeggen. Waarom kan er niet een concreter antwoord worden gegeven op de vragen die ik heb gesteld?

Ik herhaal deze korthedshalve. Hoe vaak moet de politie kennis hebben genomen van huiselijk geweld, wil er sprake zijn van voldoende herhaling om in de termen van deze wetsartikelen te vallen? Wat is huiselijk geweld? Ten opzichte van wie strekt het zich uit? Ik vraag definities van dat begrip en van het slachtofferbegrip. Zijn slachtoffers alleen maar partners, alleen maar vrouwen of kunnen wij ze seksneutraal formuleren? Kan het

zich uitstrekken tot kinderen en andere huisgenoten?

Met andere woorden, willen deze artikelen na aanpassing ook bij het tegengaan van huiselijk geweld kunnen werken, waarbij ik verwijs naar het feit dat de minister zelf heeft opgevoerd, dan moet er sprake zijn van een praktische invulling en dan moeten deze vragen beantwoord kunnen worden. Het probleem is niet nieuw. Ik ben ervan overtuigd dat de minister hier meer over kan zeggen dan hij heeft gedaan.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Mijnheer de voorzitter! In tweede termijn een paar korte opmerkingen. Het zal mij niet vaak gebeuren dat ik mij in zekere zin wat opgelucht voel, wanneer het ineens over huiselijk geweld gaat. Dat heeft simpelweg te maken met het feit dat wij daardoor zien dat het bij de voorliggende wetsvoorstellen niet uitsluitend over het Europese Kampioenschap 2000 gaat, zoals ik gisteren ook heb gezegd.

Ik dank de minister van Justitie voor zijn woorden, in bijzondere mate waar het de wetsvoorstellen voor het Wetboek van Strafvordering en van Strafrecht betreft. De reeks opmerkingen van de minister van Binnenlandse Zaken, ongetwijfeld mede namens zijn collega, sprak mij ook bijzonder aan. Wanneer wij over rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in dit land praten, is dat niet alleen rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in de richting van raddraaiers en relschoppers, maar ook ten opzichte van de velen die het publieke domein vrijelijk moeten kunnen betreden. Mij was uit het hart gegrepen het idee dat in de vezels van de Nederlandse bevolking ook zit een grondrecht op veiligheid. Het zou waarachtig wel wat betekenen, wanneer wij dat er wat steviger door krijgen in allerlei besprekingen die wij over deze onderwerpen hebben.

Over de voorliggende wetsvoorstellen zeg ik nog een keer dat zij breder liggen dan het EK 2000. Dat geldt wat mij betreft a fortiori voor het leerstuk rond de artikelen 140 en 141 van het Wetboek van Strafrecht. De minister van Justitie verwijst naar de Eurotop, maar je mag ook breder kijken dan dat. Wij putten uit de historie om aan te geven waar dit soort zaken is toegepast, maar

daarbij moeten wij ook uitspreken dat er hopelijk zo min mogelijk stof voor evaluatie zal zijn in de jaren na EK 2000. De wens moet zijn dat deze zaken niet toegepast hoeven te worden.

Met betrekking tot de thematiek – die door de minister van Justitie ook weer treffend onder woorden is gebracht – van de spanning die er ongetwijfeld ligt tussen het bestuurlijke en het strafrechtelijke traject, veroorloof ik mij in tweede termijn alleen de volgende opmerking. Het heeft er in ons land toch wel vaak iets van dat bij ordeverstoringen waarbij een stevige normschending aan de orde is, het uitwoeden van de ordeverstoringen zozeer prioriteit krijgt dat daarna de publieke opinie, het publiek en ook wij met het klamme gevoel blijven zitten dat een aantal lieden dan toch niet in het strafrechtelijke traject terecht is gekomen. Wat dat betreft, blijft voor de VVD-fractie staan dat, wanneer er een normschending plaatsheeft, zeker een ernstige normschending, een integrale rechtsgang in de richting van degenen die zich aan die pittige normschending schuldig maken, zeker ook een primair punt moet zijn.

Voorzitter! Ik kom te spreken over de twee wetsvoorstellen als zodanig. Bij het wetsvoorstel inzake de artikelen 540 e.v. blijft inderdaad het punt van de strafrechtelijke vrijheidsbeneming en de bestuurlijke ophouding hangen. De minister heeft gezegd dat het bij bestuurlijke ophouding niet gaat om een individuele afweging van belangen in het kader van een strafbaar feit. Jazeker! Maar op het moment dat het zich toespitst op raddraaiers die zich stevig laten zien, die zich stevig manifesteren en die uit een groep worden gepikt, kom ik toch ook wel weer heel dicht bij dat strafrechtelijke traject terecht. De minister heeft ook gezegd dat het er bij bestuurlijke ophouding niet zozeer om gaat dat strafrechtelijke vrijheidsbeneming niet aangewezen is. Het gaat erom dat het niet aan de orde is. Laten wij het dan daar ook op houden! Dan trekken wij het op dat punt in elk geval gelukkig wat meer uit elkaar.

Ik heb bij interruptie al even iets teruggespeeld naar de minister als het gaat om het wetsvoorstel inzake artikel 141 Strafrecht. Het ging daarbij specifiek om het tweede lid. Daar wil ik mij nu toe beperken. Ik wil nog een keer voorleggen dat het

Rosenthal

de VVD-fractie een lief ding waard was geweest als wij de artikelen 140 en 141 Strafrecht, die toch bij elkaar horen, als één pakket hadden kunnen beschouwen. De minister heeft volkomen terecht nog eens benadrukt dat met het bijstellen van artikel 141 ook een beetje wordt bewerkstelligd, dat er niet meer voortdurend op artikel 140 hoeft te worden gedrukt. Dat lukt immers toch niet. Maar als wij het dan als één pakket nemen, dan zou het toch heel mooi zijn geweest als er was doorgeëxerceerd. Je zou toch iets van de significante bijdrage die aan de openlijke geweldpleging wordt gegeven via regievoering met GSM's etc. – "de ordeverstoringen in de moderne snit", zou je bijna kunnen zeggen – moeten laten doorklinken in dit wetsartikel. Je zou iets moeten laten doorklinken van het feit dat je de straf daarvoor zo zwaar mogelijk zou willen maken. De minister heeft op dat punt terecht gerefereerd aan de strafrechtelijke leerstukken terzake van de causaliteit etc. Toch zou ik mij ook op dat punt een causaliteitsredenering kunnen voorstellen. Met andere woorden, de VVD-fractie ziet op dit punt in elk geval de evaluatie van deze wetswijziging met extra grote belangstelling tegemoet.

□

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter! Ik wil namens mijn fractie nog kort even stilstaan bij het wetsvoorstel inzake de bestuurlijke ophouding. Wij danken de minister voor zijn uitvoerige antwoord. Toch resteren nog enkele vragen. Het blijft wat betreft artikel 5 EVRM toch nog enigszins wringen en over de richel lopen. Ik heb gevraagd wat volgens de minister nu prioriteit heeft bij het bepalen wie wel of niet tot de groep behoort. Zijn dat de raddraaiers of gaat het in de eerste plaats om mensen die het voorschrift schenden. De minister zegt dat het geven van een numerieke richting onmogelijk is. Dat begrijp ik en daarom vraag ik ook niet een exact getal. Hij zegt ook dat de kern van de groep uit de groep dient te worden gezeefd. Ik denk dat dit de crux van het verhaal is, want wie is er nu de groep? De kern of de groep? Hierover moeten wij duidelijkheid hebben.

De minister heeft gezegd dat bestuurlijke ophouding een laatste middel is dat zo weinig mogelijk

moet worden toegepast voor een zo beperkt mogelijk aantal mensen. Daarin kunnen wij ons vinden. Dat geldt ook voor het belang van een goede communicatie met burgemeesters en andere verantwoordelijken op het lokale niveau. Niets is immers gemakkelijker om, als je klem zit, naar het ultimatum remedium te grijpen.

Voorzitter! Wij zijn al met al nog steeds niet enthousiast over dit voorstel en dat zullen wij ook nooit worden. Daar is de problematiek te ingewikkeld voor, maar toch prefereren wij bestuurlijke ophouding boven andere maatregelen met minder waarborgen of boven een machteloze overheid in situaties die echt uit de hand lopen. Wij willen waarborgen voor de inwoners die te maken krijgen met grootscheepse evenementen. Zij hebben recht op openbare orde en veiligheid, want het is ook hun domein. Alles afwegende, zullen wij voor wetsvoorstel 26735 stemmen.

□

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Voorzitter! Ik dank de minister van Justitie voor zijn antwoord op onze vragen. Hij heeft de cruciale begrippen waar het hier om gaat – "opzet" en "wezenlijke bijdrage" – nog eens verduidelijkt. Ik weet natuurlijk ook wel hoe in het Wetboek van Strafrecht wordt omgegaan met de begrippen "medeplegen" en "medepllichtigheid". Ik heb dat onderscheid aan de orde gesteld omdat er tot nu toe zo weinig aandacht aan is besteed in het parlementaire debat. Er zijn allerlei casussen genoemd waarbij sprake zou kunnen zijn van medeplegen, maar daarbij is enigszins uit het oog verloren dat er ook andere vormen van deelneming aan de orde kunnen zijn. Ik wil daar nu niet verder op ingaan en laat de invulling van de diverse begrippen aan de rechter over.

Voorzitter! Er is nogal wat kritiek geweest op het wetsvoorstel. Critici hebben gelijk als zij zeggen dat het wetsvoorstel het risico vergroot dat onschuldigen worden aangehouden. Dat is ernstig in zoverre daarmee de vrijheid om te demonstreren wordt aangetast. Dat is met name pijnlijk als het gaat om bonafide demonstranten. Wij verwachten daarom dat de regering zal doen wat zij kan om een te ruim gebruik van de bepaling

te voorkomen. Ook de behandeling van vandaag en gisteren heeft tot deze verwachting bijgedragen.

Tegenover het risico dat ik zojuist schetste staat het feit dat het onder het regime van het huidige artikel 141 kan voorkomen dat mensen met boze bedoelingen, die ook bijdragen aan een ordeverstoring, niets valt te maken. Ook dat is inderdaad pijnlijk, temeer waar het gewelddadig verloop van voetbalwedstrijden en af en toe ook betogingen een uitermate ongewenst verschijnsel is. De kans dat uiteindelijk alleen maar mensen met goede bedoelingen worden veroordeeld op grond van het gewijzigde artikel 141 Strafrecht lijkt ons echter niet groot, omdat immers bewezen zal moeten dat iemand met opzet een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het openlijk geweld.

Voorzitter! Alles tegen elkaar afwegend zal de PvdA-fractie het wetsvoorstel daarom steunen.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik dank beide bewindslieden voor hun verhelderende en overtuigende toelichting.

Eerst wil ik nog iets zeggen over de bestuurlijke ophouding. De toelichting van de bewindslieden op dat punt was zeer informatief. Onze fractie houdt echter haar reserves waar het gaat om de onderscheiding tussen strafrecht en bestuursrecht. In de praktijk overlappen die elkaar. Ik geef toe dat wanneer je dit vanuit de juridische theorie, dus dogmatisch, bekijkt het altijd mogelijk is om eruit te komen, maar ik kan mij voorstellen dat iemand die wordt opgesloten in een ruimte dat ervaart als leedtoevoeging en dus als een soort van sanctie die tegen hem wordt uitgeoefend, ook al zijn wij zo vriendelijk om te zeggen dat het een bestuurlijke sanctie is en dus niet zo erg is als een strafrechtelijke. Laten wij ons wat dit betreft toch ook verplaatsen in het perspectief van degenen die door deze maatregel worden geraakt. De opmerkingen van de minister gaven aan dat ook hij wel degelijk bereid is dat te doen in de zo zeer belangrijke wijze van uitvoering van deze maatregel.

Wij vonden het ook belangrijk te vernemen dat de bestuurlijke ophouding uitdrukkelijk niet bedoeld is als voorportaal voor strafrechtelijk optreden. In de eerdere wetsgeschiedenis hadden wij daar al

Witteveen

grote twijfels over, maar dat is nu wel duidelijk geworden.

Kernprobleem blijft voor ons nog wel hoe je recht kan doen aan artikel 5 EVRM en de groepsgerichte en daardoor effectieve aanpak van de bestuurlijke ophouding kunt verenigen met de vereiste zorgvuldigheid ten opzichte van elk individueel lid van die groep, of het nu gaat om radraaiers, onschuldigen of mensen daartussenin. Die eis geldt voor iedereen en dus niet alleen maar voor de onschuldige leden van die groep. Wat dat betreft werden wij wel wat gerustgesteld door de toelichting op het punt van de taal en de zorgvuldigheid waarmee zal worden geprobeerd om de rechtsbeschermingmogelijkheden te verwezenlijken en ook de inzet van een advocaat.

Wij hoorden de minister nog zeggen dat dit wat hem betreft een permanente nuttige aanvulling is van ons bestuursrechtelijk instrumentarium maar wij houden daar onze twijfels over. Wel denken wij dat een dergelijke wet voor een uniek evenement als het Europees kampioenschap voetbal 2000 noodzakelijk is. Ik zou het unieke karakter daarvan graag nog even willen onderstrepen. Hoe vaak komt het nu eigenlijk voor dat je je grenzen opent voor vaak tamelijk goed georganiseerde en met elkaar communicerende groepen uit uiteenlopende landen, waarvan gedeelten duidelijk met bellicose intenties ons land betreden om er veldslagen aan te richten? Dat is iets heel uitzonderlijks dat niet vergelijkbaar is met meer vredelievende grootschalige evenementen dan in de wereld van het voetbal aan de orde is. Rinus Michels zei al dat voetbal oorlog is en hij had volkomen gelijk. Gerelateerd aan artikel 5 EVRM moet er zeker een gemeentelijke verordening zijn om tot bestuurlijke ophouding over te kunnen gaan, maar kan nog iets worden gezegd hoe de verleiding voor de gemeentelijke wetgever kan worden voorkomen om deze context van unieke grootschalige evenementen te buiten te gaan en wellicht ook noodverordeningen te maken voor veel minder verstrekkende sociale problemen? De vrees is dan al gauw gerechtvaardigd dat dit leidt tot regelgeving die niet voldoet aan de eisen van artikel 5 EVRM. In de toekomst komen wij hier graag nog eens op terug. De opmerkingen over de

evaluaties hebben ons enigszins gerustgesteld. Als ik het goed begrijp, komen er twee evaluatiemomenten en dat lijkt mij ook passend. Als je zoiets bijzonders doet en daarbij betrekkelijk blind een nieuw wetsinstrument probeert – op zich vanwege het belang van de gelegenheid gerechtvaardigd – dan moet er snel worden geëvalueerd. Daarbij hoort de bereidheid om te leren en eventueel de gehele wet aan te passen. Wij zullen hierop terugkomen.

Dat geldt zeker ook voor de opmerkingen in de marge van het debat over het grondrecht op openbare orde en veiligheid. Natuurlijk is ook voor ons het publiek domein een groot sociaal goed en vinden wij dat iedereen dit veilig moet kunnen betreden. Maar dat uitgangspunt rechtvaardigt geenszins de conclusie dat dit recht tegen andere rechten mag worden afgewogen; en dit al helemaal niet in kwantitatieve zin, in de trant van "het recht op de openbare orde van zeer velen is zoveel belangrijker dan de rechten van enkele onschuldige individuen die in de knel komen". Die conclusie lijkt mij erg haastig. Ik wil de liberale leden van deze Kamer graag de vergelijking met de vrijheid van demonstratie voorhouden. Daaraan hebben de meeste mensen ook geen boodschap, want het verstoort de openbare orde en mensen willen graag een recht op privacy, een "right to be left alone", terwijl die drie vervelende demonstranten dingen zeggen die zij liever niet horen. Wij maken die afweging anders. Ik wil oproepen tot een zorgvuldige discussie over deze kwestie.

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter! De heer Witteveen vraagt zich eerst af hoe men er in dit verhaal bij komt om een dergelijke afweging te maken. Vervolgens zegt hij, terecht, dat er rond het grondrecht van vereniging en vergadering en bij de demonstratievrijheid ook altijd sprake is van een afweging. Wij doen aan afwegingen, ook hierbij.

De heer **Witteveen** (PvdA): Wij doen ook aan afwegingen, maar die vallen niet per definitie in kwantitatieve zin uit in het voordeel van de grote aantallen rechthebbenden. Zoiets heb ik u horen zeggen.

De heer **Rosenthal** (VVD): In dat

geval zijn wij het erover eens dat wij praten over afwegingen. Dat was in eerste instantie niet uw benadering.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik heb het over kwalitatieve afwegingen. Wij moeten altijd afwegingen en keuzes maken, maar niet alleen in kwantitatieve zin.

De heer **Rosenthal** (VVD): Bij kwalitatief en kwantitatief is het altijd een kwestie van gradatie.

De heer **Witteveen** (PvdA): Er blijft een kwalitatief onderscheid. Het zijn kwesties van kwaliteit. Maar wij hebben het dan over filosofische vragen; misschien moeten wij er maar niet over doorgaan.

Ook wil ik nog enkele opmerkingen maken over het rechterlijk bevel. Ik dank de minister voor zijn verhelderende antwoorden; hij heeft onze twijfels grotendeels weten weg te nemen. Zeer belangrijk vond ik zijn stelling dat het de bedoeling blijft om de voorlopige hechtenis uitsluitend als een aanvullend middel toe te passen en dat dit middel selectief en zorgvuldig zal worden ingezet. Dat lijkt mij ook geraden, omdat bij deze methode het gevaar bestaat dat mensen na verloop van tijd langer blijken te zijn vastgehouden dan de tijd waartoe zij kunnen worden veroordeeld. Je kunt dit weliswaar altijd door middel van schadevergoeding oplossen, maar daarop kan ons streven niet zijn gericht. Vandaar dat ik de rechters en de leden van het openbaar ministerie veel wijsheid en dus ook veel terughoudendheid toewens; wat dit betreft waren de verwijzingen naar 1966 en de Lucky Luyck niet louter van positieve associaties voorzien.

De Eurotop wordt uitdrukkelijk genoemd als aanleiding voor deze wetgeving en daarom lijkt mij de kwalificatie "gelegenheids-wetgeving" niet onterecht. Ik keer mij ook met enige reserve tegen degenen, met name de woordvoerder van het CDA, die dit nooit uitgetroefde instrument met een zekere gretigheid ook bij het huiselijk geweld willen inzetten. Ik denk dat zoiets een grondig vooronderzoek, een afgewogen beleid en een degelijk debat vereist en niet via de achterdeur van een voetbal-kampioenschap moet worden ingevoerd; dat is pas echt gelegenheids-wetgeving van een verwerpelijke soort.

Witteveen

Voorzitter! Deze wet plaatst mijn fractie voor een dilemma. Wij zijn overtuigd van de noodzaak van deze wetten om het Europees kampioenschap tot een goed einde te brengen. Voor ons is dit dus gelegenheids-wetgeving in de goede zin. Wij houden onze twijfels over de bijdrage op langere termijn. Hoe moet dit dilemma worden opgelost? De beste oplossing is om voor de wetsvoorstellen te stemmen, zodat wij in elk geval bij het grootschalige evenement van de EK voetbal geen rampen tegemoet gaan. Maar ik wil wel pleiten voor een snelle en grondige evaluatie op korte termijn, waarbij met een open mind wordt gekeken naar mogelijke aanpassingen en naar wat wij van dit alles hebben kunnen leren.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Mijnheer de voorzitter! Mocht de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit mijn bijdrage in eerste termijn hebben opgemaakt dat ik de eigenstandige rol van het bestuur bij de handhaving van de openbare orde niet zou erkennen, dan kan ik hem geruststellen: die erkenning staat buiten kijf. In eerste termijn heb ik slechts gezegd dat het wetsvoorstel een nieuw en vergaand instrument in het leven roept voor het bestuur bij het vormgeven van de rol van handhaver van de openbare orde. Het gaat om een instrument dat tot dusverre tot het domein van het strafrecht behoorde. Ik laat daarbij dan wel het instrument van gijzeling in civiele zaken buiten beschouwing.

Voor de introductie van een dergelijk instrument zijn goede gronden nodig. Ik neem zonder meer aan dat het EK 2000 een zeer groot veiligheidsrisico met zich brengt. Het was niet mijn bedoeling om dat te bagatelliseren, maar de meerwaarde van het instrument van de bestuurlijke ophouding, buiten alles wat wij aan instrumentarium reeds hebben, is mij toch nog niet helemaal duidelijk. Mijn twijfel is nog vergroot door een uitspraak van de hoofdcommissaris van politie van Amsterdam. In een interview met de Groene Amsterdammer van enkele weken geleden zei hij namelijk dat hij dit instrument niet nodig heeft. Volgens hem zijn er reeds voldoende instrumenten om de openbare orde te handhaven.

Men zou kunnen stellen: baat het niet, schaadt het niet. In eerste termijn heb ik echter al aangeven dat ik, na lezing van alle standpunten van geleerden op dit terrein, de overtuiging ben toegedaan dat het instrument van de bestuurlijke ophouding mogelijkwijs in strijd is met artikel 5 EVRM. De minister heeft in zijn beantwoording hier iets over gezegd, maar hij heeft mij nog niet helemaal overtuigd. Ik blijf van oordeel dat dit instrument een preventieve en collectieve ophouding mogelijk maakt. Ik bedoel "preventief" niet letterlijk, omdat er altijd een overtreding van een ordevoorschrift aan vooraf moet gaan. Die ordevoorschriften kunnen echter zo algemeen en ruim geformuleerd worden dat je feitelijk bezig bent met het preventief aanhouden van personen om te voorkomen dat zij daadwerkelijk de openbare orde aantasten. Er hoeft nog geen aantasting van de openbare orde te hebben plaatsgevonden, aangezien men alleen maar een ordevoorschrift hoeft te hebben overtreden. Verder kunnen die voorschriften ook nog eens van gemeente tot gemeente van elkaar verschillen.

De wetstekst biedt duidelijk de mogelijkheid dat groepen worden opgehouden. De toelichting is hierover ook duidelijk, ook al probeert de minister de desbetreffende passage nu zo te preciseren dat binnen een groep de raddraaiers zouden kunnen worden opgepakt en figuren zouden kunnen worden geïsoleerd die voor bestuurlijke ophouding in aanmerking komen. Al met al is het niet uitgesloten dat ook mensen kunnen worden getroffen die onschuldig zijn maar zich niet tijdig uit de voeten hebben gemaakt of niet in staat zijn om gevolg te geven aan de waarschuwing, omdat zij die, bijvoorbeeld, niet hebben gehoord. Verder is het heel wel mogelijk dat personen worden opgehouden die zichzelf helemaal niet aan ernstige wanordelijkheden te buiten zijn gegaan en dat ook helemaal niet van plan waren te doen.

De minister heeft in zijn beantwoording gerefereerd aan de quick scan die zijn ambtsvoorganger heeft doen plaatsvinden en die ons heeft bereikt in een brief van twee kantjes. In deze brief wordt de situatie in alle andere bij het EVRM aangesloten lidstaten met elkaar vergeleken. Uit de lezing van deze brief is mij

bijgebleven dat in geen enkele andere lidstaat collectieve ophouding van potentiële ordeverstoorers mogelijk is. In sommige landen is bestuurlijke ophouding van ordeverstoorers mogelijk, maar dat is nooit toegestaan als het gebeurt bij wijze van preventieve maatregel en als het de ophouding van groepen betreft.

Mijn fractie heeft in de schriftelijke ronde de vraag gesteld of Nederland niet een buitenbeentje dreigt te worden onder de bij het EVRM aangesloten landen. Nederland introduceert immers een maatregel die ver afwijkt van hetgeen gangbaar is in alle andere lidstaten. Verder hebben wij gevraagd of het beleid in de andere lidstaten wellicht zijn achtergrond vindt in de begrenzing die artikel 5 EVRM aangeeft. Ik was enigszins verbaasd over de beantwoording van de minister op deze vraag in de memorie van antwoord. De minister gaat eigenlijk langs die vraag heen en begint een heel betoog over de buitenkans die Nederland nu grijpt om zich te oriënteren op andere instrumenten als het gaat om de handhaving van de openbare orde. Maar de essentie van de vraag, namelijk of het niet zo is dat in al die andere landen niet dergelijke maatregelen van kracht zijn omdat het domweg niet past binnen het kader van artikel 5 EVRM, heeft de minister eigenlijk niet beantwoord. Zolang dat niet gebeurt, blijft mijn fractie grote moeite houden met dit wetsvoorstel en neigt zij ertoe dit voorstel niet te steunen.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 540 en verder van het Wetboek van Strafvordering blijf ik een beetje merkwaardig vinden, omdat wat mij betreft de meerwaarde van de nieuwe regeling nog niet is aangetoond. Het blijft wat diffuus wat de wijzigingen nu precies in de praktijk zullen opleveren, afgezien van het feit dat de Stichting studiecencentrum rechtspleging kennelijk een studiedag gaat organiseren. Dat is natuurlijk nooit weg.

Ik ben bereid de minister het voordeel van de twijfel te geven, dat ook in tijden dat andere feitelijkheden dan het uitdelen van krenten op het Spui gezien worden als aantasting van de openbare orde, deze met deze artikelen kunnen worden bestreden. Nogmaals, ik blijf toch enige twijfel houden over de vraag of wij elkaar met deze

De Wolff

aanpassing eigenlijk niet een beetje voor de gek houden.

Voorzitter! Ik worstel enigszins met het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht. De verdediging van de minister spreekt mij op onderdelen zeker aan. Ik ben het ermee eens dat openlijke geweldpleging niet altijd alleen wordt veroorzaakt door mensen die fysiek geweld plegen, maar ook veroorzaakt kan worden door personen die zich niet aan lijfelijke geweld te buiten gaan maar wel degelijk een zware rol in de totstandkoming van het delict hebben gespeeld. Ware de uitbreiding van artikel 141 daartoe beperkt, dan zou mijn fractie haar steun daaraan zeker kunnen verlenen. Ik heb echter twee bedenkingen geventileerd die de minister wat mij betreft nog niet echt heeft weerlegd. De eerste is, of wij zo'n uitbreiding wel nodig hebben. Er is immers een hele reeks andere strafbaarstellingen waarmee wij uit de voeten zouden kunnen om personen die geweld initiëren, stenen en stokken aandragen of zich bezondigen aan het mede plegen van mishandeling, vechterij, opruiing of wederspanning aan te pakken. Hebben wij dan echt de uitbreiding van artikel 141 nodig om die personen die werkelijk laakbaar zijn als het gaat om openlijke geweldpleging, aan te pakken?

Mijn andere bedenking is wat ernstiger. Als ik de toelichting op het wetsvoorstel tot mij laat doordringen, heb ik nog steeds de indruk dat ook personen die eigenlijk nauwelijks een bijdrage van betekenis hebben gepleegd straks onder deze delictsomschrijving kunnen worden gebracht. In de pers wordt regelmatig het adagium geventileerd: "Je was erbij, dus je bent erbij!" Dat is wat demagogisch, zover zou ik niet willen gaan. Maar als ik de stukken lees, krijg ik de indruk dat wel een correct adagium zou zijn: "Je was erbij, je hebt je onvoldoende gedistantieerd, dus je bent erbij!" Als dat zo blijft, kan mijn fractie haar steun aan dit wetsvoorstel niet verlenen.

□

De heer **Kohnstamm** (D66): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de beide bewindslieden voor hun reacties. Zoals gisteravond toegezegd, heb ik tijdens hun betogen aan

hun lippen gehangen. Ik vrees dat ik op één punt in ieder geval nog verre van overtuigd ben. Ik concentreer mij op dat punt. Dat betreft de bestuurlijke ophouding.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is eigenlijk heel kort ingegaan op één van de cruciale onderdelen van de inbreng, niet alleen van onze fractie maar ook van de fracties van de PvdA en GroenLinks. Er komt geen horizonbepaling. Dan steken wij naar onze overtuiging de Rubicon over – dat heb ik gisteravond ook gezegd – omdat wij de vrijheidsbeneming gaan toepassen zonder de opzet op bestuurlijke of strafrechtelijke bestraffing daarna. Pas als de meerwaarde van de bestuurlijke ophouding ten opzichte van het bestaande instrumentarium aantoonbaar aanwezig is, zullen wij bereid zijn voor het voor ons liggende wetsontwerp te stemmen. Het houden van het EK 2000 zou overigens een argument kunnen vormen. Ik heb aandachtig geluisterd, maar de minister heeft heel weinig overtuiging weten aan te geven ten aanzien van de absolute noodzaak voor zo'n oversteek. Hij zei onder andere, dat de inzet van bestuurlijk ophouden een ultimatum remedium zou moeten zijn. Daarover zijn wij het allemaal eens. Bijna letterlijk zei de minister, dat dit middel als een complementair middel zou moeten worden toegepast, dus pas dan als andere maatregelen, zoals noodbevelen, noodverordeningen en extra politie, geen soelaas bieden. Zo'n antwoord valt in mijn ogen in de categorie: pedagogisch verantwoorde flaters. Hier zit namelijk precies onze pijn. De strafrechtelijke middelen worden door de minister overgeslagen. Zo zal het naar alle waarschijnlijk bij dit soort situaties ook gaan. Waarom de moeizame strafrechtelijk weg bewandelen, zo zal de hoofdofficier van justitie zeggen, als u, burgemeester, bestuurlijk kunt ophouden? Schoon, schoner, Cemsto! Gemakkelijke bewijsregels, minder bescherming van betrokkene en na twaalf uur geen papieren of andere nasleep.

Voorzitter! Wij zullen voor aanneming van artikel 141 stemmen. We houden twijfels over de wijsheid van het voorstel met betrekking tot artikel 540 en volgende van het Wetboek van Strafvordering. Daarvoor geldt echter dat het zelden en misschien zelfs nooit zal worden

gebruikt. De remweg ligt bij degenen die artikel 540 moeten toepassen: het openbaar ministerie en tot op zekere hoogte zelfs de zittende magistratuur. Toepassing van dit artikel is lastig en ingewikkeld. Dus zal men zeggen: laten wij dat maar niet doen. Bij de bestuurlijke ophouding is precies het tegenovergestelde het geval. Alle bestuurlijk en justitieel betrokkenen hebben er belang bij deze bepaling juist wel, en sneller dan wij voor wenselijk houden, in te zetten.

Voorzitter! De meerderheid van de EK lijkt voor te zijn. Met het EK 2000 loopt het dan wel los. Een beetje zwaar aangezet ontstaat rechtstatelijk het gevaar daarna.

□

De heer **Van Vugt** (SP): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de bewindslieden voor hun beantwoording. Deze beantwoording heeft mij echter niet kunnen overtuigen van het ontbreken van strijdigheid met artikelen in mensenrechtenverdragen, bijvoorbeeld met artikel 5 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens. Mijn fractie bevindt zich bij het innemen van een standpunt in een zeer goed gezelschap. Ik zelf deel het standpunt van mijn fractie. Vooraanstaande hooggeleerden, zoals de heer De Roos van de Universiteit Leiden, de heer Schalken van de Vrije Universiteit, de heer Rüter van de Universiteit van Amsterdam en de heren Brouwer en Schilder van respectievelijk de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Leiden zijn allen van mening, dat hier niet alleen sprake is van strijdigheid met het desbetreffende artikel, maar ook van een overdaad aan bevoegdheden voor de overheid. Laten we wel wezen, we hebben hier te maken met de elite van onze nationale rechtswetenschap. Als zij een dergelijk duidelijk standpunt innemen, moeten wij dat koesteren. Wij zouden ons allen serieus rekenschap moeten geven van de inhoud van hun analyse.

Mijnheer de voorzitter! De geachte bewindslieden hebben mij niet geheel kunnen overtuigen van de waarschijnlijkheid dat wanneer een flinke groep hooligans bestuurlijk wordt opgehouden en wordt afgevoerd naar een loods of een sporthal, zij vervolgens genoeg neemt met de beroepsmogelijkheid en in alle rust en vrede een

Van Vugt

diepgaande analytische studie uitvoert. Is het niet veel waarschijnlijker dat deze hooligans in hun baldadigheid uit proberen te breken, elkaar ophitsen tegen de politie, de plaats van verblijf een behoorlijke facelift geven en met een nog grotere dosis agressie dan waarmee zij naar ons land zijn gekomen, wederom het publieke domein betreden? Het is niet geheel ondenkbaar dat voetbalsupporters er niet blij mee zullen zijn opgesloten te worden. Een kat in het nauw maakt rare sprongen. Een groep hooligans in het nauw, daar zou ik niet bij willen zijn, zeker niet als onschuldige burger. Deze lopen echter wel de kans hier tussen te belanden. Kan de minister expliciet ingaan op het punt dat een overdaad aan maatregelen gemakkelijk een overdaad aan agressie kan uitlokken en dat wij dan nog veel verder van huis zijn?

Ik blijf erbij dat op het moment dat de politie collectief mensen gaat opsluiten de kans dat onschuldigen van hun vrijheid worden beroofd, een actie die uitdrukkelijk tegen de burger- en mensenrechten indruist, zienderogen toeneemt en dat de overheid daarmee willekeur uitoefent. Dat is geen wenselijke situatie. Sterker nog, daar zou eenieder die de fundamenten en de invulling van onze rechtstaat na aan het hart liggen, een conclusie aan moeten verbinden die een afwijzende houding jegens deze wetsvoorstellen tot gevolg heeft.

Strijdigheid met het EVRM, willekeur, een overdaad aan bevoegdheden, in de praktijk onvoldoende realiseerbare rechtsbescherming en een gezonde dosis gezond verstand, aangevuld met enig liberaal – in de goede zin des woords – wantrouwen jegens een al te daadkrachtige overheid, hebben mijn fractie doen besluiten om tegen deze voorstellen te zullen stemmen.

□

Minister De Vries: Mijnheer de voorzitter! Ik dank de leden van de Kamer die in tweede termijn het woord hebben gevoerd voor hun inbreng. Ik ben erkentelijk voor de constatering van een aantal van de geachte afgevaardigden dat zij in mijn beantwoording grond vonden om hun steun aan de ingediende wetsvoorstellen te geven. Ik realiseer mij dat dat in verschillende fracties tot uitvoerige afwegingen heeft

geleid. Ook naar onze overtuiging gaat het hier om wetsvoorstellen – dan heb ik het voornamelijk over de bestuurlijke ophouding – waarbij een ernstige afweging op haar plaats is. Het kabinet heeft dan ook niet gedacht: laten wij het instrumentarium maar eens aanvullen en bekijken wat zich daarvoor aandient. Wij hebben de afgelopen jaren – misschien al veel te lang – te maken gehad met situaties die tot verstoring van de openbare orde leidden, in zodanige mate dat voor vele medeburgers het buitengewoon bedreigend was en openbare orde en veiligheid niet meer leken te bestaan.

Deze wetsvoorstellen zijn niet gemaakt met het oog op de komende EK. Ik hoop dat de toepassing bij dat EK ook niet nodig zal zijn. Er zijn echter alleszins situaties denkbaar, waarin dit instrument, dat niet noodzakelijkerwijs beoogt te leiden tot strafrechtelijke acties, buitengewoon nuttig kan zijn om grootschalige ordeverstoringen, met alle gevolgen van dien, te vermijden en verijdzaam te maken. Wij hebben niet veel fantasie nodig om ons een aantal situaties voor te stellen, waarin het zeer voor de hand kan liggen dat met name dit instrument geschikt is om te voorkomen dat wij met buitengewoon gevaarlijke situaties te maken krijgen. Stelt u zich het volgende voor. Er zijn rivaliserende groepen supporters die elkaar de meest verschrikkelijke dingen toewensen en wellicht al enige schermutselingen achter de rug hebben. Ik verwijs naar hetgeen vrijwel dagelijks op de televisie te zien is. Men moet vrezen dat wanneer die groepen elkaar tegenkomen dit, zeker in de menigte die zich naar het stadion begeeft, tot onmetelijk onheil zal leiden. De burgemeester heeft dan ook voor beide groepen een nauwkeurig gescheiden route aangegeven. Als een van die groepen op zoek wil naar de andere groep zal de politie erop wijzen dat dit tegen de voorschriften is. Dan kan er naar het middel van het strafrecht worden gegrepen, maar ook het nieuwe middel van de bestuurlijke ophouding kan in zo'n geval gebruikt worden omdat daarmee in korte tijd wordt voorkomen dat een groep doorgaat met het overschrijden van voorschriften. Men kan dan tegenwerpen dat zich daartussen mensen bevinden die er niets mee te maken hebben. Men doet er over het

algemeen verstandig aan, zich niet in de buurt van dit soort groepen op te houden. Wij hebben het niet over kleinigheden, maar over zaken die enorm uit de hand kunnen lopen.

In de Tweede Kamer heb ik kortgeleden gediscussieerd over de toepassing van pepperspray. Mij werd toen gevraagd of dit middel gebruikt mocht worden tegen iemand met ademhalingsproblemen. Ik heb erop gewezen dat het gaat om situaties waarin zodanige geweldpleging tegen agenten aan de orde is dat anders overwogen moet worden om wapens te trekken. Mijn advies in dit soort vallen is om uit de buurt van deze groepen te blijven en geen agenten aan te vallen die over pepperspray beschikken, zeker niet als je last van ademhalingsmoeilijkheden hebt. Het moet toch mogelijk zijn om agenten, die proberen een bijdrage te leveren aan het handhaven van de openbare orde en het voorkomen van geweldpleging, instrumenten te geven die hen in staat stellen, niet direct naar het zwaarste middel te grijpen.

Er is in alle gevallen sprake van een afweging. Het kan zijn – de heer Van Vugt wees daarop – dat een onschuldige oranjeklant met zijn kind verzeild raakt tussen een groep hooligans. Als die dan ook aangehouden wordt, is dat vreselijk, want je zult maar met dat "tuig" in een zaal worden opgesloten. Voorzitter! Ik geef iedereen die niets met hooligans te maken wil hebben het dringende advies om uit de buurt van die groepen te blijven. Mochten zij hier toch in terecht komen dan moeten zij, zodra de politie waarschuwt, snel de plaats des onheils verlaten. Als er uiteindelijk een aanhouding of een ophouding plaatsvindt, moeten zij aan de begeleidende agenten duidelijk maken dat zij er niets mee te maken willen hebben. Dat lijkt mij allemaal vrij overzichtelijk. Het feit dat er iemand bij betrokken raakt die daar – wellicht bij nader inzien – liever niet bij had willen horen, moet worden afgewogen tegen de mogelijkheid dat elkaar vijandig gezinde groepen elkaar treffen, hetgeen tot een heilloze ellende kan leiden, ook voor degenen die op een vreedzame wijze van bepaalde evenementen willen genieten.

Ik kan nog een ander voorbeeld geven. Bij demonstraties – dit zijn op zichzelf nooit verstoringen van de

De Vries

openbare orde – komt het voor dat groepen zeer tegengestelde doelen nastreven en wel op een zodanige wijze dat beide groepen niet in elkaars nabijheid mogen komen. De burgemeester zal ervoor zorgen dat de conflicterende belangen elkaar niet ontmoeten. Als een van die groepen zich niet aan de route wil houden, ligt het toch zeer voor de hand dat deze erop gewezen wordt dat dit moet op straffe van afzondering. Wellicht kan in zo'n geval ook het strafrecht ingezet worden, maar dat is niet altijd nodig als via een maatregel die niet tot criminalisering leidt, het conflict voorkomen kan worden.

De heer **Van Vugt** (SP): Mijnheer de voorzitter! De minister spreekt over een advies aan mensen in het land om zich niet tussen hooligans te begeven. Ik denk dat de minister zich realiseert dat dit geen voldoende garantie is om te voorkomen dat onschuldige burgers toch bestuurlijk opgehouden worden. Ik voeg eraan toe dat de omschrijving in de wettelijke voorschriften zo vaag is geformuleerd dat het ook kan gaan om mensen die zich begeven naar een samenscholing en die in feite geen strafbaar feit gepleegd hebben. Deze mensen worden dan bestuurlijk opgehouden en voor maximaal twaalf uur van hun vrijheid beroofd. Ik kan mij werkelijk niet voorstellen dat dit bij de minister niet op principiële bezwaren zou stuiten.

Minister **De Vries**: Dan hebt u geen kennisgenomen van de stukken die tot nu toe gewisseld zijn. Deze staan boordevol van de argumenten die de regering tot dit wetsvoorstel gebracht hebben. Het kan gebeuren dat iemand ooit terechtkomt in een groep waar hij absoluut niets mee te maken heeft of wil hebben. Er zijn dan denk ik voldoende mogelijkheden om dat kenbaar te maken. Uiteindelijk is er dan ook de mogelijkheid om op een advocaat en de rechterlijke macht een beroep te doen. Maar u moet zich voorstellen in welke situaties eventueel overwogen zal worden om van dit middel gebruik te maken. Dat is natuurlijk niet wanneer er niets aan de hand is en niets te vrezen valt. Het gaat om situaties waarin ernstige vrees bestaat dat er ordeverstoringen komen, nadat er overtredingen geconstateerd zijn van voorschriften die door de burgemeester juist

gegeven zijn om te voorkomen dat die problemen ontstaan. Ik zeg dit ook in de richting van de heer Luijten. Hij verwijst naar artikel 5 EVRM en vraagt wat prioriteit heeft, schending van een voorschrift of het isoleren van raddraaiers. Het moet altijd gaan om schending van een voorschrift, voordat je tot bestuurlijke ophouding kunt komen. Voordat je dat doet, moet er ook een waarschuwing gegeven zijn die tot een correctie bij de betrokkenen aanleiding kan geven. Als dat allemaal gebeurd is en als bestuurlijke ophouding in de ogen van diegenen die de openbare orde en veiligheid moeten handhaven het meest geëigende middel is om te voorkomen dat er oorlog ontstaat in de stad en dat allerlei groepen tegen elkaar gaan aanlopen en anderen erbij betrekking de meest vreselijke dingen zullen aandoen, dan zou de burgemeester naar onze overtuiging van dat middel gebruik moeten kunnen maken. Het is een ultimatum remedium. Uit alle rechtswaarborgen die we geprobeerd hebben in te bouwen valt op te maken dat er heel zorgvuldig nagedacht moet worden voordat het middel kan worden ingezet. Maar zeker bij een EK – ik kijk in de richting van de heer Kohnstamm – en misschien ook wel bij andere evenementen die op dit soort situaties lijken, kan dit een geëigend middel zijn. De heer Kohnstamm heeft gezegd dat er een horizonbepaling in het wetsvoorstel zou moeten zitten. Ik weet niet hoe dat tegenwoordig is, want ik heb de wetenschap lang geleden achter mij gelaten. Volgens mij is echter het kenmerk van de rechtsvorming dat alles altijd weer ter discussie kan komen. We gaan evalueren, we gaan kijken hoe het gewerkt heeft. Als het ons bevalt, zal er geen aanleiding zijn om het te veranderen. Als we echter vinden dat er aanpassingen nodig zijn, dan zullen we dat met elkaar onder ogen moeten zien. In die zin is dit soort bepalingen altijd veranderbaar. Ik zou dit instrument bij het komende EK graag beschikbaar hebben voor eenieder die verantwoordelijkheid draagt voor de openbare orde en veiligheid, maar ook bij andere situaties. Ik noem demonstraties van zeer virulent tegen elkaar gerichte groepen. We zien dat overigens meer in landen over de grens dan hier op het ogenblik. Iedereen weet welke geweldpleging eraan te pas komt als

het uit de hand loopt. Ik denk aan voetbalwedstrijden waarbij we in Nederland af en toe, al geruime tijd, grote problemen hebben om daar op een goede manier vat op te krijgen. In dat soort bijzondere situaties moet dit middel ook beschikbaar zijn. Als evaluatie zou uitwijzen – dat zal ook aan de orde worden gesteld in de volksvertegenwoordiging – dat dit geen goede middelen blijken te zijn na toetsing van de praktijk, dan zullen we natuurlijk met elkaar moeten bezien of we hiermee verder willen gaan. Ik geloof vooralsnog, mijzelf verdiepend in de situatie en sprekend met de mensen die de verantwoordelijkheid dragen om de openbare orde te handhaven, dat het een middel is dat met de grootst mogelijke terughoudendheid toegepast een belangrijke bijdrage kan leveren, ook vanwege de beschikbaarheid ervan, om ervoor te zorgen dat grootschalige evenementen niet uit de hand lopen en grootschalige ordeverstoringen voorkomen kunnen worden. Het gevolg daarvan is dat wij ook aan andere burgers, die dit minstens zo vreselijk vinden als wij, de garantie kunnen geven dat de overheid zich van de instrumenten heeft voorzien om wat te doen. Ik geloof dat er onrust is onder de burgerij over het gebrek aan instrumentarium. Iedereen herinnert zich de beelden van politieagenten die bussen begeleiden die ondertussen worden verbouwd door supporters. Mensen hebben daar genoeg van.

Wij zullen er tijdens het komende EK voor moeten zorgen dat iedereen zeker weet dat de Nederlandse overheid al het mogelijke zal doen, met de politie en de rechterlijke instanties, om ervoor te zorgen dat het ordelijk verloopt, zodat mensen ernaartoe kunnen gaan zonder dat zij elk moment hebben te vrezen voor ordeverstoringen die door virulente groepen worden veroorzaakt. Daarom worden deze maatregelen genomen, die wij buitengewoon ernstig nemen, ook in de sfeer van de rechtsbescherming.

Dan kan het inderdaad zijn dat er af en toe iemand tussen komt die zegt dat hij er niets mee te maken had. Het is ook vreselijk als mensen door gebrek aan maatregelen en gebrek aan ingrijpen terechtkomen in veldslagen waarbij zij fysiek ook de nodige risico's lopen.

De heer **Kohnstamm** (D66): In dit

De Vries

soort situaties heeft degene die een betoog houdt voor meer bevoegdheden van bestuur en politie, retorisch altijd ten minste een 3-0 voorsprong op degenen die de rechtsstatelijkheid verdedigen. Het probleem is in dit geval dat je kunt voorspellen dat die bevoegdheid, als zij wordt toegevoegd aan de gereedschapskist, veel meer wordt gebruikt dan alleen als ultimum remedium. Kan de minister zeggen op welke wijze de besluitvorming in de driehoek zal plaatsvinden, zodat in voorkomende gevallen primair het strafrechtelijk instrumentarium wordt ingezet en bestuurlijke ophouding pas als laatste? De minister heeft wel gelijk dat wij er allemaal schoon genoeg van hebben, dat wij dat spuugzat zijn en dat daar een halt aan moet worden toegevoerd.

Minister **De Vries**: Mag ik beginnen met de premisse dat degenen die een betoog houden zoals ik net afstak, een 3-0 voorsprong hebben op degenen die de rechtsstatelijkheid verdedigen. Dat laatste doe ik ook en ik schat de voorsprong groter. 3-0 vind ik heel bescheiden. Over de rechtsstatelijkheid heb ik in mijn antwoord een uitvoerig betoog gehouden. Er zijn mensen die aarzelen over het middel. Er zijn ook buitengewoon gezaghebbende mensen, zoals de Raad van State en anderen die ik heb genoemd, die zeggen dat de manier waarop dit middel is vormgegeven, geheel past binnen onze rechtsstaat. Het element van de rechtsstatelijkheid accepteer ik zeker niet, als het erom gaat wie voordeel heeft in deze discussie.

Het is wel heel belangrijk. Ik heb hierover in de Tweede Kamer van gedachten gewisseld met iemand van de partij waartoe de heer Kohnstamm behoort. Deze opperde dat het goed zou zijn om GSM's van hooligans af te luisteren. Toen heb ik gezegd: dat ik dat van een lid van D66 moet horen. Het is algemeen bekend dat dit af luisteren in de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden wordt gereserveerd voor zeer ernstige delicten. Je kunt wel zeggen dat hooligans dat potentieel doen, maar laten wij daar maar niet aan beginnen. Laten wij de grenzen van de rechtsstaat bewaken. Dat proberen wij ook in dit voorstel.

Het is absoluut niet opportuun om alles te doen wat mogelijk is. Het is juridisch scherp afgegrensd. Wij hebben alle rechtswaARBorgen

ingebouwd. Het zal mogelijk zijn om ertegen op te komen. Ik geloof dat wij dat heel ordentelijk hebben neergezet. Wij bezwijken niet voor de verleiding om al het mogelijke te doen, zodat wij alles kunnen uitspoken met mensen die hooligan heten of anderszins getypeerd kunnen worden en die door ons als een bedreiging worden gezien. Er worden dus geen GSM's zomaar afgeluisterd. Wij gaan de privacy-regels niet overschrijden en wij blijven hier zeer nauwkeurig binnen de grenzen van de rechtsorde. De enige vraag die hier voorligt, luidt als volgt. Is het nodig om, in aanvulling op de middelen die een burgemeester al heeft om de openbare orde te handhaven en de instrumenten waarover de politie in die omstandigheden beschikt, bestuurlijke ophouding te kunnen hanteren die het mogelijk maakt om mensen gedurende een beperkte tijd te kunnen houden aan de regels die gesteld zijn en die zij aan het overtreden zijn? Wij hoeven overigens niet de hele tijd over het maximum te spreken. Er is een maximale tijdsduur aan gesteld, maar het kan ook zijn dat het maar een of twee uur duurt en dat dan het gevaar van collisie geweken is.

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter! Ik wil hier nog even kort op reageren. De minister reageerde op de interventie van collega Kohnstamm met de opmerking dat hij dat anders zag. Hij ging vervolgens weer in zekere zin in het defensief in relatie tot datgene wat de heer Kohnstamm zei. Ik zou in wezen het volgende aan de heer Kohnstamm willen vragen. Als hij de verdediging van de rechtstatelijkheid hanteert, behoort dan het verdedigen van het grondrecht op veiligheid, zoals dat door de minister eerder is uitgesproken, niet stellig ook tot de verdediging van de rechtstatelijkheid? Moeten wij die vraag niet beantwoorden voordat wij gaan praten over al datgene wat wij in het geding moeten brengen om die rechtstatelijkheid ten behoeve van mensen die iets gedaan lijken te hebben, te verdedigen?

De heer **Kohnstamm** (D66): Uiteraard is dat ook een deel van de rechtstatelijkheid. Natuurlijk heb ik ook niet gezegd noch bedoeld te zeggen dat de minister niet opkwam voor de rechtstatelijkheid. Maar in

zijn eerste deel van zijn betoog ging hij ervan uit dat iedereen die bezwaren zou hebben tegen de invoering van bestuurlijke ophouding, waarmee je een Rubicon overgaat, onvoldoende oog zou hebben voor het belang van de openbare orde en veiligheid. Ik ontken dat krachtig. Mijn ergernis was kennelijk zo groot dat ik een interruptie moest plegen. Ik heb gisteravond geprobeerd te spellen hoe het in Tilburg is gegaan en hoe het in een groot aantal andere gevallen ook is gegaan. Ik ben van mening dat je met de bevoegdheden die je nu hebt, een heel eind, zo niet 100%, uit de voeten kunt. Alleen voor het EK 2000 is het denkbaar dat je dit ook in de gereedschapskist moet hebben, dat je dit instrument erbij nodig hebt. Als je dan voor de periode daarna die Rubicon van bestuurlijke ophouding, van vrijheidsbeneming van individuele burgers, overgaat zonder dat je het oogmerk hebt om die burger bestuurlijk of anderszins te straffen, als je dat alleen maar doet omdat dat iets makkelijker is, dan houd ik zo mijn twijfels. Dan zijn er redenen om met elkaar naar de principes achter die vraagstukken te kijken. Dan vind ik het niet juist als degenen die dat centraal stellen, tegengeworpen krijgen dat ze zich eigenlijk niet zoveel gelegen laten liggen aan die openbare orde en veiligheid. Dat was de reden voor mijn reactie van zo-even. Ik wil dit gezegd hebben: het omgekeerde is het geval voor de fracties van D66 aan deze en aan de andere zijde van het Binnenhof.

Minister **De Vries**: Maar dat heb ik ook nooit gezegd. De heer Kohnstamm kwam zelf met een interventie waarmee hij leek te suggereren dat ik minder zou hechten aan de rechtstatelijkheid. Hij zal het niet erg vinden dat ik dat met enige aandrang wil tegenspreken.

De heer **Kohnstamm** (D66): Dat vind ik inderdaad niet erg. Het ging mij om de redenering die daartoe heeft geleid. De minister gaat er in het begin van zijn betoog van uit dat degenen die kennelijk bezwaar hebben tegen de voorgestelde regeling, vinden dat het niet zo nauw luistert met de openbare orde en veiligheid. Ik stel voor om deze schermutseling te beëindigen met een 1-1-situatie. Natuurlijk is de rechtstatelijkheid bij de minister ook

De Vries

in goede handen, net zo goed als de openbare orde en veiligheid bij enige opposant tegen dit wetsvoorstel in goede handen zijn.

Minister **De Vries**: Ik wil nog iets zeggen over de Rubicon. Als wij de Rubicon overtrekken, dan is dat vrij definitief. Ik begrijp derhalve niet goed dat de heer Kohnstamm het wel ziet zitten voor het EK, maar dat hij het niet ziet zitten voor situaties die zich niet alleen tijdens het EK maar ook onder andere omstandigheden zouden kunnen voordoen. Dat begrijp ik niet.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik ga mijn betoog van gisteravond niet herhalen, maar op basis van de voorliggende feiten geloof ik niet dat burgemeester en politie de bevoegdheid nodig hebben van de bestuurlijke ophouding om het een en ander in goede banen te kunnen leiden. Ik zie echter ook dat het EK 2000 zo'n megagebeurtenis is, dat je in het kader daarvan maatregelen nodig hebt die je in normale situaties niet zou willen hebben. Daarom heb ik gezegd dat wij grote twijfels hebben, gezien het instrumentarium dat nu reeds voorhanden is. Als de minister zegt, dat hij het voor het EK 2000 echt nodig heeft, is mijn fractie geneigd, ermee in te stemmen, maar dan alleen voor die gelegenheid en niet voor daarna. Dat lijkt mij een vrij logische redenering.

Minister **De Vries**: Ik ben altijd vreselijk principieel in dit soort zaken. Als je het goed vindt voor de EK, vind je het ook goed voor situaties waarin zich vergelijkbare problemen kunnen voordoen. Als blijkt tijdens het EK 2000 dat het een goed middel is, ben ik de eerste om daarna aan de hand van de opgedane ervaringen in het parlement te debatteren over de inzet ervan. Die discussie moeten wij niet uit de weg gaan. Ik vind dit belangrijk en ik weet zeker dat mijn collega van Justitie ook graag aan dat debat zal willen meedoen.

Voorzitter: Jurgens

Minister **De Vries**: Voorzitter! Gevraagd is of de gemeenteraden niet veel te ver (kunnen) gaan. In het algemeen gaat men buitengewoon terughoudend om met noodverordeningen en dergelijke. Burgemeesters en gemeenteraden

zijn hier zeer terughoudend in, want zij hebben exact dezelfde zorgen over de vrijheid van burgers als het parlement en elders in de samenleving. Verder zal er getoetst worden op strijdigheid met hogere regelgeving en uiteraard zal de praktijk nauwlettend in de gaten worden gehouden. Het is niet voor niets dat wij hier uit de losse hand enkele gebeurtenissen kunnen noemen waarbij de inzet van het middel te overwegen was geweest.

Aan mijn opmerkingen over artikel 5 van het EVRM kan ik weinig toevoegen. Ik meen dat mijn argumentatie terzake deugdelijk is. Laten wij maar eens zien hoe dat in de praktijk uitpakt. Wij hebben het nu allemaal vrij goed geregeld, maar in de praktijk is het natuurlijk erg ingewikkeld. Wij weten natuurlijk niet precies wat er gaat gebeuren. Ik ben erg kien als het gaat om de vraag of het in de praktijk zo gaat als wij het willen. Wij hebben er alles aan gedaan om ervoor te zorgen dat betrokkenen zich daar goed op instellen. De samenwerking, die op dit punt ontstaat met de rechterlijke macht, vind ik bepaald geruststellend.

Voorzitter! Ik heb geen kennis genomen van de opvattingen van korpschef Kuiper; hij is natuurlijk vrij om hierover iets te berde te brengen. Hij zegt het middel helemaal niet nodig te hebben en daar ben ik alleen maar blij om. Ik hoop dat het verder ook goed gaat, maar het is best mogelijk dat een ander zegt het middel wel hard nodig te hebben of dat wij na afloop zeggen dat de heer Kuiper het ook nodig had. In ieder geval heeft hij het ter beschikking. Laten wij maar hopen dat iedereen zich zo terughoudend opstelt ten opzichte van dit middel als korpschef Kuiper, want hij geeft daarmee toch eigenlijk te kennen dat hij een heel eind komt met hetgeen hij al heeft, hij zegt zelfs all the way! Misschien valt dat bij de komende evenementen en andere gelegenheden nog wel eens tegen, maar goed, ik ben blij dat hij zegt dat het een middel is dat voor hem al bijna ligt buiten hetgeen hij nodig heeft. Daar ben ik echt tevreden over.

Voorzitter! Ik meen hiermee de opmerkingen die in tweede termijn zijn gemaakt, gepassioneerd maar ook zakelijk te hebben beantwoord.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter! Ik heb geen antwoord

gehad op mijn vraag naar de verhouding tussen Nederland en andere landen die zijn aangesloten bij het EVRM en of Nederland nu niet een buitenbeentje wordt in dat internationale gezelschap. Is het feit dat andere landen niet voor dergelijke maatregelen hebben gekozen geen indicatie voor de strijdigheid van de maatregel die wij nu dreigen aan te nemen met het EVRM?

Minister **De Vries**: Dat laatste kan logischerwijze niet het geval zijn omdat wij immers hebben vastgesteld dat deze maatregel niet strijdig is met het EVRM. Als wij goede ervaringen met de beschikbaarheid van dit middel opdoen, zullen anderen waarschijnlijk, hopelijk met dezelfde zorgvuldigheid als wij, hun instrumentarium om grootschalige ordeverstoringen te voorkomen met dit middel willen aanvullen. Ik weet niet of u in het buitenland wel eens in grootschalige ordeverstoringen verzeild bent geraakt, maar daar past men heel andere middelen toe die wij niet kennen. In Nederland proberen wij ons zeer zorgvuldig aan wetgeving te houden en daarom proberen wij ook heel zorgvuldig een instrumentarium aan ons instrumentarium toe te voegen. Ik hoop dat die zorgvuldigheid ook in de praktijk houdbaar blijft en dan is er mijns inziens ook geen enkel bezwaar tegen dat wij iets eerder op het idee zijn gekomen dan andere landen in Europa.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik dank de geachte afgevaardigden voor hun inbreng in tweede termijn. Over het algemeen blijkt begrip en waardering voor de wetsvoorstellen die mijnerzijds zijn ingediend, namelijk de wijziging van artikel 141 Strafrecht en van artikel 540 Wetboek van Strafvordering.

Ook bij mevrouw Ladders ging het allemaal goed tot het punt van het huiselijk geweld aan de orde kwam. Artikel 540 is een middel dat ook, zoals reeds bij de invoering voorzien, ingezet kan worden in geval van huiselijk geweld. Mevrouw Ladders vroeg in haar eerste termijn of ik wat voelde voor een zelfstandige strafbaarstelling. Ik heb daarvan gezegd dat ik het heel belangrijk vind om deze zaak heel uitvoerig te belichten en ook een plan van

Korthals

aanpak aangekondigd. Dat is voor mevrouw Lodders blijkbaar onvoldoende, want zij zei dat ik mij er eigenlijk met een jantje-van-leiden van heb afgemaakt. Het was juist mijn bedoeling om dat probleem niet en marge van dit wetsvoorstel te behandelen.

Voorzitter: Korthals Altes

Minister **Korthals**: Mevrouw Lodders vroeg hoe vaak huiselijk geweld voorkomt en wanneer daartegen wordt opgetreden. Dat hangt natuurlijk van de ernst van de zaak af. Zodra wij het kunnen vaststellen, wordt er ook opgetreden. Het maakt mij daarbij overigens niet uit of het seksneutraal is. Huiselijk geweld is huiselijk geweld. Of een man zijn vrouw slaat of andersom doet er op zichzelf weinig toe. In ieder geval is dit een dermate belangrijk probleem dat ik er uitvoerig op wil terugkomen. Daarom heb ik een plan van aanpak aangekondigd. Ik hoop dat u er begrip voor hebt dat ik er niet en marge van dit wetsvoorstel uitvoerig op in wil gaan.

Mevrouw **Lodders-Efferich** (CDA): Voorzitter! Ik wil best van de minister aannemen dat hij dergelijke belangrijke materie niet en marge van dit wetsontwerp wil regelen. Van dat standpunt nemen wij kennis, maar voor ons is het geen reden om tegen dit wetsontwerp stemmen. Ik wil hem die geruststelling wel geven; ik heb volgens mij net verzuimd om te zeggen dat wij voorstander van de wetsvoorstellen zijn, maar ongetwijfeld was dit voor iedere toehoorder duidelijk. Echter, ik vind het niet zo fraai als de minister dit belangrijke probleem, waarvoor de noodzaak tot betere regelgeving al jaren geleden werd erkend, als voorbeeld noemt om de gedachte te ontzenuwen dat dit gelegenheidswetgeving zou betreffen. Wij nemen hiermee nu genoegen, maar horen graag van de minister wanneer wij het plan van aanpak, met een duidelijke regeling voor de bestrijding van huiselijk geweld, een definitie daarvan en de mogelijke wijze waarop artikel 540 ter bestrijding daarvan kan worden ingezet, kunnen verwachten.

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik heb aangegeven dat ook ik dit probleem zeer belangrijk vind en dat ik met een plan van aanpak zal komen.

Natuurlijk hangt een en ander van de breedte van de opzet af. Ook de definitie is een moeilijke kwestie. Overigens heb ik het kader van artikel 540, zoals dat nu wordt gehanteerd, al geschetst: zo is het bijvoorbeeld mogelijk om artikel 540 toe te passen op een junk die een APV overtreedt. Bij huiselijk geweld kan het ook worden toegepast en ik heb aangegeven dat dit gegeven in een plan van aanpak zal worden uitgewerkt. Zoals bekend is het plan van aanpak aanstaande. Ik zal mijn best doen om dit zo snel mogelijk af te ronden. Ik hoop dat de Kamer hiervoor de nodige rust kan opbrengen.

Mevrouw **Lodders-Efferich** (CDA): Die rust breng ik wel op, maar in deze Kamer worden wij ook geacht om ons tolk te maken van degenen die deze rust niet hebben omdat huiselijk geweld voor hen een groot probleem is. Daarom voel ik enige onrust; ik hoop u ook. In dit verband wil ik overigens kwijt dat ik het begrip "gretigheid", dat de heer Witteveen gebruikte en van toepassing achtte op onze insteek, misplaatst vind.

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter! Ik wil dat woord wel terugnemen, als ons standpunt maar duidelijk is: wij vinden het zuiverder om voor het buitengewoon belangrijke probleem van huiselijk geweld een goede wet te maken, op basis van een degelijk plan van aanpak en een gedegen analyse; en niet door de achterdeur, op basis van wetten die zijn bedoeld voor grootschalige rellen. Het gaat daarbij om het publieke domein en het huiselijk geweld valt daar per definitie buiten.

Mevrouw **Lodders-Efferich** (CDA): Voorzitter! De geachte afgevaardigde Witteveen moet dat tegen de minister zeggen; die nam de gedachte van gelegenheidswetgeving voor huiselijk geweld weg. Ik deel dat standpunt, maar de heer Witteveen richt zich tegen de verkeerde.

De heer **Witteveen** (PvdA): Volgens mij heeft de minister heel goed geluisterd.

Minister **Korthals**: Dat laatste moet ik beamen. Het probleem van het huiselijk geweld is wel degelijk in de

stukken aan de orde geweest. Mevrouw Lodders heeft het nu echter als eerste aan de orde gesteld. Hetgeen naar voren is gebracht, kan echter wel degelijk een argument zijn voor het voortbestaan van artikel 540. Wij zijn het er in ieder geval over eens dat grondig over de problematiek van het huiselijk geweld moet worden nagedacht en dat er een plan van aanpak moet komen. Dat plan zal ik naar de Tweede Kamer zenden en daar zal dan van gedachten worden gewisseld over deze problematiek.

Voorzitter! De heer Rosenthal heeft zijn erkentelijkheid uitgesproken over het feit dat de artikelen die zijn gewijzigd, in een breder kader worden getrokken dan uitsluitend het EK 2000. Ik heb er al op gewezen dat het wetsvoorstel eigenlijk zijn oorsprong vindt in de Eurotop. Ik heb verder gezegd dat het niet alleen bij het EK 2000 kan worden gebruikt.

Ik blijf met de heer Rosenthal van mening verschillen over artikel 141, tweede lid. Het is moeilijk om een causaal verband aan te geven, want er zijn ook andere delicten op grond waarvan zou kunnen worden vervolgd. Hij is het in ieder geval met mij eens dat dit aspect bij de evaluatie aan de orde moet komen.

Voorzitter! Ik ben het met mevrouw Le Poole eens dat mijn uiteenzetting over medeplegen en medeplichtigheid eigenlijk niet nodig was. Een debat als dit kan echter soms ook worden gebruikt om de uitleg van het een en ander vast te leggen.

De heer Witteveen schetste het dilemma van zijn fractie. Hij kwam in zijn betoog gelukkig wel tot de slotsom dat de PvdA-fractie het wetsvoorstel met betrekking tot artikel 540 zal steunen. Hij voegde hier echter wel aan toe dat hij hoopt op een snelle en grondige evaluatie. Zoals bekend zal na het EK 2000 alles worden geëvalueerd en artikel 540 zal daar ongetwijfeld bij worden betrokken.

Mevrouw De Wolff uitte twee bedenkingen tegen de uitbreiding. Zij vroeg zich af of wij de uitbreiding, gelet op andere strafbepalingen zoals mishandeling en straatvechterij, echt nodig hebben. Mijn antwoord op deze vraag is "ja", hetgeen temeer klemmt in de gevallen die ook door mevrouw De Wolff problematisch worden genoemd. Dit zijn de gevallen waar wel degelijk een substantiële bijdrage is geleverd aan

Korthals

de openlijke geweldpleging, maar niet een daadwerkelijke fysieke geweldsuiting is waargenomen. Met het oog hierop vind ik het belangrijk dat de uitbreiding van artikel 141 doorgang vindt.

De andere bedenking van mevrouw De Wolff betreft haar zorg over een te ruime werking die kan leiden tot een straf. Zij doelt daarmee op de situatie dat wordt gezegd: je was erbij en je hebt je niet gedistantieerd. In eerste termijn heb ik al aangegeven dat een betrokkene een substantiële bijdrage moet hebben geleverd en dat de rechter op grond van de feiten en de omstandigheden moet beoordelen of een dergelijke bijdrage is geleverd. Ik heb al met al nooit de indruk willen wekken dat wij zullen overgaan tot een onmiddellijke veroordeling van mensen die er toevallig bij waren en zich niet hebben gedistantieerd.

De **voorzitter**: Alvorens ik overga tot de afhandeling van deze drie wetsvoorstellen, wil ik mijn verontschuldiging aanbieden voor het feit dat ik, gedwongen door andere verplichtingen, even de zaal moest verlaten. Hierdoor verliep de orde niet op de manier die u gewend bent. Ik wil bovendien, met een verwijzing naar hetgeen de oud-fractievoorzitter de heer Vis hier heeft opgemerkt bij de algemene beschouwingen begin van de jaren negentig, ervoor waarschuwen niet te veel te verwijzen naar het overtrekken van de Rubicon. Want degene die dat deed, werd op de trappen van de Senaat vermoord!

De beraadslaging wordt gesloten.

Wetsvoorstel nr. 26519 wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van GroenLinks en van de SP wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Wetsvoorstel nr. 26735 wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van D66, GroenLinks, de SP en de OSF wordt conform

artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Wetsvoorstel nr. 26825 wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Het aanwezige lid van de fractie van de SP wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat hij geacht wil worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

De vergadering wordt vijf minuten geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2000 (26800-IV).

(Zie vergadering van 17 april 2000.)

De beraadslaging wordt hervat.

Staatssecretaris **G.M. de Vries**: Voorzitter! Het beleid van de Nederlandse regering met betrekking tot de Nederlandse Antillen en Aruba is gebaseerd op een viertal pijlers: verantwoordelijkheid, verbondenheid, goed bestuur en goed beleid. Ik wil deze vier pijlers met betrekking tot beide landen de revue laten passeren. Ik begin met iets te zeggen over Aruba.

Verantwoordelijkheid van het eigen land voor de eigen toekomst en de inrichting van de eigen samenleving is een hoeksteen van het Statuut. Die verantwoordelijkheid staat niet op zichzelf, maar hangt nauw samen met de verbondenheid waarover ik nog kom te spreken. De kerngedachte van het Statuut is dat "waar mogelijk" de landen in de West op eigen benen moeten kunnen staan. Deze grondgedachte is uitgewerkt door een commissie onder leiding van oud-minister-president Biesheuvel in het rapport Op eigen benen. Dat is verschenen in 1997 en heeft betrekking op de situatie op Aruba. De gedachte was, dat door Aruba en Nederland een weg zou moeten worden bewandeld

die ertoe zou leiden dat Aruba op den duur los komt te staan van Nederlandse financiële steun, zodat de relaties binnen het Koninkrijk niet meer gekenmerkt worden door financiële afhankelijkheid, maar meer door samenwerking van de partners Nederland, de Antillen en Aruba.

Ik heb de heer Biesheuvel verzocht de kerngedachte van dit belangrijke rapport uit te werken in een nadere studie. Die is, met medewerking van de Arubaanse en Nederlandse regering, een aantal maanden geleden tot stand gekomen: het rapport Op afstand verbonden. Dat rapport brengt concreet naderbij de mogelijkheid, dat Aruba over tien jaar geheel losstaat van Nederlandse financiële hulp. Dan blijft over een relatie die gebaseerd is op afspraken over gemeenschappelijke belangen, bijvoorbeeld over het vormgeven van een kustwacht, over een rechersamenwerkingsteam en over justitiële en politieële samenwerking. Hierbij gaat het om zaken die koninkrijksbelangen raken en waarvan beide regeringen vinden dat ze ook na de tienjarige periode van vermindering van steun door beide regeringen zouden moeten worden gedragen. Dit is tevens een antwoord op de vraag van mevrouw Roscam Abbing op dit punt.

Waarom behandel ik dit onderwerp onder het kopje Eigen verantwoordelijkheid? Omdat hiermee invulling wordt gegeven aan de wens van Aruba om autonoom de eigen toekomst vorm te geven en om niet meer voor veel financiële zaken bij Den Haag te hoeven aankloppen. Dit beleid wordt mogelijk doordat op basis van de drie andere pijlers van het Nederlandse beleid voortgang is geboekt. De verbondenheid met Nederland heb ik genoemd, maar daarnaast zijn de pijlers: goed bestuur en goed beleid. Het gaat hierbij om een radicale vernieuwing van het Nederlandse beleid met betrekking tot Aruba. Het zetten van een punt achter een ontwikkelingsrelatie na een periode van tien jaar is een majeure ontwikkeling in een geschiedenis die ons verbindt. Ik ben trots dat wij deze ontwikkeling samen met Aruba kunnen doorvoeren.

Goed bestuur is natuurlijk een voorwaarde voor een dergelijk proces. De Nederlandse regering hecht zeer aan het proces van kwaliteitsverbetering van het